

100 Jahre Deutscher Landkreistag

Bericht über den Festakt am Berliner Gendarmenmarkt

Von Rechtsanwalt und Notar *Prof. Dr. Bernhard Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück*

Der Deutsche Landkreistag feierte in diesem Jahr einen runden Geburtstag. Am 08.09.1916 wurde während des Ersten Weltkrieges im Preußischen Landtag, dem heutigen Berliner Abgeordnetenhaus, der Landkreistag gegründet. Genau 100 Jahre später versammelten sich die Spitzen der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik mit zahlreichen Gästen aus Verwaltung und Wirtschaft sowie allen gesellschaftlichen Bereichen zu einem Festakt in der Französischen Friedrichstadtkirche neben dem Französischen Dom am Berliner Gendarmenmarkt. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel unterstrich in ihrer Festrede die Bedeutung der Landkreise. Sie seien als sachkundiger Gesprächspartner und als Mittler gelegentlich auch unterschiedlicher Interessen im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Gemeinschaft unverzichtbar.

Landkreise als Brücke für die große Politik, die Verwaltung und den Bürger vor Ort

Die Kanzlerin würdigte in ihrem Festvortrag die Arbeit und die Leistungen des Deutschen Landkreistages und ging auf die Aufgaben und die Bedeutung der Kommunen bei den aktuellen politischen Herausforderungen ein. Sie sagte: „Der Deutsche Landkreistag ist für die Bundesregierung ein unentbehrlicher Partner.“ Der Bund sei bestrebt, die Kommunen finanziell zu entlasten, etwa im Zusammenhang mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder den flüchtlingsbedingten Wohnkosten. Zwar seien die wirtschaftliche Lage und die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte besser geworden, dennoch hätten viele Kommunen Finanzsorgen und könnten notwendige Investitionen nicht tätigen. Gleichfalls sei das Thema der Flüchtlingsintegration von größter Bedeutung, auch im Zusammenhang mit den komplizierten Fragen der Wohnsitzzuweisung. Der Deutsche Landkreistag bringe sich engagiert und mit viel Sachverstand in die Bundesgesetzgebung ein, beispielsweise in Bezug auf das Bundesteilhabegesetz.

„Das föderale Prinzip macht es uns allerdings vielfach schwer, Gutes zu tun“, beklagte die Kanzlerin in Anspielung auf die Förderalismusreform 2006, wodurch es dem Bund verboten ist, unmittelbar den Kommunen Zuwendungen zu gewähren. Da sei schon der gute Wille der Länder wichtig. Verständnis zeigte Merkel für die Forderung der Kommunen, ihnen für neue auf sie übertragene Aufgaben auch die erforderlichen Mittel bereitzustellen; das sei etwa in Bereich der Wohnraumbeschaffung und der Unterbringung von Flüchtlingen bereits geschehen. Die spezifische, an den unterschiedlichen Verhältnissen in Stadt und Land ausgerichtete Förderung stoße allerdings auf ihre Grenzen. Zugleich rief Merkel dazu auf, den internationalen Anschluss bei der Nutzung der modernen Technologien nicht zu verpassen. „Deutschland darf in diesem Bereich kein Entwicklungsland werden“, mahnte Merkel unter dem Beifall der Zuhörer die Innovationsbereitschaft der Menschen an. Zugleich gelte es, den Bürger auch durch die Nutzung des Internets stärker zu informieren und an den politischen Entscheidungsprozessen gerade auch auf kommunaler Ebene teilnehmen zu lassen. Was vor Ort entschieden werden könne, dürfe nicht auf höhere Ebenen verlagert werden, sprach sich die Kanzlerin klar für den Ausbau des Subsidiaritätsprinzips aus.

Landkreise bündeln kommunale und regionale Interessen

Landrat Reinhard Sager (Kreis Ostholstein) würdigte das Jubiläum: „Die Kreise haben in ihrer Dreifachfunktion als Gebietskörperschaft, Gemeindeverband und untere staatliche Verwaltungsbehörde im Laufe der Zeit vor allem bei besonderen Herausforderungen ihre Leistungsfähigkeit, Einsatzbereitschaft und Bürgernähe bewiesen. Das war schon in und nach beiden Weltkriegen so, als die Ernährungssicherung, Wohnungsfürsorge, Sicherung des Lebensunterhalts, die Gesundheitsfürsorge und vieles mehr für die Bevölkerung gewährleistet werden mussten.“ Auch in jüngster Zeit hätten die Kreise – oft im Verbund mit ihren Gemeinden – bei vielfältigen Herausforderungen bewiesen, dass man sich auf sie verlassen könne. „Ich erinnere nur an die zahlreichen Aufgaben bei der Flüchtlingsunterbringung und -integration, die uns in besonderem Maße gefordert haben und weiter fordern werden, aber auch an die Bekämpfung zahlreicher Hochwasser und andere plötzliche Ereignisse.“

Daneben leisten die Kreise im Rahmen der Daseinsvorsorge dauerhaft und verlässlich viel für ihre Bevölkerung in der Sozial- und Jugendhilfe, in der Krankenhausversorgung, als Schulträger, im Umweltschutz, in der Kreislaufwirtschaft, beim Straßenbau und vielen anderen Bereichen mehr. „Bei der Wiedervereinigung vor 26 Jahren ist es gelungen, das große Leistungsspektrum der Kreise in Westdeutschland auf die durch Gebiets- und Funktionalreformen ertüchtigten Kreise in den fünf neu gebildeten Ländern zu übertragen. Dabei haben viele westdeutsche Landkreise Verwaltungshilfe geleistet und tatkräftig zur Seite gestanden, um der kommunalen Selbstverwaltung auch in den neuen Ländern zur Entfaltung zu verhelfen“, so der Präsident des DLT.

Viele Kreise seien immer wieder freiwillig und experimentell vorangeschritten, um die Infrastruktur zu verbessern oder die Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. „Deshalb haben wir uns 2002 nach langer Diskussion bereit erklärt, die Trägerschaft für die zusammenfassende Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu übernehmen. Ich denke, wir haben seit mehr als einem Jahrzehnt in den anfangs 69 und derzeit 105 kommunalen Jobcentern (Optionskommunen) bewiesen, dass wir der gewachsenen Verantwortung gerecht geworden sind und der Wettbewerb der Systeme den Langzeitarbeitslosen im Lande geholfen hat.“

Finanzausstattung muss stimmen

Bezogen auf die „verfassungsrechtlichen Spielregeln“ habe der Deutsche Landkreistag insbesondere in den letzten 20 Jahren erfolgreich auf Strukturentscheidungen eingewirkt: „Hier ist die im Zuge der ersten Förderalismusreform im Sommer 2006 erfolgte Unterbindung des direkten Durchgriffs des Bundes auf die kommunale Ebene zu nennen, wodurch ab diesem Zeitpunkt ein wirksamer Mechanismus zur Beendigung der Überwälzung immer neuer finanzieller Belastungen auf die Kommunen geschaffen wurde. Dieser Erfolg kann in seiner Bedeutung gar nicht hoch genug geschätzt werden“, verdeutlichte der DL-Präsident.

Auch sei es gelungen, finanzielle Ausgleichspflichten der Länder bei Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene seit Ende der 90er Jahre in allen Landesverfassungen zu etablieren bzw. konsequenter auszugestalten. „Das war ebenfalls ein gro-

ßer Erfolg, selbst wenn es bei der Umsetzung in einzelnen Ländern immer wieder einmal hakt." Dass dieser Kampf als Daueraufgabe immer wieder neu geführt werden müsse, belege die zeitgleich zum Verbandsjubiläum verkündete Verfassungsänderung im Saarland. Diese erfasse ausdrücklich auch die kostenträchtige Erweiterung bestehender Bundesgesetze – vor allem im Sozialbereich. Daher dürfe sich das Land beim in Aussicht genommenen Konnexitätsausführungsgesetz einfachgesetzlich nicht wegducken, sondern müsse seine Finanzierungspflicht gegenüber Landkreisen, Städten und Gemeinden konsequent ausgestalten, machte Sager deutlich.

Zugleich dankte Sager der Bundeskanzlerin für die Würdigung der Verdienste des Deutschen Landkreistages und für deren Gesprächsbereitschaft und Wertschätzung der Arbeit der Landkreise, Städte und Gemeinden im Zusammenhang mit der Flüchtlingsaufnahme und -integration. Die Kanzlerin hatte die Präsidenten und Hauptgeschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände zur Erörterung der Lösungsansätze und gebotenen Rechtsänderungen bei der Flüchtlingsunterbringung und -integration seit September des vergangenen Jahres zu sieben ausführlichen separaten Gesprächen unter Beteiligung zahlreicher Bundesressorts eingeladen.

100 Jahre Landkreistag – ein Rückblick zum Jubiläum

Wie bereits bei der Gründung des Deutschen Städtetages 1905 bestand auch bei der Gründung des Verbandes der Preußischen Landkreise 1916 der konkrete Gründungsanlass in der Ernährungssicherung der jeweils vertretenen Bevölkerung. Ging es 1905 um die Fleischversorgung der deutschen Städte, war für die Gründung des Landkreistages die strikte Lebensmittelrationierung und -bewirtschaftung im Großen Krieg der Auslöser. 1922 konnte dann als Verband der Verbände der Verband der Deutschen Landkreise gegründet werden, der 1924 in Deutscher Landkreistag umbenannt wurde, beschrieb Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Berlin/Osnabrück) die Anfänge der Spitzenorganisation der Kreise. Der Aufgabenbestand der Kreise wuchs im und nach dem „Großen Krieg“, wie der Erste Weltkrieg damals genannt wurde, immens an. Dies galt insbesondere bei der Versorgung der Bevölkerung, im Wohlfahrtswesen, in der Jugendwohlfahrt, im Hygienewesen und bei der Wiedereingliederung der heimkehrenden Soldaten in das Erwerbsleben. Unzählige Kriegsbeschädigte und Hinterbliebene waren zu versorgen. Die bis heute bestehende Prägung der Kreisebene als die steuerfinanzierte Sozialverwaltungsebene nahm hier ihren Anfang.

In der Zeit des „Dritten Reichs“ wurden die kommunalen Spitzenverbände wie die kommunale Selbstverwaltung insgesamt aufgelöst bzw. abgeschafft. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte 1947 die Wiederbegründung des Deutschen Landkreistages. Inhaltlich befasste man sich in dieser Zeit schwerpunktmäßig mit der Versorgung und Integration der Flüchtlinge als zentraler Herausforderung und der Wiederherstellung der Infrastruktur, erläuterte das Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages die weitere Entwicklung.

Nach dem Fall der Mauer am 09.11.1989 leisteten die 237 westdeutschen Kreise, acht Landesverbände und die Bonner Hauptgeschäftsstelle wertvolle Koordinationsaufgaben und vielfache personelle Unterstützung bei dem Neubau der ostdeutschen Verwaltung. Außerdem wussten alle Akteure, dass es bei 189 Kreisen in Ostdeutschland gegenüber 237 Kreisen in Westdeutschland dauerhaft nicht bleiben konnte. Die behutsam-

men Kreisgebietsreformen 1993/94 und der sich unterschiedlich auswirkende demografische Wandel sollten zu der Notwendigkeit führen, dass ein gutes Dutzend Jahre später bereits Nachsteuerungsbedarf bestand und erneut Kreisgebietsreformen in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt wurden. Dadurch wurde die Zahl der ostdeutschen Kreise auf 58 reduziert, sodass es seit 2011 in Deutschland auf der Kreisebene 295 Landkreise und 107 kreisfreie Städte bei sehr heterogener Struktur auf der Gemeindeebene gibt.

In der Berliner Republik gab es große Sozialreformen, zwei gescheiterte Kommunalfinanzreformen, zwei kommunalrelevante Föderalismusreformen mit kommunaler Kommissionsbeteiligung und seit 2015 das alles beherrschende Thema der Flüchtlingsunterbringung und -integration.

Bei der Föderalismusreform I ist es außerdem gelungen, im Grundgesetz ein Aufgabenübertragungsverbot des Bundes auf die kommunale Ebene zu implementieren, flankiert um eine Begrenzung der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes auf Bereiche, in denen das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungskompetenzen verleiht. Im Ergebnis kann sich die Arbeit der Kreise und ihres Landkreistages im letzten Jahrhundert sehen lassen, zog Henneke eine durchaus positive Bilanz.

Landkreise sind für Zukunftsaufgaben gerüstet

Die Landkreise sind als Bindeglieder zwischen den Städten und Gemeinden und den Ländern besonders wichtig, beschrieb Bundesratspräsident Stanislaw Tillich die Bedeutung der Kreise, die über die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben deutlich hinausgeht.

Allerdings muss sich der Bund stärker als bisher finanziell beteiligen – und das auch zugunsten der kommunalen Ebene. Das darf nicht durch die Schuldenbremse konterkariert werden. Vielmehr muss das Konnexitätsprinzip auf allen Ebenen umgesetzt und darf auch durch die Schuldenbremse nicht ausgebremst werden, forderte der Sächsische Ministerpräsident.

Auch die Aufgabenverteilung muss wohl neu durchdacht werden. EU, Bund Länder und Kommunen dürfen nicht zu stark belastet werden. Größere Schwierigkeiten sah Tillich angesichts der Niedrigzinspolitik auf die kommunalen Sparkassen zukommen. Gerade in der Fläche müsse gewährleistet bleiben, dass die Geld- und Kreditversorgung der Bevölkerung vor Ort gewährleistet bleibt.

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

In den 200 Jahren seit den Stein/Hardenbergschen Reformen hat die kommunale Selbstverwaltung gewaltige gesellschaftliche und wirtschaftliche Änderungen ihrer Rahmenbedingungen erlebt, beschrieb Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof (Karlsruhe) die durchgreifenden Umbrüche von einer adeligen Gutsherrnverwaltung zu einem demokratisch legitimierten Gemeinwesen. Für Friedrich den Großen waren die Untertanen vor allem wegen ihrer Faulheit so ärmlich, habe dieser einmal gesagt. Ob das damals wirklich so stimmte, können präzente Zeitzeugen heute nicht mehr bekunden. Die Hoheitsverwaltung wandelte sich zu einer Leistungsverwaltung und damit änderten sich auch die Aufgaben der Landkreise. In Kriegszeiten ging es vor allem darum, gepaart mit strikter Sparsamkeit den Mangel und die Not zu verwalten. Und nicht nur hier haben die Landkreise nach den Worten des Vizepräsidenten des BVerfG erstaunliches geleistet. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es die Kommunen, die das Gemeinwesen vor Ort wiederaufgebaut haben.

Nicht weniger bedeutsame Aufbauarbeiten haben die Landkreise – so der Tübinger Verfassungsrechtler – nach Wiederherstellung der deutschen Einheit geleistet.

Kirchhof attestierte dem Deutschen Landkreistag, die Ergebnisse der Föderalismusreform I maßgeblich mitgeprägt zu haben. Angesichts der umfangreichen Aufgaben, die von den Kreisen zu erfüllen sind, empfehle es sich, deren Finanzgarantie zu stärken und ihnen eigene Steuerquellen zu erschließen. Dies werde in Art. 106 GG nicht sachgerecht abgebildet.

Die Zukunftsaufgaben sah Kirchhof neben vielen anderen handfesten Problemen, die sich etwa durch die Veränderungen in der Alterspyramide ergeben, nicht zuletzt auch auf der europäischen Bühne. Hier haben die Kreise nach den Worten des Vorsitzenden des Ersten Senats am Karlsruher Schlossbezirk eine wichtige Funktion. Sie sind in der Zukunft mehr denn je aufgerufen, kommunale Interessen zu bündeln und gegenüber einer allgemeinen Hochkonzentration der Aufgaben auf die europäische Ebene zu schützen. Die völlig anderen Verwaltungsstrukturen in Europa dürften nicht die Oberhand gegenüber der Bündelung örtlicher Interessen gewinnen. Auch gelte es, sich gegenüber neuen Gefährdungen durch globale Netzwerke wie Facebook, Amazon oder Google wirkungsvoll zu verteidigen.

Podium war sich weitgehend einig

Die anschließende Podiumsdiskussion war vor allem von der aktuellen Diskussion um die Flüchtlingsaufnahme bestimmt. Das Wort der Kanzlerin „Wir schaffen das“ hat Befürworter aber auch Gegner auf den Plan gerufen und über die Parteigrenzen hinweg eine heftige politische Debatte ausgelöst. Unter der Moderation der Leiterin des Berliner ZDF-Hauptstadtstudios Bettina Schausten bestand zwischen den Teilnehmern weitgehend Einigkeit. Die Integration der bleibenden Flüchtlinge könne durchaus gelingen. Die Aufgabe sei aber wohl noch wesentlich größer als die Aufnahme der Flüchtlinge aus den deutschen Ostgebieten oder aus Russland nach dem Zweiten Weltkrieg. Nicht alle, die heute nach Deutschland kommen, können sich auf das Asylgrundrecht in Art 16a GG berufen, machte Vizepräsident Kirchhof deutlich. Wirtschaftsflüchtlinge, die nicht politisch verfolgt sind, haben daher nicht diesen verfassungsrechtlichen Schutz. Für diese Personengruppe könne daher durchaus eine Obergrenze des Zuzugs eingeführt werden.

Der ländliche Raum muss allerdings weiter gestärkt werden. Dazu sind die Landkreise durchaus in der Lage, wenn ihnen die erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden, unterstrich Sager. In der politischen Debatte sei man wohl auch damals etwas blauäugig an den Start gegangen. Die Vorstellung, die Flüchtlinge seien alle gut ausgebildet, mit hervorragenden Deutschkenntnissen ausgestattet und als Ärzte, jedenfalls aber qualifizierte Facharbeiter am Arbeitsmarkt zu verwenden, sei wohl eine Illusion gewesen, fügte der Historiker Prof. Dr. Andreas Rödder von der Universität Mainz hinzu.

Neue Ideen forderte Kirchhof im Bereich der Kreisfinanzierung. Er sprach sich dafür aus, neben die Kreisumlage, die er als das „schlechteste aller denkbaren Finanzierungsmodelle“ bezeichnete, eigene Steuerquellen der Kreise treten zu lassen. Es müsse einerseits die Chance der gleichwertigen Lebensverhältnisse bestehen. Andererseits bedeute dies nicht Gleichmacherei. Zugleich müsse die Öffentlichkeitsbeteiligung gestärkt werden, machten die Diskussionsteilnehmer klar. Auf die Frage der Berliner ZDF-Moderatorin, wie sich die Kreise in den

nächsten 50 Jahren entwickeln, reagierte das Podium eher zurückhaltend. Niemand könne die Zukunft sicher vorhersagen, ließ sich Rödder etwas aus der Reserve locken. Der Blick in die Glaskugel könne allenfalls verschwommene Bilder vermitteln.

Am darauffolgenden Tag wurde das Jubiläum im Berliner Abgeordnetenhaus, dem Gründungsort des Landkreistages, weiter gefeiert. Dort standen u. a. die aktuellen Herausforderungen der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Mittelpunkt.

Um zukunftsfähige Landkreise ging es auch bereits am Vortage des Festaktes: Der Deutsche Landkreistag und die Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft hatten zum 10. Hauptstadtgespräch eingeladen. Unter dem Titel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land“ diskutierten u. a. Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt und der Innenminister des Landes Brandenburg Karl-Heinz Schröter über aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang mit den Perspektiven für Flüchtlinge im ländlichen Raum, die Unterstützung wirtschaftlicher Potenziale in der Fläche und die unvermindert aktuelle Thematik der demografischen Veränderungen in den Landkreisen.

Vom Blick in die Glaskugel war bereits in der Podiumsdiskussion am Berliner Gendarmenmarkt an der Französischen Straße die Rede. Eines ist jedenfalls klar: Die Zukunft wird grundlegend anders als die Gegenwart – getreu der Lebenserfahrung: „Erstens kommt es anders und Zweitens als man denkt“. Und so waren sich die Gratulanten am Ende der Veranstaltungsreihe „100 Jahre Deutscher Landkreistag“ erwartungsgemäß einig: Die Zukunft wird spannend bleiben und dem Deutschen Landkreistag ist zu wünschen „Ad multos annos“.