

Zwischenruf – sieben Wissenschaftler zum Thema

Prof. Dr. Isabella Proeller, Prof. Dr. Lukas Summermatter, Prof. Dr. Werner Jann, Prof. em. Dr. Christoph Reichard, Prof. Dr. John Siegel, Prof. Dr. Tino Schuppan, Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

**Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam
Prof. Dr. Lukas Summermatter, Universität St. Gallen (Schweiz)**

Wie können die vielen kleinen Städte und Gemeinden in der Schweiz überleben?

Die Schweiz zählt aktuell 2495 Gemeinden – vor 20 Jahren waren es noch 3017! Derzeit ist jede sechste Gemeinde in ein Fusionsprojekt involviert. Damit ist auch in der Schweiz ein klarer Trend erkennbar, welcher dazu führt, dass sich dort die Anzahl der Gemeinden jüngst merklich verringert hat.

Ungeachtet der effektiven Anzahl der Gemeinden rührt der Ruf der Schweiz, sich eine große Anzahl Gemeinden zu leisten, wohl insbesondere daher, dass es in der Schweiz – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts keine flächendeckenden Bemühungen und Programme zur Reduktion der Anzahl Gemeinden bzw. zur Bildung optimaler Gemeindegrößen gab. Während in anderen Ländern das Thema Gemeindegröße und -zahl bereits früher und immer wieder problematisiert wurde, war dies in der Schweiz lange eben kein Thema.

Die aktuell 2495 Gemeinden verteilen sich von der größten Gemeinde der Stadt Zürich mit 371.633 (Stand 31.12.2010) Einwohnern bis zur kleinsten Gemeinde Corippo mit 15 Einwohnern. Die durchschnittliche Gemeindegröße beträgt

3.043, wobei insgesamt fast 50% kleiner als 1000 Einwohner sind. Im Jahr 2010 trugen die Ausgaben der Gemeinden 7.9% zur Staatsquote der Schweiz von 34.5% (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammen) bei. Die Finanzrechnungen der Gemeinden schlossen zwischen 2000 und 2010 im Mittel mit einem Einnahmenüberschuss von knapp 2% ab. Bei Ausgaben von rund 43 Mrd. Franken sind die Schweizer Gemeinden mit rund 44 Mrd. Franken verschuldet, was etwa 8% des BIP oder Fr. 5651 pro Einwohner entspricht.

Die Schweizerischen Gemeinden nehmen aber nicht nur eine wichtige Stellung als administrative Ebene und öffentlicher Leistungserbringer wahr. Auch im direkt demokratischen System kommt der Gemeindeebene eine zentrale Rolle zu. So bestehen umfassende Mitspracherechte für Sach- und Finanzfragen auf Gemeindeebene. Auch wird einem das Schweizer Bürgerrecht beispielsweise nicht vom Bund gewährt, sondern von der Gemeinde. In Verbindung mit dem rechtlich hochstehenden Institut der Gemeindeautonomie haben all diese Aspekte in der Vergangenheit dazu geführt, dass man wegen dem hohen emotionalen Identifikationswert und der politischen Bedeutung der Gemeinden bei Restrukturierungsvorhaben seit jeher auf Maßnahmen der Freiwilligkeit und Schaffung von Anreizen gesetzt hat. Auch die laufenden Strukturreformanliegen basieren weitgehend auf Freiwilligkeit, die jedoch



Frau Prof. Dr. Isabella Proeller, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam. Sie ist Vorstandsmitglied im Potsdam Centrum für Politik und Management.

durch die Kantone durch finanzielle Beiträge und Anreize gefördert werden.

Das Schweizerische System hat in der Vergangenheit eine Reihe von Maßnahmen und Strukturen hervorgebracht, mit denen es den zahlreichen und mitunter äußerst kleinen Gemeinden ermöglicht hat, die kommunale Leistungsfähigkeit zu erhalten. Hierzu zählen einerseits Maßnahmen auf der Einnahmen- und Finanzierungsseite. Zentral ist dabei der innerkantonale Finanzausgleich, der zwar in jedem Kanton leicht anders ausgestaltet ist, aber im Wesentlichen jeder Gemeinde eine Mindestfinanzierung sowie die Abgeltung gewisser Sonderlasten gewährt und auf einem Kantonsbeitrag (vertikaler Finanzausgleich) basiert, der teilweise um eine Umverteilung zwischen den Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) ergänzt wird. Des weiteren ist – im Vergleich zu Deutschland – zu erwähnen, dass auch über

die autonome Festlegung des Steuerfußes, der in jeder Gemeinde unterschiedlich hoch ist und im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleiches ebenfalls mitbeachtet und gesteuert wird, eine Justierung der Einnahmenhöhe vorgenommen wird.

Auf der Leistungsseite (oder Ausgabenseite) sind insbesondere zwei Institutionen erwähnenswert, die sehr weit verbreitet sind. Zum einem besteht in der Schweiz die Möglichkeit neben der politischen Gemeinde, weitere Gemeinden für Sonderaufgaben zu errichten. Sehr verbreitet sind so genannte Schulgemeinden. Schulgemeinden beispielsweise haben als einzige und zentrale Aufgabe die Durchführung und Sicherstellung der Schulbildung und umfassen dafür als Gemeindegebiet regelmäßig andere (meist größere) Flächen als die politische Gemeinde(n). Zum anderen weichen viele Gemeinden auf die so genannte Inter-



Alles anders in der Schweiz? – Mehr Geld und mehr Gemeinden?

kommunale Zusammenarbeit (IKZ) aus und gehen für bestimmte Verwaltungsaufgaben eine dauerhafte Kooperation mit Nachbargemeinden ein. Die IKZ umgeht damit vor-

dergründig das politisch und emotional heikle Thema der Gemeindezusammenlegung oder Eingemeindung und liefert gleichzeitig eine Möglichkeit, eine kritische Größe für

bestimmte Aufgaben zu erreichen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass oftmals mehrfach bestehende IKZ-Arrangements zu Intransparenz in der Steuerung führen und letztendlich auch Veränderungen und Einschränkungen in der (direkt) demokratischen Einflussnahme bedeuten.

Seit dem Jahr 2000 hat sich die Politik vieler Kantone mit Blick auf die Gemeindegröße und -zahl merklich geändert und verschärft. So hat man beispielsweise finanzielle Prämien für fusionswillige Gemeinden ausgesetzt, manchenorts die innerkantonalen Finanzausgleichssysteme dahingehend geändert (oder zumindest angedroht), dass diese keine strukturerhaltende Beiträge mehr beinhalten und/oder Kleinstgemeinden mit

drastischen Kürzungen belegen. Im Kanton Glarus wurde die Gemeindeanzahl ganz unvermittelt mittels kantonaler (nicht kommunaler, was die Regel gewesen wäre) Volksabstimmung von 27 auf 3 reduziert.

Die immer noch hohe Anzahl der Gemeinden der Schweiz ist in erster Linie historisch zu erklären. In den vergangenen Jahren hat aber nun auch in der Schweiz das Bewusstsein für Handlungsbedarf zugenommen. Die jüngsten Maßnahmen deuten auf eine deutlich entschlossener und wirksame Politik, deren Anliegen und Gegenstand oftmals eher der Umgang mit Kleinstgemeinden ist als das weiter gefasste Anliegen der flächendeckenden Schaffung optimaler Größen.

**Prof. Dr. Werner Jann,
Universität Potsdam**

Die Kommunen in Dänemark und Schweden sind signifikant größer als die in der Bundesrepublik allgemein und speziell die Kommunen in Brandenburg. Gibt es in den beiden Ländern dennoch mit unserer lokalen Demokratie und kommunalen Selbstverwaltung vergleichbare Institutionen?

Selbstverständlich gibt es auch bei unseren skandinavischen Nachbarn lokale Demokratie, und zwar eine sehr lebhaft und quickelebendige – auch dort gibt es regelmäßige Wahlen und gewählte kommunale Vertretungskörperschaften, die dann jeweils den Bürgermeister wählen. Die Vertretungskörperschaften (in Dänemark z. B. Kommunalbestyrelsen oder Byråd) bilden wiederum eine Reihe von Ausschüssen, die die einzelnen Abteilungen der Verwaltung steuern und überwachen.

Interessant ist, dass z. B. die umfangreiche Kommunalreform in Dänemark im Jahr 2007, die die Zahl der Kommunen stark reduziert hat (von 275 auf 98 Kommunen, also auf ein Drittel), und die die alten Ämter, die unseren Landkreisen entsprachen, abgeschafft hat, generell nicht als undemokratisch kritisiert wird. Demokratie wird in Skandinavien nicht als ein Problem der Größe gesehen, sondern als eines der Entscheidungskompetenz.

Die neueren, größeren Kommunen haben mehr Aufgaben bekommen, sie können mehr entscheiden – das stärkt, zumindest nach der Auffassung unserer skandinavischen Freunde, lokale Demokratie, nicht die bei uns so beliebte kleinteilige Besitzstandswahrung, wo es oft schwierig ist, genügend Bürgerinnen und Bürger zu finden, die sich lokal engagieren wollen – und die dann letztendlich frustriert sind, weil es nichts Relevantes zu entscheiden gibt. So können Kommunen in Skandinavien z. B. sogar eigene Einkom-



Prof. Dr. Werner Jann, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam. Er ist Vorstandsmitglied im Potsdam Centrum für Politik und Management und im Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

menssteuern erheben. Gleichzeitig gibt es umfangreiche Berichte, in denen die Leistungen der Kommunen landesweit verglichen werden. Es soll klar sein, wer für eine Leistung verantwortlich ist, deshalb wird auch interkommunale Kooperation eher abgelehnt.

Wichtig ist auch die Bürgerbeteiligung, die weit über die

Vertretungskörperschaften hinausgeht. Hier geht es weniger um eher seltene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, sondern um die aktive Beteiligung von Betroffenen und 'Kunden' der Verwaltung, die in Skandinavien unter dem Namen 'Nutzerbeteiligung' (Brugerraad) läuft, z.B. in Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern usw.

Prof. em. Dr. Christoph Reichard, Universität Potsdam

In Brandenburg wird gegenwärtig intensiv über Strukturen – vor allem die Größe von Kommunen – und über die Verteilung der Aufgaben zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen gesprochen. Trotz der aktuell laufenden Doppik-Einführung spielt die interne Modernisierung in der Debatte eine untergeordnete Rolle. Welchen Beitrag zur Steigerung von Bürgerfreundlichkeit, Effizienz und Effektivität könnten interne Reformen leisten?

Eine Vergrößerung von Kommunen durch Zusammenlegungen allein halte ich für wenig effektiv. Allerdings muss Brandenburg natürlich auf die Folgen der demografischen Entwicklung und die finanziellen Herausforderungen (Schuldenbremse, Auslaufen Solidarpakt) reagieren. Neben der Anpassung der Strukturen gibt es zahlreiche Möglichkeiten, kommunale Aufgaben wirksam und wirtschaftlich durch geeignete Organisationsformen (u. a. Shared Services, eGovernment, interkommunale Kooperation) zu erbringen.

Wenn immer möglich, sollten zudem Modelle gefunden werden, die historisch gewachsene Gemeindestrukturen und -identitäten erhalten.

Die Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts (oft verengt mit „Doppik“ bezeichnet) hat verständlicherweise in den letzten Jahren ein hohes Maß an Reformkapazitäten in den Kommunen des Landes gebunden. Nachdem in diesem Bereich demnächst die schwierigsten Reformhürden (hoffentlich) bewältigt sein werden, sollten sich die Gemeinden wieder in stärkerem Maße auch anderen, durchaus drückenden Reformthemen zuwenden. Gerade im Bereich der „inneren Reformen“ gilt es, ein breites Spektrum anzupacken: von weiterem Ausbau der Bürgerorientierung (Bürgerbüros, bürgerfreundliche Services usw.) über verschiedene Leistungsverbesserungen im Detail (z. B. Verkürzung und Vereinfachung von Antragsverfahren) bis hin zu einer stärkeren Strategie-Ausrichtung der Gemeinden (Besinnung auf Stärken und Besonderheiten) gibt es ein weites Feld, das zu beackern ist. Es wäre auch zu raten, dass sich die Gemeinden stärker für ihren konkreten Leistungsstand interessieren, indem sie z. B. an Benchmarkingringen teilnehmen und sich für die diversen



Prof. em. Dr. Christoph Reichard war von 1997 bis 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Öffentliche Verwaltungen/Unternehmungen (Public Management) an der Universität Potsdam. Er ist Fellow am Potsdam Centrum für Politik und Management und Ehrenvorstandsmitglied am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. Foto: (c) Privat.

Innovationen öffnen, die seit Jahren in der bundesdeutschen Kommunallandschaft für Kommunen der verschiedenen Größen bereitgehalten werden.

Zudem bieten sich für die brandenburgischen Kommunen noch mehr Anknüpfungspunkte

im Bereich der Verwaltungs- und Kommunalwissenschaften. In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Universität Potsdam mit ihrem Exzellenzbereich Verwaltungswissenschaften und dem Kommunalwissenschaftlichen Institut hinweisen.

Prof. Dr. John Siegel, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Städte wie Brandenburg, Wittenberge, Frankfurt (Oder), Premnitz, Schwedt und Forst werden von der Bertelsmann Stiftung dem Demografie-Typ 9 „Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck“ zugeordnet. Aus dem demografischen Wandel ergeben sich u. a. negative finanzielle Folgen.

Welche Reformerfordernisse ergeben sich aus dem demografischen und finanziellen Druck für die Kommunen Brandenburgs?

Die Reformnotwendigkeit ergibt sich aus einem schwierigen Spannungsfeld zwischen demografischem Wandel einerseits und den sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen andererseits.

Konkret bedeutet das zunächst eine Verschärfung der längst

bekannten Phänomene, etwa die Unterauslastung von Infrastrukturen und rückläufige Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen, die an die Einwohnerzahl gekoppelt sind. Im Ergebnis nimmt die Diskrepanz zwischen zu verwaltem und v. a. zu versorgender Fläche und verfügbaren Mitteln zu.

Dramatisch wird es ab 2020: dann gilt die Schuldenbremse für das Land Brandenburg. Der Haushaltsausgleich

im Landeshaushalt ist dann zwingend und nicht mehr Ausdruck einer konjunkturellen Schönwetterlage wie zurzeit. Außerdem verliert das Land die sogenannten Solidarpaktmittel in Milliardenhöhe. Dies wird auch den kommunalen Finanzausgleich treffen – und zwar hart!

Dieses Dilemma sehen und verstehen kann für verantwortungsbewusste KommunalpolitikerInnen nur bedeuten, dass strategisch gedacht und

gehandelt werden muss. Dazu gehört die Anpassung der Infrastruktur an die zukünftige Bedarfslage, die Überprüfung

der kommunalen Aufgaben- und Kostenstrukturen und die Vermeidung von unnötigen langfristigen Folgekosten bei

Investitionsentscheidungen. In der aktuellen Lage müsste eigentlich jede Kommune in Brandenburg ihren Haushalt ausgleichen und sogar Rücklagen bilden. Sofern es genug Spielraum gibt, wären auch wirtschaftlich sinnvolle Investitionen angezeigt, die langfristig zusätzliche Erträge generieren, z. B. in der Energieerzeugung. Zur Haushaltskonsolidierung ist es im Übrigen auch möglich und geboten, die Pflichtaufgaben unter die Lupe zu nehmen und nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen.

sind, und nicht vom heutigen Status quo. Anschließend ist zu fragen, wie in der dann zu erwartenden Situation eine Verwaltung und kommunale Daseinsvorsorge aussehen muss, die als leistungsfähig betrachtet werden kann und auch den absehbaren finanziellen Restriktionen Rechnung trägt.

Hier kommen Reformen in den Handlungsfeldern E-Government, Kooperation und Prozessoptimierung wie die übergreifende Aufgabenkritik, eine umfassende Funktionalreform und die Schaffung von Gebietsstrukturen in Betracht, die langfristig auch unter schwierigen demografischen und wirtschaftlichen Bedingungen professionelles Verwaltungshandeln ermöglichen.

Letztlich müssen aber die kommunalen Strukturen auf den Prüfstand. Dabei sollte von den Rahmenbedingungen ausgegangen werden, wie sie für das Jahr 2030 absehbar



Prof. Dr. John Siegel, Professor für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaft, Fakultät Wirtschaft und Soziales, Department Public Management an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg.

Prof. Dr. Tino Schuppan, IFG.CC

In Brandenburg wird gegenwärtig intensiv über Strukturen – vor allem die Größe von Kommunen – und über die Verteilung der Aufgaben zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen gesprochen. eGovernment spielt in der Debatte eine untergeordnete Rolle. Welchen Beitrag zur Steigerung von Bürgerfreundlichkeit, Effizienz und Effektivität kann eine konsequente Umsetzung des eGovernments leisten?

E-Government spielt heute bei mehr oder weniger allen Reformvorhaben in Staat und Verwaltung eine Rolle, egal ob es um Bürokratieabbau oder Umsetzung von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells geht. Die IT-Nutzung ist in der öffentlichen Verwaltung auch nichts Neues, sondern findet schon seit mehr als einem halben Jahrhundert statt.

Entscheidend ist jedoch, dass spätestens mit dem Internet

und weiteren Anwendungen sowie der technischen Vernetzung von Behörden sich die Möglichkeiten für die Organisationsgestaltung für Staat und Verwaltung zum Teil grundlegend geändert haben. Nicht nur, dass die Verwaltung irgendwie mit IT bürgerfreundlicher gestaltet werden kann, sondern zum Teil werden klassische Staatsorganisationsprinzipien in Frage gestellt, wie das der Territorialität mit der Vorstellung verbunden, durch Vergrößerung von Gebietskörperschaften Kosten einzusparen.

Anders vor dem E-Government-Hintergrund: Heute ist es möglich, durch IT-Vernetzung Verwaltungen auch auf organisatorischer Ebene in neuer Art und Weise behördenübergreifend zu vernetzen, so dass die klassische Makro-Aufbauorganisation des Staates in den Hintergrund tritt. Dabei kann die Vernetzung so erfolgen, dass Effizienz und Bürgerorientierung gleichzeitig erreicht werden können. So gibt es eine ganze Reihe von klassischen Unterstützungsaufgaben in der Gemeinde, die



Prof. Dr. Tino Schuppan, Wissenschaftlicher Direktor Institute for E-Government, www.ifg.cc in Potsdam. Er ist Assoziiierter Fellow am Potsdam Centrum für Politik und Management.

sich auf IT-Basis an anderer Stelle leicht als spezialisierter Dienst ausführen lassen und nicht kostenaufwändig in der Gemeinde erledigt werden müssen. Dazu zählen insbesondere Aufgaben aus dem Bereich Finanzen, Personal (Reisekosten bis Zahlungsanweisungen) oder auch die IT-Unterstützung selbst.

Nicht jede Gemeinde muss ihre eigenen IT-Anwendungen betreiben, sondern diese

Ressourcen lassen sich leicht über Entfernung hinweg gemeinsam nutzen, z. B. über so genannte Cloud-Lösungen, so dass Einsparungen leicht möglich sind. Nach dem Shared Service Center-Prinzip lassen sich auch Aufgaben der Kernverwaltung organisieren, wie z. B. Forderungseinzug, Einzug gemeindlicher Steuern, Wohngeldberechnung etc. Entscheidend bei Shared Services ist, dass nicht-entscheidungshaltige Prozessteile aus der

(gemeindlichen) Örtlichkeit herausgelöst und an anderer Stelle wesentlich effizienter durchgeführt werden. Das schränkt keineswegs kommunale Selbstverwaltung ein; jedenfalls deutlich weniger als eine Gebietsreform.

Für klassische Bürgerdienstleistungen ist eine Aufteilung von Abläufen in Front und

Back Office zu empfehlen, indem beispielsweise mehrere Gemeinden ein physisch oder elektronisch zugängliches Front Office betreiben und damit in der Fläche den Zugang für Bürger erleichtern und mit geringen Kosten Entfernung überbrücken.

Weitere Potenziale bieten Mobile Bürgerdienste, wie es das

IfG.CC in der Stadt Potsdam und in Wittstock begleitet hat. Im Ergebnis zeigt sich, dass E-Government eine Reihe von Möglichkeiten liefert, Gebietsreform zu umgehen, deren Effizienzwirkung ohnehin umstritten ist. Mit anderen Worten, die Ziele, die bisher mit Gebietsreform erreicht werden sollten, lassen sich nunmehr durch geschickte organisatori-

sche Vernetzung sicherstellen. Hierfür ist allerdings eine strategische Sicht auf das Thema E-Government erforderlich, so dass es mit einem mehr an „Online-Verwaltung“ nicht getan ist. Es sind organisatorische Änderungen neuer Art erforderlich, die mit der bisherigen Organisationslogik der Gebiets- und Funktionalreform nicht mehr zu fassen sind.

Universitätsprofessor Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Kommunalrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam

A Was verbirgt sich hinter dem Mehrfachneugliederungsverbot und welche Folgen hat dieses für Brandenburg?

I. Einführung in die Problematik

Nachdem bereits zu Beginn der 90er Jahre die Verwaltungsstrukturen in den neuen Bundesländern verändert wurden, standen nun in den letzten zehn Jahren in den meisten neuen Ländern erneute Gebietsreformen an. Die Zulässigkeit dieser erneuten Reformen wurde mehrfach verfassungsgerichtlich am Maßstab der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz und in der jeweiligen Landesverfassung überprüft. Aufgrund der raschen Abfolge der Gebietsreformen stellt sich die Frage, ab wann eine Mehrfachneugliederung vorliegt bzw. unter welchen Umständen diese zulässig ist.

II. Begriff der Mehrfach- bzw. Rückneugliederung

Zunächst ist jedoch zu klären, was unter einer Mehrfachneu-

gliederung bzw. unter einer Rückgliederung zu verstehen ist. Eine „Mehrfachneugliederung“ liegt in den Fällen erneuter Gebietsreform vor, in denen aufgrund eines veränderten Konzepts eine weitere Neugliederung vorgenommen wird. Eine „Rück-Neugliederung“ ist hingegen dann gegeben, wenn der Gesetzgeber in noch fortbestehendem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer früheren umfassenden Neugliederung, ohne deren Ziele und Leitvorstellungen aufzugeben, lediglich in einzelnen Fällen den ursprünglichen Gebietszuschnitt oder Gemeindebestand wieder herstellt, um damit einem von ihm nicht vorausgesehenen Mangel in der Verwirklichung seines Neugliederungsziels abzuweichen oder auf eine unvorhergesehene Entwicklung zu reagieren.

III. Zulässigkeit der Mehrfach- bzw. Rückneugliederung vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten

1. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Der Landesgesetzgeber ist nicht prinzipiell daran gehindert, eine Neugliederungsmaßnahme zu ändern oder aufzuheben, wenn diese sich ihm als Fehlentscheidung darstellt oder wenn ihm eine erneute Regelung abweichenden Inhalts



Universitätsprofessor Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Kommunalrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam. Er ist Mitglied im Vorstand des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.

Foto: (c) Privat

wegen veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse notwendig oder zweckmäßig erscheint. Der besondere Charakter solcher Neugliederungsgesetze wirkt sich indes auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus, denen sie zu genügen haben. Dies hat das BVerfG im Jahr 1992 für die niedersächsische Stadt Papenburg entschieden, die Ergebnisse gelten jedoch auch für die anderen Bundesländer. Damals sollten durch das niedersächsische Ge-

bietsreformgesetz aus dem Jahr 1990 vier Gemeinden aus der Stadt Papenburg ausgegliedert werden, nachdem sie erst von 1972 bis 1974 in diese Stadt eingemeindet worden waren. Damit wäre im Wesentlichen der vor der Gebietsreform der 70er Jahre bestehende Rechtszustand wiederhergestellt worden. Das BVerfG hat nun besondere verfahrensmäßige und inhaltliche Anforderungen für eine solche Rückneugliederung aufgestellt.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist eine Mehrfach- bzw. Rückneugliederung nur nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften gerade im Hinblick auf die erneute Änderung der kommunalen Grenzen zulässig. Auch die inhaltlichen Anforderungen sind im Vergleich zu einer erstmaligen Neugliederung verschärft. Zum einen hat der Gesetzgeber das Vertrauen der bereits einmal neugegliederten Gemeinde und der Bürger auf die Beständigkeit staatlicher Organisationsmaßnahmen in Rechnung zu stellen. Denn wiederholte gesetzliche Änderungen des Gebietszuschnittes sind geeignet, die Rechtssicherheit zu beeinträchtigen, die auch Bestands- und Vertrauensschutz umfasst. Zum anderen hat der Gesetzgeber die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde und ihre Bereitschaft zur Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft besonders zu beachten. Denn die Bürger werden sich nur dann in ihrer Gemeinde engagieren, wenn sie darauf vertrauen dürfen, dass diese nicht schon nach kurzer Zeit wieder verändert wird.

2. Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte

In der Folge haben sich auch die Landesverfassungsgerichte mit dem Thema der Mehrfach-

neugliederung auseinander-gesetzt.

Schon 1998 hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof über die Zulässigkeit einer 1996 beschlossenen Neugliederungsmaßnahme zu entscheiden, nachdem bereits 1991 eine erste Gebietsreform in Thüringen erfolgt war. Der Verfassungsgerichtshof hielt die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze für derartige Mehrfachneugliederungen allerdings für nicht anwendbar, da mit Blick auf die neuen Länder zum damaligen Zeitpunkt eine Sondersituation vorlag.

Im Jahr 2005 entschied das Brandenburgische Landesverfassungsgericht über die Eingliederung von Vorortgemeinden in brandenburgische kreisfreie Städte, was auch zu einer Änderung der entsprechenden Kreisgrenzen führte. Auf Gemeindeebene wurden auch in diesem Fall die strengeren Anforderungen einer Mehrfachneugliederung nicht herangezogen, weil die vorangegangene Ämterbildung weiteren Gebietsreformen nicht vorgreifen wollte. Auf der Kreisebene hingegen nahm das BbgVerfG zwar eine Mehrfachneugliederung an, da eine in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit einer früheren Reform stehende Korrektur des Kreiszuschnittes erfolgte. Dies führte jedoch nicht zur

Verfassungswidrigkeit des Vorhabens, da eine Weiterentwicklung des Konzepts vorlag, die nur reflexartig die Kreisebene berührte.

In Mecklenburg-Vorpommern entschied das dortige Landesverfassungsgericht im Jahr 2007 über eine umfassende Funktional- und Kreisstrukturreform. Das Gericht bezweifelte, ob überhaupt eine Mehrfachneugliederung vorlag. Jedenfalls seien durch die frühere Reform der Landkreisordnung von 1993/94 keine etablierten neuen kommunalen Körperschaften entstanden, die einen besonderen Vertrauensschutz auslösten. Vielmehr waren die 1952 geschaffenen kleingliedrigen Strukturen zwar bereits in der Kommunalverfassung der DDR vom 17.5.1990 erstmals verändert und nun wiederum an die Verhältnisse des modernen geeinten Deutschlands angepasst worden.

Bei der Reform von 1990 musste die Gebietsstruktur des neuen Landes Mecklenburg-Vorpommern zwingend umgestaltet werden, damit überhaupt eine substantielle kreisliche Selbstverwaltung im Lichte der verfassungsrechtlichen Garantie möglich wurde.

Selbst für den Fall, dass eine Mehrfachneugliederung vorliegen sollte, hielt es das LVerfG nicht für geboten, die umstrittene Kreisgebietsreform nach den besonderen Grundsätzen des BVerfG zu Rück-Neugliederungen zu behandeln. Die Veränderung der Gebietsstruktur durch die Landkreisneueordnung von 1993/94 geschah in einer Zeit des Umbruchs, als noch nicht vorhersehbar war, ob die Erwartungen über die Entwicklung des Landes erfüllt werden würden.

Dem Gesetzgeber musste es aber möglich sein, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten

und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies angezeigt erscheinen lassen.

Der sächsische Verfassungsgerichtshof schließlich hatte 2008 über die Verfassungsmäßigkeit des dortigen Kreisgebietsneugliederungsgesetzes zu urteilen. Dabei entschied er, dass wegen früherer Änderungen des Gebietszuschnittes der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers dann eingeschränkt sein kann, wenn ein schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen in den Bestand der kommunalen Struktur und der ihrer Schaffung zu Grunde liegenden Erwägungen besteht. Gleichwohl stellte das Gericht fest, dass auf Grund der Rahmenbedingungen kurz nach der deutschen Wiedervereinigung und der vom Gesetzgeber hervorgehobenen Entwicklungsunsicherheit von einem langfristigen Bestand der Neugliederungsmaßnahme nicht ausgegangen werden konnte.

IV. Auswirkungen für Gebietsreformvorhaben im Land Brandenburg

Für die möglicherweise anstehenden Gebietsreformen im Land Brandenburg erscheint die Rechtslage vergleichbar zu den Entscheidungen der Verfassungsgerichte der anderen neuen Länder. Zwar fanden auch in Brandenburg bereits 1993 erste Gebietsreformen statt. Diese dienten jedoch der Überführung der kleinteiligen DDR-Kommunalstruktur in die Verhältnisse einer auf Selbstverwaltung ausgerichteten modernen rechtsstaatlichen Verwaltung. Nachdem nun durch den demographischen Wandel sowie das Auslaufen der besonderen finanziellen Hilfen bis zum Jahr 2020 eine veränderte Gesamtlage eingetreten ist, dürften die Reformen am Beginn der 90er Jahre einer erneuten, gut begründeten und auf einem Gesamtkonzept beruhenden Reform nicht zwingend im Wege stehen.



Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg. Bei kommunalen Gebietsreformen spielen Verfassungsgerichte erfahrungsgemäß eine wichtige Rolle. Viele Reformansätze werden gerichtlich überprüft.

B Welche Möglichkeiten für die Weiterentwicklung des bisherigen Amtes in Brandenburg bestehen angesichts der verfassungsrechtlichen Situation und Entwicklung in anderen Bundesländern?

I. Verfassungsrechtliche Stellung des Amtes in Brandenburg

Die brandenburgischen Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen. Sie werden nicht durch die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung geschützt. Denn sie sind weder Gemeindeverbände im Sinne von Art. 97 BbgVerf noch stehen sie Gemeinden und Kreisen als Gebietskörperschaften gleich. Sie werden vielmehr als sogenannte „Bundkörperschaften“ angesehen, da ihre Mitglieder Gemeinden und nicht natürliche Personen, also Menschen, sind. Gemäß § 135 Abs.1 BbgKVerf ist das Amt Träger der ihm durch Gesetz oder Verordnung übertragenen Weisungsaufgaben. Es verwaltet und unterstützt die amtsangehörigen Gemeinden und berät sie bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben und wirkt auf deren Erfüllung hin (vgl. § 135 Abs. 2 BbgKVerf). Ämter nehmen deshalb auch nicht in gleichem Umfang wie Gemeinden und Kreise Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Grund hierfür ist, dass den Ämtern die Allzuständigkeit fehlt. Während die Gemeinden und Kreise selbst für die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben zuständig sind, leisten die Ämter eher verwaltungstechnische Hilfe, damit auch weniger leistungsstarke amtsangehörige Gemeinden in möglichst großem Umfang Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen können. Es ist jedoch möglich, die Ausführung einiger Aufgaben auf das Amt zu übertragen. Auch wenn die Ämter landläufig als „Schreib-

stuben der amtsangehörigen Gemeinden“ betitelt werden, verantwortet letztlich aber die amtsangehörige Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung. Das Amt leistet somit eher unselbstständige Hilfe bei der Ausführung.

II. Verfassungsrechtliche Stellung der Ämter in anderen Bundesländern

Hinsichtlich der möglichen Weiterentwicklung der brandenburgischen Ämter können diese mit den Ämtern und Bundkörperschaften in anderen Bundesländern verglichen werden.

In Schleswig-Holstein leisten die Ämter den amtsangehörigen Gemeinden verwaltungstechnische Hilfe und stellen so die Selbstverwaltung kleinerer Gemeinden sicher, ohne selbst Allzuständigkeit beanspruchen zu können. In Mecklenburg-Vorpommern unterscheidet sich die Stellung der Ämter kaum von der brandenburgischen Rechtslage. Den Ämtern ähnlich sind auch die sächsischen und sachsen-anhaltinischen Verwaltungsgemeinschaften. Sie unterstützen die Mitgliedsgemeinden bei deren Aufgabenerfüllung und nehmen zusätzlich einige ursprünglich staatliche Aufgaben wahr, die der kommunalen Ebene übertragen worden sind.

In Thüringen heißen vergleichbare Organisationen Verwaltungsverbände. Auch sie unterstützen die Gemeinden nach deren Weisung im eigenen Wirkungsbereich und nehmen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr. Deutlich davon abzugrenzen sind indes die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und die Samtgemeinden in Niedersachsen. Denn diese können sich jeweils auf einen gesetzlich festgelegten Aufgabenkatalog stützen und genießen auch selbst den verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.



Katrin Lange ist Amtsdirektorin im Amt Meyenburg. Bei einer anstehenden Reform könnte auch die Stellung der Amtsdirektoren auf den Prüfstand gestellt werden.

III. Rechtsprechung des LVerfG S-H zur Verfassungswidrigkeit des Fehlens einer gewählte Volksvertretung und deren Übertragbarkeit auf Brandenburg

Für große Beachtung hat das Urteil des schleswig-holsteinischen Verfassungsgerichtes aus dem Jahr 2010 zur dortigen Amtsordnung gesorgt. Das Gericht stellte fest, dass die schleswig-holsteinischen Ämter sich infolge der zunehmenden Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben zu Gemeindeverbänden hin entwickeln. Dann benötigen sie aber aus demokratischen Gründen auch eine direkt gewählte Vertretung der Bürger. Weil eine solche unmittelbare demokratische Legitimation der Ämter in Schleswig-Holstein nicht vorliegt, wurden die Regelungen der dortigen Amtsordnung für verfassungswidrig erklärt.

IV. Weiterentwicklungsmöglichkeiten des brandenburgischen Amtes

Aus diesem schleswig-holsteinischen Urteil lassen sich auch Rückschlüsse für Brandenburg ziehen. Sollten brandenburgische Ämter in Zukunft ebenfalls nicht mehr im Wesentlichen auf die Erfüllung

von Verwaltungsaufgaben für die amtsangehörigen Gemeinden beschränkt sein, sondern in größerem Umfang Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, dann gebietet das Demokratieprinzip auch in Brandenburg die Direktwahl der Mitglieder des Amtsausschusses.

Auf der anderen Seite könnte auch eine Umwandlung der bestehenden Ämter und ihrer amtsangehörigen Gemeinden zu neuen amtsfreien Gemeinden erwogen werden. Auf einem vergleichbaren Weg befindet sich derzeit Sachsen, wo Neugründungen von Verwaltungsgemeinschaften untersagt werden und die bisher bestehenden Verwaltungsgemeinschaften darin bestärkt werden sollen, zu Einheitsgemeinden zu verschmelzen.

Dies stößt in einem großflächigen Bundesland wie Brandenburg, dass nur über eine geringe Einwohnerzahl verfügt, jedoch auf Probleme. Eine weitere Fusion von Gemeinden ist nur dann denkbar, wenn diese nahe beieinander liegen, ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner zu erwarten ist und die Leistungsfähigkeit der entstehenden Gemeinde auch künftig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausreichen wird.