

ABHANDLUNGEN

Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Bundesländern

Zugleich Bericht über die Expertentagung »Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern«

Von Universitätsprofessor Dr. Werner Hoppe und Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Nach der Neubildung der Länder und Wiedereinrichtung der kommunalen Ebene auf dem Gebiet der ehemaligen DDR steht eine umfassende kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform an. Die Reformverfahren in den westlichen Bundesländern¹ zeigen dabei, daß nur durch behutsames Vorgehen ein Zerschlagen gewachsener kommunaler Strukturen vermieden werden kann und das erforderliche kommunale Engagement für Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu sichern ist. Der »Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern« war auch eine vom Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung veranstaltete Expertentagung gewidmet, die unter Moderation von Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt am 5. und 6. 3. 1992 im Cecilienhof in Potsdam – dem ehemaligen Tagungsort der Siegermächte-Konferenz – stattfand. Die nachstehenden Ausführungen verbinden mit einem Tagungsbericht allgemeine Aussagen und Grundsätze zu diesem wichtigen Reformwerk, das in den neuen Bundesländern ansteht und die kommunale Struktur der Städte, Gemeinden und Kreise im Osten Deutschlands auf lange Zeit maßgeblich prägen wird.

I. Länderbericht

Die östlichen Bundesländer stehen vor einer schwierigen Ausgangslage, die nicht nur durch eine im Vergleich zu den alten Bundesländern schwache Wirtschafts- und Finanzkraft, sondern auch durch ungünstige strukturelle Vorbedingungen gekennzeichnet ist. So bilden die beiden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern mit 82 E/qkm und Brandenburg mit 91 E/qkm die Schlußlichter hinsichtlich der Einwohnerdichte, während Sachsen-Anhalt mit 145 E/qkm und Thüringen mit 165 E/qkm eine mit Niedersachsen (151 E/qkm), Bayern (156 E/qkm), Schleswig-Holstein (163 E/qkm) und Rheinland-Pfalz (183 E/qkm) vergleichbare Einwohnerdichte aufweisen. Die Altbundesländer Hessen (262 E/qkm), Baden-Württemberg (262 E/qkm), das Saarland (410 E/qkm) und Nordrhein-Westfalen (493 E/qkm) erreichen demgegenüber wesentlich höhere Einwohnerdichten, während die Stadtstaaten Bremen (1634 E/qkm), Hamburg (2114 E/qkm) und Berlin (West: 4261 E/qkm; Ost: 3174 qkm) in der Einwohnerdichte Spitzenpositionen erreichen. Auch hinsichtlich der Einwohnerzahlen nehmen die neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern (1,96 Mio. E), Brandenburg (2,63

Mio. E), Sachsen-Anhalt (2,96 Mio. E), Thüringen (2,68 Mio. E) abgesehen von dem einwohnerstärkeren Sachsen (4,9 Mio. E) im Vergleich zu den alten Bundesländern die hinteren Plätze unter den Flächenstaaten ein². Ähnlich ungünstig sind die kommunalen Strukturen, die in den neuen Bundesländern hinsichtlich der zu den kommunalen Gebietseinheiten durchschnittlich gehörenden Bevölkerung, Fläche sowie der durchschnittlichen Zahl und Größe der kreisangehörigen Gemeinden wesentlich hinter den vergleichbaren Zahlen der alten Bundesländer zurückbleiben³. Eine umfassende Gebiets- und Verwaltungsreform ist daher in den neuen Bundesländern nicht zu umgehen.

1. Brandenburg

Das Bundesland Brandenburg hat durch das Ende letzten Jahres in Kraft getretene Artikelgesetz über kommunalrechtliche Vorschriften⁴ mit der Amtsordnung⁵ die Voraussetzungen für den Zusammenschluß der insgesamt 1787 kreisangehörigen Gemeinden zu leistungsfähigen Ämtern geschaffen. Unterschiedliche Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit sind in dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit grundgelegt⁶. Zugleich ist der

2 Schleswig-Holstein: 2,56 Mio. E; Niedersachsen: 7,17 Mio. E; Nordrhein-Westfalen: 16,79 Mio. E; Hessen: 5,54 Mio. E; Rheinland-Pfalz: 3,64 Mio. E; Baden-Württemberg: 9,37 Mio. E; Bayern: 10,99 Mio. E; Saarland: 1,05 Mio. E; Hamburg: 1,6 Mio. E; Bremen: 0,6 Mio. E; Berlin-West 2,1 Mio. E; Berlin-Ost: 1,28 Mio. E.

3 Die Kreise der neuen Länder Mecklenburg-Vorpommern (41 600 E), Brandenburg (54 000 E), Sachsen-Anhalt (60 900 E), Thüringen (60 300 E) und Sachsen (68 700 E) weisen mit durchschnittlich 58 400 E eine wesentlich geringere durchschnittliche Einwohnerzahl als die Kreise in den alten Bundesländern auf, die eine durchschnittliche Einwohnerzahl je Kreis von 170 000 E erreichen. Die durchschnittliche Fläche der Kreise ist in den alten Bundesländern mit 997 qkm fast doppelt so hoch wie in den neuen Bundesländern (563 qkm). Auch die durchschnittliche Einwohnerdichte im kreisangehörigen Raum liegt bei den neuen Ländern mit 104 E/qkm wesentlich unter der der alten Länder (171 E/qkm).

4 Artikelgesetz über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg vom 19. 12. 1991, GVBl. Brandenburg Nr. 47 vom 30. 12. 1991, 682. Das Gesetz ist zum 31. 12. 1991 in Kraft getreten.

5 Amtsordnung für das Land Brandenburg (Amts-O), GVBl. Brandenburg 1991, 682.

6 Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Lande Brandenburg (GKG), GVBl. Brandenburg 1991, 685. Danach können zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung Arbeitsgemeinschaften begründet, Zweckverbände gebildet oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts zur Aufgabenerledigung bleibt ausdrücklich unberührt.

1 Vgl. zur Gebietsreform grundlegend Werner Weber, Gutachten für den 45. DJT, Karlsruhe 1964, Bd. I Teil V S. 1 ff.; Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin 1969.

Minister des Innern ermächtigt worden, Regelungen im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu treffen⁷. Die Einführung der Amtsverfassung ist Voraussetzung für die beabsichtigte Kreisgebietsreform, durch die die 38 Landkreise erheblich reduziert und zugleich vergrößert werden sollen. Beide Reformmaßnahmen sollen bewirken, daß die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mit Hilfe der Ämter voll in der Verantwortung der Gemeinde selbst erfüllt werden können, während sich die neuen Landkreise in Zukunft auf überörtliche, ergänzende Selbstverwaltungsaufgaben und einen zunehmenden Bereich der ihnen übertragenen Aufgaben konzentrieren sollen.

Als Alternative zur Eingemeindung war die Einführung von Ämtern wegen der hohen Zahl von Kleinstgemeinden in Brandenburg dringend erforderlich. 67 % der Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner. Die kleinste Gemeinde Brandenburgs hat nur 34 Einwohner. Sollen solche Gemeinden wegen des gegenwärtig nicht bestehenden »Reformklimas« in den neuen Bundesländern nicht zu leistungsfähigen Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden, so mußte mit der Einführung der Amtsverfassung eine Organisationsform bereitgestellt werden, die eine effiziente Erledigung kommunaler und staatlicher Aufgaben ermöglicht.

Die Amtsordnung stellt den Gemeinden dabei drei Modelle der Amtsverfassung zur Verfügung:

- Mehrere (mindestens 5, ausnahmsweise 3) Gemeinden schließen sich zu einem Amt mit mindestens 5000 Einwohnern zusammen und richten eine eigene hauptamtliche Verwaltung ein⁸.
- Die Gemeinden, die sich in einem Amt zusammenschließen, verzichten auf eine eigene Verwaltung und bedienen sich der schon bestehenden Verwaltung einer amtsangehörigen Gemeinde, die allein mehr als 5000 Einwohner hat⁹.
- Das aus mehreren Gemeinden gebildete Amt verzichtet auf eine eigene Verwaltung und bedient sich der Verwaltung einer benachbarten amtsfreien Gemeinde über 5000 Einwohner¹⁰.

Die Auswahl des angemessenen Modells soll sich dabei nach den konkreten räumlichen Bedingungen, insbesondere nach der Größe und Lage der zentralen Orte, den Verkehrsverbindungen und nach der Ausdehnung des Amtsgebietes richten. Unter- und Kleinzentren sollten als Mittelpunkte und Standorte der Verwaltung regelmäßig Ämtern angehören. Umliegende kleinere Gemeinden um eine zentrale Einheit sollten nach Möglichkeit anstreben, sich der vorhandenen Verwaltung der zentralen, dem Amt angehörenden Gemeinde für die Verwaltung des Amtes zu bedienen. Mittelzentren sollen möglichst als amtsfreie Gemeinden weiterentwickelt werden.

Dabei setzt das Land Brandenburg zunächst auf freiwillige Lösungen, die in einem größeren Umfang erreichbar sind. Jedes Amt soll nicht weniger als 5000 Einwohner und mindestens 5 Gemeinden umfassen. Ämter sollen möglichst Nahversorgungsbereiche beinhalten, deren Größe und Einwohnerzahl so bemessen ist, daß eine leistungsfähige, sparsame und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung

erreicht wird, die eine optimale Aufgabenerfüllung im Bürgerinteresse zu leisten in der Lage ist. Dabei sind örtliche Zusammenhänge, insbesondere Wege-, Verkehrs-, Schul- und Wirtschaftsverhältnisse, aber auch kirchliche, kulturelle und geschichtliche Beziehungen soweit wie möglich zu berücksichtigen. Diese Grundsätze verstehen sich als Zielansprachen, die einerseits über unverbindliche Vorschläge hinausgehen, andererseits jedoch aufgrund besonderer Einzelfalllagen durchaus Abweichungen gestatten. Überhaupt wird der individuellen Prüfung und dem Freiwilligkeitsprinzip nach Möglichkeit der Vorrang eingeräumt.

Das Land Brandenburg setzt dabei auf Vereinbarungen der Gemeinden, die aufgrund einer Beratung durch das zuständige Landratsamt und empfehlender Beschlüsse der Kreistage getroffen werden. Mit der Zustimmung des Ministers des Innern, der gegebenenfalls Nachbesserungen veranlassen kann, ist das Verfahren abgeschlossen¹¹. Bleibt der Nachbesserungsversuch erfolglos, kann der Minister des Innern die Bildung, Änderung und Auflösung von Ämtern anordnen sowie deren Namen und Sitz festlegen¹². Hiergegen besteht für betroffene Gemeinden verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz.

Die Masse der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben¹³ verbleibt in der Entscheidungsverantwortung der amtsangehörigen Gemeinden, während die Amtsverwaltung die Ratsbeschlüsse vorbereitet und durchführt. Die Übertragung von Aufgaben der Gemeinden an das Amt ist nur bei Einstimmigkeit möglich. Das Amt ist daher nicht in der Lage, Sachaufgaben der Gemeinden gegen ihren Willen an sich zu ziehen¹⁴. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung etwa des Ordnungsrechts, des Paß- und Melde- sowie des Personenstandswesens werden demgegenüber ausschließlich vom Amt wahrgenommen, wobei die Gemeinden an der Aufgabenerledigung allerdings durch ihre Bürgermeister mittelbar beteiligt sind.

In der Organisation des Amtes bilden die zukünftig ausschließlich ehrenamtlichen Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der amtsangehörigen Gemeinden den Amtsausschuß¹⁵, in dem alle Mitgliedsgemeinden unabhängig von ihrer Größe gleiches Stimmrecht haben und dessen Kompetenz und Arbeitsweise der Gemeindevertretung nachgebildet ist. Vorsitzender ist ein ehrenamtlicher Bürgermeister aus einer amtsangehörigen Gemeinde. Der für acht Jahre¹⁶ vom Amtsausschuß gewählte hauptamtliche Amts-

11 Mit der Veröffentlichung der Entscheidung des Ministers des Innern im GVBl. Brandenburg kommt das Amt wirksam zustande.

12 Vgl. § 1 Abs. 4 AmtsO Brandenburg. Die Anordnung kann sich jedoch nicht darauf erstrecken, daß eine amtsfreie Gemeinde gegen ihren Willen die Verwaltung eines Amtes übernimmt, obwohl sie daran selbst nicht als Mitglied beteiligt ist (§ 1 Abs. 4, § 2 Abs. 2 2. Alternative AmtsO Brandenburg).

13 Vgl. dazu die Anlage zum Leitfaden für die Bildung von Ämtern des Landes Brandenburg: Abgrenzung zwischen zukünftigen Gemeinde- und Kreisaufgaben.

14 Vgl. dazu im einzelnen die Regelungen in § 5 AmtsO Brandenburg.

15 Vgl. dazu §§ 6 bis 8 AmtsO Brandenburg.

16 Die Wahlzeit von 8 Jahren ist im Vorgriff auf beabsichtigte entsprechende Regelungen bei den hauptamtlichen Verwaltungsbehörden der amtsfreien Städte und Gemeinden eingeführt worden. Damit soll die achtjährige Wahlzeit des Amtsdirektors, des Gemeinde- und des Stadtdirektors mit der vierjährigen Wahlzeit des Rates und des Bürgermeisters nicht übereinstimmen.

7 Gesetz zur Regelung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Lande Brandenburg, GVBl. 1991, 692.

8 § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 AmtsO Brandenburg.

9 § 2 Abs. 2 1. Alternative AmtsO Brandenburg.

10 § 2 Abs. 2 2. Alternative AmtsO Brandenburg.

direktor¹⁷, der über keine formalen Qualifikationen verfügen muß¹⁸, leitet die Amtsverwaltung und ist als Verwaltungschef Dienstvorgesetzter aller Bediensteten der Amtsverwaltung. Er vertritt das Amt rechtlich und repräsentiert und gestaltet die Organisation sowie Geschäftsverteilung der Amtsverwaltung im Rahmen des Haushalts- und Stellenplans. Durch Übergangsregelungen ist sichergestellt, daß eine Harmonisierung mit der beabsichtigten Kreisgebietsreform erreicht wird, bestehende Verwaltungsgemeinschaften in Ämter übergeleitet werden und bei der Überleitung hauptamtlicher Bürgermeister in ehrenamtliche Funktionen der Besitzstand gewahrt bleibt.

Neben die Einführung von Ämtern tritt die beabsichtigte Kreisgebietsreform, zu der eine vom Minister des Innern gebildete Arbeitsgruppe Ende vergangenen Jahres ihren abschließenden Bericht vorgelegt hat¹⁹. Nach dem Vorschlag der Arbeitsgruppe sollen aus den bisher 38 Landkreisen und 6 kreisfreien Städten 13 neue Landkreise und 3 kreisfreie Städte gebildet werden²⁰. Die Arbeitsgruppe hielt dabei wegen der geringen Siedlungsdichte²¹ eine Einwohnerzahl von annähernd 120 000 Einwohnern für ausreichend, war jedoch zugleich bemüht, diese Mindestzahl bei der Neubildung der Landkreise nach Möglichkeit zu überschreiten.

Den Vorschlag des Kreissitzes orientierte die Arbeitsgruppe weniger an der Erreichbarkeit durch die Bevölkerung, weil die Hauptanlaufstelle für die Bürger die Amts- oder Gemeindeverwaltungen sein werden. Der Kreissitz gewinne vielmehr auch durch die Bündelung komplementärer Verwaltungen und Einrichtungen für die Zentralität einer Stadt eine wichtige Standortbedeutung. Wegen dieser zentralitätsfördernden Wirkung solle eine Ansiedlung des Kreissitzes in den kreisfreien Städte nach Möglichkeit vermieden werden, um die Kreisentwicklung selbst zu stärken. Die Umlandlage des Landes Brandenburg zur Stadt Berlin beantwortete die Arbeitsgruppe mit dem Vorschlag, in den sieben Sektoralkreisen um Berlin Städte zu Kreissitzen zu bestimmen, in denen die Chance einer eigenständigen, von Berlin weitgehend unabhängigen Entwicklung möglich sei²².

2. Mecklenburg-Vorpommern

Auch im Land Mecklenburg-Vorpommern ist die Einführung einer Amtsordnung vorgesehen, um die insgesamt

1123 Gemeinden, die zu etwa 90 % eine Einwohnerzahl von 2500 Einwohnern nicht erreichen und von denen etwa die Hälfte weniger als 500 Einwohner haben, zu 125 leistungsfähigen kommunalen Einheiten zusammenzufassen²³. Die Verwaltungskraft vor allem dieser zahlreichen kleinen Gemeinden soll dabei durch eine Ämterbildung nach Schleswig-Holsteinischem Vorbild so zusammengefaßt werden, daß einerseits die Selbständigkeit der Gemeinden und die Bürgernähe der Verwaltung erhalten bleiben, andererseits den Anforderungen einer modernen, kostengünstigen und effektiven Verwaltung entsprochen wird. Fläche und Einwohnerzahlen eines Amtes sollen dabei so bemessen werden, daß eine leistungsfähige, sparsame und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung unter ehrenamtlicher Leitung erreicht wird. Hierbei sollen die örtlichen Verhältnisse, besonders die Verkehrs-, Schul- und Wirtschaftsverhältnisse sowie die kulturellen und geschichtlichen Beziehungen angemessen berücksichtigt werden²⁴. Die Verwaltungsstruktur hat dabei den Besonderheiten des ländlichen Raumes ebenso wie den Gewohnheiten der Bevölkerung bei der Erledigung von Angelegenheiten des täglichen Lebens Rechnung zu tragen²⁵. Die Richtgröße der Ämter soll bei 5000 Einwohnern liegen. Ausnahmsweise kann diese Zahl bis auf 2500 Einwohner abgesenkt werden. Mit der Einführung der Ämterverfassung soll gewährleistet werden, daß im ländlichen Raum die vertraute Gemeinde für den Bürger Bezugspunkt seines örtlichen politischen Engagements bleibt. Zugleich kann die Zahl ehrenamtlich engagierter und Verantwortung tragender Bürger erhalten bleiben. Die Ämterverfassung unter Beibehaltung der Gemeinden soll daher das Prinzip der bürgernahen und leistungsfähigen Verwaltung im ländlichen Raum gewährleisten und zu gleichwertigen Lebensbedingungen der Bevölkerung beitragen.

Auch Mecklenburg-Vorpommern will dabei zunächst freiwillige Lösungen verwirklichen, wobei die bestehenden Verwaltungsgemeinschaften regelmäßig in Ämter überführt werden sollen²⁶. Finden sich die Gemeinden nicht innerhalb einer bestimmten Übergangszeit zu freiwilligen Lösungen zusammen, ist die Landesregierung allerdings durch Verordnung ermächtigt, zwangsweise Zusammenhänge erforderliche Regelungen zu treffen²⁷. Über die Rechtsgültigkeit solcher Verordnungen entscheidet das Obergerverwaltungsgericht im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO²⁸. Im Grundsatz soll das Amt über eine eigene Verwaltung verfügen. Es kann aber – ähnlich wie im Land Brandenburg – auch die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde mit deren Zustimmung in

17 Vgl. dazu § 9 AmtsO Brandenburg.

18 Es wird allerdings erwogen, auf Dauer entsprechende fachliche Qualifikationen im Gesetz zu regeln.

19 Vgl. dazu Arbeitsgruppe »Kreisgebietsreform« beim Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Vorschlag zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg, Abschlußbericht November 1991.

20 Umstritten sind dabei vor allem die Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Kreissitzfrage.

21 In Brandenburg erreicht keiner der 38 Landkreise eine Einwohnerdichte von 200 E/qkm. Nur 10 Landkreise haben eine Dichte von über 100 E/qkm, während 28 Kreise weit unter 100 E/qkm liegen. In 14 Kreisen werden nicht einmal 50 E/qkm erreicht. Mit einer Durchschnittsdichte von 48 qkm sind die 38 Landkreise Brandenburgs nach den 37 Kreisen Mecklenburg-Vorpommerns die am dünnsten besiedelten Kreise der Bundesrepublik Deutschland, vgl. dazu Schlußbericht der Arbeitsgruppe Kreisgebietsreform, Vorschlag zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg, 1991, S. 5.

22 Vgl. Arbeitsgruppe Kreisgebietsreform, Schlußbericht, Einzelbegründung zur Kreissitzfrage, 1991, S. 9, sowie § 3 des Vorschaltgesetzes zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg.

23 Vgl. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, Entwurf einer Amtsordnung, Drucks. 1/918 (AmtsO-E).

24 Vgl. dazu § 1 Abs. 4 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

25 Vgl. dazu Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem von der Landesregierung eingebrachten Entwurf einer Amtsordnung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Drucks. 1/1324 vom 4. 2. 1992.

26 Die Landesregierung soll nach § 1 Abs. 6 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern zum Erlaß entsprechender Regelungen im Verordnungswege ermächtigt werden oder auch nach einer Übergangszeit einen zwangsweisen Zusammenschluß verfügen.

27 Vgl. § 1 Abs. 6 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

28 Vgl. dazu § 25 Abs. 9 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern. Bis zur Errichtung eines OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern entscheiden die Senate für Verwaltungssachen beim Bezirksgericht Schwerin.

Anspruch nehmen oder eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 31 Kommunalverfassung²⁹ mit einer außerhalb des Amtes liegenden selbständigen Gemeinde oder einem anderen Amt vereinbaren³⁰. Auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung im eigenen und übertragenen Wirkungskreis sind die in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehenen Regelungen der AmtsO mit denen des Landes Brandenburg vergleichbar.

Im Unterschied zu Brandenburg soll bei der Zusammensetzung der Amtsausschüsse in Mecklenburg-Vorpommern die Größe der amtsangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden. Durch eine weitreichende Inkompatibilitätsregelung soll sichergestellt werden, daß Unvereinbarkeiten vom Amt und Mandat nicht zu einseitigen Einflüssen führen³¹. Zur Vorbereitung seiner Beschlüsse kann der Amtsausschuß Ausschüsse bilden. Der Amtsausschuß wählt aus seiner Mitte den Amtsvorsteher, der für die Dauer seiner Wahlzeit zum Ehrenbeamten ernannt wird, den Vorsitz im Amtsausschuß führt, das Amt gesetzlich vertritt³² und die Verwaltung des Amtes leitet. Der Amtsvorsteher führt auch die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis aus³³ und kann bei Rechtsverletzungen oder Gemeinwohlverstößen gegen Beschlüsse des Amtsausschusses und seiner Ausschüsse Widerspruch einlegen³⁴. An der Spitze der Dienstkräfte des Amtes steht der vom Amtsausschuß bestellte leitende Verwaltungsbeamte oder -angestellte, der die für sein Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen muß³⁵. Durch entsprechende Übergangsregelungen wird auch in Mecklenburg-Vorpommern sichergestellt, daß bei der personellen Überleitung Besitzstände gewahrt werden³⁶.

Neben die Einführung der Amtsverfassung soll auch in Mecklenburg-Vorpommern eine Kreisgebietsreform treten. Die 31 Kreise³⁷ sollen dabei zu etwa 12 Kreisen zusammengefaßt werden. Die dazu vorliegenden Gutachten haben als Mindestgröße der Landkreise 110 000 bzw. 116 000 Einwohner vorgeschlagen³⁸. Die Kreisreform baut dabei auf der Ämterverfassung auf und soll ebenfalls möglichst auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. Gerade nach Wegfall der Mittelinstanz haben die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern – wie übrigens auch in Brandenburg – neben ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion im gemeindeübergreifenden Bereich auch bedeutsame Kompetenzen im staatlichen Aufgabenbereich wahrzunehmen. Für bisherige Kreisstädte wird auch überlegt, den Verlust des Kreissitzes durch Ansiedlung anderer Behörden oder durch anderweitige Förderungen auszugleichen.

3. Sachsen

Zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstrukturen nimmt auch der Freistaat Sachsen eine Gebiets- und

Verwaltungsreform in Angriff³⁹. Auf Gemeindeebene sollen größere örtliche Verwaltungseinheiten mit einer Mindestbevölkerungszahl von möglichst 5000 bis 8000 E als großflächige Einheitsgemeinde oder auch als Verwaltungsgemeinschaft geschaffen werden⁴⁰. Bei der räumlichen Abgrenzung sollen die landschaftliche und topographische Situation, die Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur, die zentralörtlichen Verflechtungen der Grundversorgung im örtlichen Lebens- und Wirtschaftsraum, die wirtschaftlichen, sozialen und funktionellen Zusammenhänge in den engeren Verflechtungsbereichen der Mittel- und Oberzentren, die zumutbare Entfernung zum Verwaltungssitz unter Berücksichtigung der Verkehrserschließung, die Überschaubarkeit des Gebiets der örtlichen Verwaltungseinheit sowie die örtlichen Traditionen und historischen Verbundenheiten berücksichtigt werden.

Dabei soll die Verwaltungsgemeinschaft, der im Interesse der künftigen qualifizierten Aufgabenerfüllung ein entsprechend umfassender Aufgabenkatalog vorgegeben wird, als gleichwertige Organisationsform neben die Einheitsgemeinde treten. Im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden soll die Verwaltungsgemeinschaft die Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäfte, die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung), die technischen Angelegenheiten der verbindlichen Bauleitplanung, die Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen und Sanierungsmaßnahmen sowie die Planung, Bauleitung und örtliche Bauaufsicht bei Vorhaben des Hoch- und Tiefbaus übernehmen. Im übertragenen Wirkungskreis soll die Verwaltungsgemeinschaft anstelle der Gemeinden die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für Gemeindeverbindungsstraßen, des Personenstandswesens sowie der Melde-, Paß- und Ausweisbehörde erledigen. Die Verwaltungsgemeinschaft soll vor allem in dünn besiedelten Gebieten mit größerer Entfernung zwischen den Gemeinden sowie in Räumen eingerichtet werden, in denen tragfähige Gemeinden nach ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft nur teilweise der Unterstützung und Zusammenarbeit bedürfen, insbesondere in den technischen, planerischen und Investitionsangelegenheiten. Sitz der Verwaltungsgemeinschaft (Hauptort) soll in der Regel der zentrale Ort sein. Bei im wesentlichen gleichgewichtigen Gemeinden soll die Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband gebildet werden.

Zur Kreisgebietsreform liegt inzwischen der Entwurf eines Denkmodells⁴¹ vor, wonach die derzeit 48 Landkreise und 6 kreisfreien Städte zu 22 Landkreisen, einem integrierten Stadt/Landkreis⁴² und 6 kreisfreien Städten zusammengefaßt werden sollen. Im Umland der Großstädte ist durchweg das Sektorkreismodell verwirklicht. Die 48 Landkreise weisen nach Einwohnerzahl, Fläche und Bevölkerungsdichte sowie nach der Zahl und der durchschnittlichen Einwohnergröße der Gemeinden so

29 Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. 5. 1990 (GB Nr. 28 S. 255).

30 So § 2 Abs. 1 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

31 Vgl. dazu § 10 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

32 Vgl. dazu § 19 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

33 Vgl. dazu § 14 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

34 Vgl. dazu § 17 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

35 Vgl. dazu § 18 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

36 Vgl. dazu § 25 AmtsO-E Mecklenburg-Vorpommern.

37 Daneben bestehen 6 kreisfreie Städte.

38 In besonders dünn besiedelten Landesteilen etwa im Bereich der Mecklenburgischen Seenplatte soll diese Richtzahl auch bis auf knapp 90 000 Einwohner unterschritten werden können.

39 Vgl. auch die von der Arbeitsgruppe »Kommunale Selbstverwaltung« vorgelegten Entwürfe von Kommunalgesetzen in Sachsen, darin enthalten: Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich, Kommunalabgabengesetz, Gesetz über kommunale Eigenbetriebe, 1991.

40 Vgl. dazu Grundsätze des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Aufstellung einer kommunalen Zielplanung und Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von freiwilligen Maßnahmen der Gemeindereform, 1991.

41 Sächsisches Staatsministerium des Innern, Entwurf eines Denkmodells zur Kreisreform, Stand: 14. 11. 1991.

42 Bereich Zittau.

erhebliche Unterschiede auf, daß sie kein einheitliches Erscheinungsbild bieten⁴³. Bei der Neubildung der Landkreise sollen vor allem auch raumordnerische, landesentwicklungspolitische sowie wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen berücksichtigt werden. Zugleich sollen die Voraussetzungen für eine stärkere Aufgabenübertragung an die Landkreise im Rahmen der Funktionalreform⁴⁴ geschaffen werden. Die Abgrenzung des Kreisgebietes soll dabei an der Überschaubarkeit, der Erreichbarkeit und der zumutbaren Entfernungen, der Verkehrslage und Verkehrsanbindung, an naturräumlichen und landschaftlichen Zusammenhängen sowie topographischen Besonderheiten, geschichtlich gewachsenen traditionellen Bindungen und Beziehungen sowie an Aspekten der lokalen und regionalen Identität der Menschen in den einzelnen Landesteilen ausgerichtet werden. Wegen der Mehrzahl der einwohnerbezogenen Verwaltungsaufgaben wird in Sachsen eine Mindestgröße von 125 000 E als eine Leitlinie der Neuabgrenzung der Kreise angestrebt. Dieser Orientierungswert sollte in Verdichtungsräumen überschritten werden, während in dünner besiedelten Landesteilen auch eine Unterschreitung dieses Richtwertes für möglich angesehen wird.

Besondere Probleme ergeben sich im Stadt-Umland-Bereich. Die wirtschaftliche Entwicklung und die Erschließung von Siedlungs- und Industriegelände werden den Flächenbedarf besonders im Verflechtungsbereich großer Zentren stark anwachsen lassen. Aus dieser Ausgangslage ergeben sich wechselseitige Forderungen der Kernstädte an das Umland und des Umlandes an die Zentren. Asymmetrische Interessenskonstellationen liegen dabei auf der Hand. Für die zukünftige Entwicklung der kreisfreien Städte kann nach Auffassung des Sächsischen Staatsministers des Innern die Eingemeindung von eng verflochtenen Nachbargemeinden ein besonders wirksames Mittel sein, um den großstädtischen Entwicklungsraum zu erweitern und dessen Entwicklungsbedarf zu decken, wobei sich der Umfang solcher Eingemeindungen allerdings in den einzelnen Neugliederungsräumen unterschiedlich darstellen kann⁴⁵. Auch Modelle der Regionalstadt⁴⁶ und des Regionalkreises⁴⁷ werden in Sachsen zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen erwogen⁴⁸.

43 So schwanken die Einwohnerzahlen zwischen 132 000 E im Landkreis Leipzig und 23 000 E im Landkreis Plauen. Die größte Flächenausdehnung hat der Landkreis Bautzen mit 690 qkm, die kleinste der Landkreis Hohenstein-Ernstthal mit 134 qkm. Die Zahl der Gemeinden differiert zwischen 58 im Landkreis Bautzen und 16 in den Landkreisen Glauchau, Klingenthal und Schwarzenberg. Schließlich stehen sich der Landkreis Aue mit der größten durchschnittlichen Einwohnerzahl pro Gemeinde von 5054 E und der Landkreis Plauen mit der geringsten durchschnittlichen Einwohnerzahl von nur 574 E gegenüber, vgl. dazu Sächsisches Staatsministerium des Innern, Entwurf eines Denkmodells zur Kreisreform, 1991, S. 6 f.

44 Vgl. zu den Erfahrungen mit Maßnahmen der Funktionalreform in den westlichen Bundesländern Bernhard Stüer, Funktionsreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, 29 ff., dort auch zu den Zusammenhängen zwischen Gebietsreform und Funktionalreform.

45 Die kreisfreien sächsischen Städte Chemnitz, Dresden, Görlitz, Leipzig, Plauen und Zwickau haben dazu bereits eigene Vorstellungen geäußert, vgl. dazu Sächsisches Staatsministerium des Innern, Entwurf eines Denkmodells zur Kreisreform, 1991, S. 24 ff.

46 Solche Modelle sehen eine Zusammenfassung des gesamten großstädtischen Verflechtungsbereichs zu einer Gebietskörperschaft vor, wobei die bestehenden Kreise und Gemeinden aufgelöst werden und in der kreisfreien Regionalstadt aufge-

4. Sachsen-Anhalt

Auch in Sachsen-Anhalt ist eine durchgreifende kommunale Verwaltungsreform unausweichlich. Von den 1345 Gemeinden und Städten im Lande haben 540 Gemeinden weniger als 500 Einwohner, 408 Gemeinden zwischen 500 und 1000 Einwohner und 340 Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohner. Damit verfügen über 90 % der Gemeinden⁴⁹ in Sachsen-Anhalt über weniger als 5000 Einwohner. Eine entsprechend unzureichende Struktur besteht auch auf der Ebene der 37 Landkreise⁵⁰. Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat den Handlungsbedarf erkannt und setzt auf ein mehrstufiges, bis zum Jahre 1994 angelegtes Konzept⁵¹, dessen erster Schritt in der Einführung von Verwaltungsgemeinschaften besteht⁵². Die Maßnahme ist Teil einer beabsichtigten umfassenden Maßstabsvergrößerung in den Gemeinden und Landkreisen, durch welche diese in die Lage versetzt werden, den steigenden Anforderungen der Aufgabenerfüllung im kommunalen sowie staatlichen Bereich gerecht zu werden.

Die Kommunalverfassung stellt zwar in der Verwaltungsgemeinschaft dem Zweckverband und der kommunalen Vereinbarung Institute der Zusammenarbeit zur Verfügung. Nähere Bestimmungen über die Rechtsform, das Zustandekommen, die Aufgaben, die innere Verfassung und die Aufsicht fehlen jedoch. Dem will der Entwurf des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit Rechnung tragen und der kommunalen Zusammenarbeit in

hen. Die Regionalstadt wird in unselbständige Bezirke aufgeteilt, die zwar keine Gebietskörperschaften sind, jedoch gewählte Bezirksvertretungen haben, vgl. Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern, Hrsg. Bayerisches Staatsministerium des Innern, München 1974, S. 49; vgl. auch zur verfassungsrechtlichen Bewertung *Leibholz/Lincke*, Die Regionalstadt, DIFU 1974, 9 ff.; Bernhard Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 119 jeweils m. w. N.

47 Während das Regionalstadtmodell aus einer kreisfreien Gebietskörperschaft und unselbständigen Bezirken besteht, geht der Vorschlag eines Regionalkreises von einer auch kommunalverfassungsrechtlich bestehenden Zweistufigkeit aus. Die Städte und Gemeinden werden als Bezirke zu Regionalkreisen zusammengeschlossen, für den die KreisO zur Anwendung gelangt. Roman Schnur, Regionalkreise?, Schriftenreihe NWStuGB, Köln 1971 S. 1 ff.; Bernhard Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 123 m. w. N. Vgl. auch das Städteverbandsmodell des Innenministers NW für den Ballungskern Ruhrgebiet. Das Ruhrgebiet sollte nach diesem Vorschlag in 30 kreisfreie Städte gegliedert und zu 4 Städteverbänden mit den Oberzentren Dortmund, Bochum, Essen und Duisburg als Mittelpunkte zusammengefaßt werden, so Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25. 9. 1972, Düsseldorf 1972.

48 Vgl. dazu Sächsisches Staatsministerium des Innern, Entwurf eines Denkmodells zur Kreisreform, 1991, S. 31 ff. Solche Vorschläge werden in dem Denkmodell jedoch nicht befürwortet. Daneben werden Modelle erweiterter Stadtkreise, Nachbarschaftsverbände oder Zweckverbände als weitere Formen kommunaler Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich erwähnt.

49 1288 von 1345 Städten und Gemeinden.

50 Von den 37 Landkreisen haben 11 Landkreise bis zu 40 000 Einwohner, 18 Landkreise zwischen 40 000 und 80 000 E, 5 Landkreise 80 000 bis 100 000 E und 3 Landkreise über 100 000 E.

51 Die Kommunalwahlen im Jahre 1994 sollen auf der Grundlage der neuen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen erfolgen.

52 Vgl. Landesregierung Sachsen-Anhalt, Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG-LSA).

Verwaltungsgemeinschaften, kommunalen Zweckvereinigungen und Zweckverbänden den notwendigen rechtlichen Rahmen geben⁵³. Für den Zusammenschluß gilt dabei der Grundsatz der Freiwilligkeit. Erst in einer weiteren Phase ist eine »strengere Moderation« vorgesehen, der sich ggf. Zwangsregelungen des Landes anschließen könnten. Die Ausgestaltung der Vereinbarungen im einzelnen bleibt innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens weitgehend der Regelungsbefugnis der Gemeinden und Landkreise überlassen.

Die Verwaltungsgemeinschaft versteht sich nicht als eigene kommunale Ebene in der Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, die – wie das Amt – neben die Gemeinden tritt. Die Verwaltungsgemeinschaft bleibt vielmehr auf ihren ursprünglichen Zweck beschränkt, die Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Mitgliedsgemeinden durch die Bereitstellung eines gemeinsamen Verwaltungsamtes zu verbessern, das im Namen und in der Verantwortung der beteiligten Gemeinden handelt. Die niedersächsische Samtgemeinde und das schleswig-holsteinische Amt schieden daher ebenso wie die Verbandsgemeinde nach rheinland-pfälzischem Muster nach den Vorstellungen der Landesregierung als Modell für die gemeindliche Ebene des Landes Sachsen-Anhalt aus⁵⁴.

Die Landesregierung erwägt darüber hinaus, den kreisangehörigen Gemeinden im Zuge der allgemeinen Gebietsreform ein Organisationsmodell zur Verfügung zu stellen, das Elemente der Verwaltungsgemeinschaft zu einer Amtsverfassung weiterentwickelt. Das künftige Amt könnte nach diesen Vorstellungen die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit und gesetzlich übertragenem Aufgabenbestand erhalten. Die Selbstverwaltung amtsangehöriger Gemeinden sollte jedoch mit dem Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, ungeschmälert erhalten bleiben. Das Amt hätte eine im wesentlichen dienende Funktion, die dadurch zum Ausdruck käme, daß die Amtsverwaltung aus Vertretern der Gemeinden gebildet wird. Nach den derzeitigen Vorstellungen der Landesregierung sollten in Sachsen-Anhalt die Gemeinden im Rahmen der Reform im Ergebnis grundsätzlich selbst entscheiden können, ob sie ein Amt bilden oder sich zu einer Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung zusammenschließen wollen. Die einzelnen Elemente einer solchen Amtsordnung müssen allerdings noch entwickelt werden⁵⁵.

Durch eine Kreisgebietsreform sollen die heute 37 Landkreise⁵⁶ voraussichtlich im kommenden Jahr zu 22 Landkreisen zusammengeschlossen werden. Der Verlust des Kreissitzes soll dabei nach Möglichkeit durch den Status einer großen kreisangehörigen Stadt sowie die Zuordnung anderer Verwaltungen oder sonstige Fördermaßnahmen ausgeglichen werden⁵⁷.

5. Thüringen

Wie in Sachsen soll die gemeindliche Gebietsreform im Bundesland Thüringen durch Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften erreicht werden⁵⁸. Hierzu ist

eine entsprechende Änderung bzw. Ergänzung der Kommunalverfassung der DDR⁵⁹ sowie ein Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit⁶⁰ vorgesehen. Die Verwaltungsgemeinschaft ist als Zusammenschluß benachbarter kreisangehöriger Gemeinden eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit der Fähigkeit, Dienstherr von Beamten zu sein. Sie wird durch Rechtsverordnung des Innenministers gebildet und erweitert. Die kommunalpolitische Entscheidungsfreiheit der Mitgliedsgemeinden soll aber in der Verwaltungsgemeinschaft weitgehend unberührt bleiben. Die Gemeindevertretungen, das Amt des Bürgermeisters, die Finanzhoheit und die Planungshoheit bleiben daher in der einzelnen Gemeinde erhalten. Die Verwaltungsgemeinschaft nimmt alle Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches ihrer Mitglieder wahr (z. B. Aufgaben des Standesamtes, der Meldebehörde, der Mitwirkung von Sozialangelegenheiten). Für den Bereich des eigenen gemeindlichen Wirkungsbereiches obliegt ihr die verwaltungsmäßige Vorbereitung und der verwaltungsmäßige Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden⁶¹, die Erledigung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten, die für die Gemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen. Die Mitgliedsgemeinde entscheidet daher durch die Gemeindevertretung viel, verwaltet jedoch wenig. Die Verwaltungsgemeinschaft entscheidet durch die Gemeinschaftsversammlung wenig, verwaltet jedoch viel. Die Verwaltungsgemeinschaft ist Anlauf- und Kontaktstelle für den Bürger, bei der er in allen Verwaltungsangelegenheiten Rat und Hilfe erfährt, wodurch zugleich ein Beitrag zu einer bürgernahen Verwaltung geleistet werden kann. Von den Möglichkeiten des freiwilligen Zusammenschlusses auf der Basis von Verwaltungsgemeinschaften als Bürogemeinschaften haben die Gemeinden in Thüringen bereits schon in erheblichem Maße Gebrauch gemacht. Die Verwaltungsgemeinschaft ist dabei nach Auffassung der Landesregierung von Thüringen nicht als Übergangslösung anzusehen, sondern als eine auf Dauer angelegte Organisationsform zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Auch die Verwaltungsgemeinschaft setzt jedoch Gemeinden voraus, die leistungsfähig genug sind, die gemeindlichen Aufgaben erfüllen zu können⁶².

Auch Thüringen setzt dabei zunächst auf freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden in einer Vereinbarungsphase, an die sich – soweit erforderlich – eine strenger reglementierte Amtsphase anschließt. Die Zusammenschlüsse sollen an einheitlichen Kriterien der Leistungsfähigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungsräume, der Entfernungen und der Überschaubarkeit des Raumes, landschaftlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten der Integration ausgerichtet sein. Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft werden dabei als

freien Städte in Thüringen, Teil A: Gebietsreform der Gemeinden in Thüringen, Entwurf der Leitlinien für die Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten, Teil B: Entwurf der Leitlinien für die Gebietsreform der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen, 1992.

59 Thüringer Innenministerium, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 19. 12. 1991.

60 Thüringer Innenministerium, Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, Stand: 30. 1. 1992.

61 Z. B. Vollzug der Satzungen, Beachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren insbesondere in der Bauleitplanung, Abwicklung des Haushalts, Führung der Kassengeschäfte.

62 So Thüringer Innenministerium, Entwurf der Leitlinien für eine Gebietsreform der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte, 1992, S. 5.

53 Vgl. dazu die Allgemeine Begründung des GKG-LSA, S. 2.

54 Vgl. dazu die Allgemeine Begründung des GKG-LSA, S. 4.

55 Vgl. dazu die Allgemeine Begründung des GKG-LSA, S. 4.

56 Daneben bestehen 4 kreisfreie Städte.

57 Zu den beabsichtigten Regelungen liegen aber noch keine Gesetzentwürfe vor.

58 Vgl. dazu Thüringer Innenministerium, Entwurf der Leitlinien für eine Gebietsreform der Gemeinde, Landkreise und kreis-

im Prinzip gleichwertige, auf Dauer angelegte alternative kommunale Organisationsformen für die lokale Ebene verstanden. Für ihre Größe und für die Abgrenzung der Gebiete, die zu den neuen Verwaltungseinheiten zusammengefaßt werden sollen, gelten weitgehend die gleichen Kriterien. Welche dieser Organisationsformen im Einzelfall als zweckmäßig anzusehen ist, wird nach Auffassung des Thüringischen Innenministeriums ganz wesentlich durch die örtlichen Verhältnisse bestimmt.

Die Einheitsgemeinde garantiert dabei ein Höchstmaß an Wirksamkeit und Sparsamkeit und bringt den größten Rationalisierungseffekt, bewirkt ein Höchstmaß an finanzieller Leistungskraft, ist die geeignetste Grundlage für den strukturellen Ausgleich im engeren Verwaltungsraum, bietet die beste Gewähr für die Lösung der Selbstverwaltungsaufgaben und ist in ihrer Verwaltung für jeden Bürger übersichtlich. Die Verwaltungsgemeinschaft sichert den Bestand der Mitgliedsgemeinden und damit auch einer engeren örtlichen Gemeinschaft, erhält die kommunalpolitische Entscheidungsfreiheit kleiner kommunaler Organismen und erlaubt im Einzelfall ein Mehr an bürgerschaftlicher Mitwirkung bei der Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben. In Gebieten mit starker Bevölkerungsdichte vor allem in den Verstärkungszonen großer Städte, in Gemeinden mit engen baulichen Verflechtungen sowie schon bestehenden zentralen Versorgungseinrichtungen oder Siedlungsschwerpunkten ist nach Auffassung des Thüringischen Innenministeriums die Bildung einer Einheitsgemeinde sinnvoll. In Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte und größeren Entfernungen zwischen den Gemeinden dürfte dagegen die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften vorzuziehen sein. Dabei kann es auch zweckmäßig sein, daß sich kleinere Gemeinden zunächst zu einer größeren Gemeinde zusammenschließen, um so sich mit anderen Gemeinden zu einer Verwaltungsgemeinschaft zu verbinden⁶³. Die Grundlage für diese Reformen sollen durch entsprechende Änderungen und Ergänzungen der Kommunalverfassung und durch ein Gesetz über die kommunalen Gemeinschaftsarbeiten gelegt werden.

Wie in den anderen östlichen Bundesländern ist auch in Thüringen eine sehr unterschiedliche Struktur und Größe der 35 Landkreise vorzufinden. Ihre Einwohnerzahl liegt gegenwärtig zwischen 28 500 E (Lobenstein) und 142 000 E (Gotha). Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt 60 315 E. Die unterschiedlichen naturräumlichen Verhältnisse lassen größere Einheiten eher in Mittel-, Nord- und Ost-Thüringen zu, während für Süd- und Südost-Thüringen im Durchschnitt kleinräumigere Lösungen infrage kommen dürften. Nach den Vorstellungen des Thüringischen Innenministeriums sollen die 38 Landkreise zu 21 Landkreisen mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 100 000 E zusammengefaßt werden, wobei die Mindestgröße eines Landkreises bei ca. 20 000 E liegen sollte. Die Neugliederung der 5 kreisfreien Städte steht zwar im Ausgangspunkt vor vergleichbaren Überlegungen. Wegen der Versorgungsfunktion für das Umland und einer geringeren Flächenausdehnung wird der im Änderungs-gesetz in § 8 Abs. 3 der Kommunalverfassung vorgesehene Schwellenwert von 50 000 E für kreisfreie Städte als ausreichend angesehen⁶⁴.

63 So Thüringer Innenministerium, Entwurf der Leitlinien für eine Gebietsreform der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte, 1992, S. 17.

64 Vgl. dazu Thüringer Innenministerium, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 19. 12. 1991.

Im Stadt-Umland-Bereich hält das Innenministerium des Landes Thüringen einen Zusammenschluß von Stadtrandgemeinden mit der Kernstadt für erforderlich, wenn die Notwendigkeit zu zwischengemeindlicher Zusammenarbeit auf fast allen Gebieten der Planung und Daseinsvorsorge gegeben ist, eine Stadt ihre zentralen Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann oder zur Lösung existentieller Probleme ganz auf die Bereitschaft der umliegenden Gemeinden zur Zusammenarbeit angewiesen ist⁶⁵.

Deutlich spricht sich das Innenministerium des Landes Thüringen gegen den »Ringkreis« oder »Kragenkreis« und für den Sektoralkreis im Umland großer Städte aus. Eine Ringlösung mit dem Kreissitz in der kreisfreien Stadt erschwere die Verdichtung der Beziehungen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden untereinander und führe erfahrungsgemäß zu erheblichen andauernden Nachbarschaftsproblemen zwischen der kreisfreien Stadt und dem Landkreis, insbesondere hinsichtlich der kommunalen Infrastruktureinrichtungen. Der Ringkreis schneide auch den kreisfreien Städten angemessene und notwendige Entwicklungen ab und widerspreche dem Ziel, den ländlichen Raum zu stärken. Aus den gleichen Gründen wird auch Sektoralkreislösungen mit dem Kreissitz in der kreisfreien Stadt eine Absage erteilt und empfohlen, den Kreissitz in eine hierfür geeignete kreisangehörige Gemeinde zu legen⁶⁶.

II. Brennpunkte der Diskussion

Bei allen Unterschieden in Einzelheiten lassen sich in den kommunalen Verwaltungsstrukturen der neuen Bundesländer vergleichbare Ausgangspunkte und Fragestellungen erkennen, auf die in den fünf Ländern vielfach ähnliche Antworten gegeben werden. Die Abschaffung des Zentralstaates der ehemaligen DDR hat zwar zu einer bedeutsamen Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung geführt. Angesichts der überwiegenden Zahl der einwohner- und flächenkleinen Gemeinden sind nach übereinstimmender Auffassung eine Gemeindeverwaltungsreform und eine Kreisgebietsreform unausweichlich. Gleichwohl ergeben sich in der Umsetzung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform zahlreiche Einzelprobleme, die im Brennpunkt der Diskussion stehen.

1. Aufgaben der Kreise

Unmittelbar nach Wiedereinführung der kommunalen Gebietskörperschaften sind die verschiedenen Verwaltungsaufgaben unabhängig von deren Orts- oder Kreisbezug zumeist von kommunalen Organisationseinheiten wahrgenommen worden, die sich zu deren Erledigung in der Lage sahen. Mit wachsendem Abstand von dieser Neugründungsphase der kommunalen Ebene wird eine eindeutige Aufgabenzuordnung und Aufgabenverteilung auf Städte, Gemeinden und Landkreise immer wichtiger. Die endgültige Aufgabenzuordnung setzt allerdings gerade in den strukturschwachen östlichen Bundesländern eine Reform der Gemeinde- und Kreisebene voraus. Eine Auf-

65 Als äußere Anhaltspunkte für eine enge Verflechtung werden erwähnt: eine zusammenhängende oder zusammenwachsende Bebauung mit zunehmender Angleichung der Bevölkerungsdichte, das Vorhandensein einer Vielzahl gemeinsamer kommunaler Einrichtungen sowie das Fehlen von Wohn-, Gewerbe- und Industrieflächen im Stadtgebiet zur strukturgerechten Entwicklung der Stadt.

66 So Thüringer Innenministerium, Entwurf der Leitlinien für eine Gebietsreform der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte, 1992, S. 25.

gabenverlagerung von der staatlichen Ebene auf die Kreise und von den Kreisen auf die Gemeinden bzw. Ämter kann erst vorgenommen werden, wenn die Träger der kommunalen Selbstverwaltung eine für die Aufgabenerledigung ausreichende Größe und Leistungsfähigkeit besitzen. Allgemein muß dabei der Grundsatz gelten, daß die Aufgaben so orts- und bürgernah wie möglich erfüllt werden sollen. Die kommunalen Aufgaben mit unmittelbarem Ortsbezug sollten von den Gemeinden wahrgenommen werden, während sich die Kreisebene auf die Funktionen der Ergänzung und des interkommunalen Ausgleichs konzentriert. Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform muß die Städte, Gemeinden und Kreise dazu befähigen, diese Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen.

Dem Gedanken einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung entspricht, daß staatliche Sonderbehörden soweit wie möglich in die Kreise und kreisfreien Städte eingegliedert werden. Dies trägt auch dem Prinzip der Aufgabenbündelung Rechnung, das ebenso für die gemeindliche Ebene gilt. Neben einer Maßstabsvergrößerung der Städte, Gemeinden und Kreise kann auch durch eine Ämterverfassung, durch Verwaltungsgemeinschaften oder Zweckverbände ein Beitrag zur effektiven Erledigung kommunaler Aufgaben geleistet werden. Solche komplexeren kommunalen Organisationseinheiten haben den Vorteil, daß bürgerschaftliche Selbstverwaltung in überschaubaren Einheiten erhalten bleibt und die Fehler vermieden werden, die vielfach in den alten Bundesländern durch eine zu rigide Eingemeindungspolitik begangen worden sind. Zugleich muß durch eine ausreichende »Leitungsspanne« zwischen den verschiedenen Trägern kommunaler Selbstverwaltung eine Einmischung in die jeweils eigenständige Aufgabenwahrnehmung verhindert werden.

2. Personal

Der Neubau der Verwaltung in den östlichen Bundesländern steht vor erheblichen Personalproblemen, die erst nach einer längeren Übergangszeit lösbar erscheinen. Durch die in den nächsten Jahren zu erwartende Angleichung der Einkommensverhältnisse in Ost und West kommen auf die kommunalen Arbeitgeber und Dienstherrn erhebliche Mehrbelastungen zu, die angesichts des Nachholbedarfs bei der Schaffung kommunaler Einrichtungen kaum überwindbar sind. Die alten Bundesländer fühlen sich in ihrer Opferbereitschaft zudem an Grenzen gebunden. Gemessen an den Maßstäben in den westlichen Bundesländern sind in den östlichen Bundesländern vielfach Personalüberhänge erkennbar, die sich auf Dauer nicht halten lassen. Der Personalabbau muß aber behutsam und unter Wahrung beamtenrechtlicher Besitzstände durchgeführt werden. Auch hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß aus der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten nicht automatisch eine Personaleinsparung folgt.

Schwierige Entscheidungen ergeben sich auch bei der Frage, welche Qualifikationsanforderungen an die Spitzenbeamten in den Städten, Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften zu stellen sind. Dem Grundsatz einer ausreichenden Qualifikation für das jeweilige Leitungsamt steht die Überlegung gegenüber, die neuen Führungspositionen nicht ausschließlich mit Personal aus dem Westen zu besetzen, sondern auch jenen eine Chance zu geben, die sich als erste nach der Wende zur Verfügung gestellt und Verantwortung getragen haben. Über den jeweiligen Spitzenbeamten von Gemeinde, Kreis, Amt oder Verwaltungsgemeinschaft sollte die Vertretung eigenverantwortlich entscheiden. Ein Bestätigungsrecht des Staates sollte nur dort vorgesehen werden, wo dies aus

Gründen der staatlichen Aufgabenerledigung unabweisbar ist.

3. Stadt-Umland-Problematik

Gemessen an den Erfahrungen in den westlichen Bundesländern wird erheblicher kommunalpolitischer Konfliktstoff im Stadt-Umland-Bereich auftreten⁶⁷. Aus der Ansiedlung von Großvorhaben und gemeindeübergreifenden Einrichtungen des Produktions-, Ver- und Entsorgungsbereichs sowie Dienstleistungsbereichs etwa des Wohnungsbaus, der Industrieansiedlung, der Abfallbeseitigung, der Verkehrsinfrastruktur oder zentraler Einrichtungen ergibt sich ein erheblicher Flächenbedarf, der aus der Sicht der Kernstädte umfangreiche Eingemeindungen unabweisbar macht. Das Umland verweist demgegenüber auf die Vorteile eigenständiger Entscheidungsbefugnisse und auf Kooperationsmöglichkeiten, mit denen eine ausreichende interkommunale Abstimmung erreicht werden kann. Stadt und Umland müssen daher kooperieren, weil eine Reihe von Aufgaben nur gemeinsam gelöst werden kann.

Auf diese Frage der Stadt-Umland-Problematik können unterschiedliche Antworten gegeben werden, die von Eingemeindungslösungen bis zu vielfältigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit reichen. Im Hinblick auf die Stärkung des Elements eigenverantwortlicher kommunaler Selbstverwaltung sollten Eingemeindungen auf das unumgänglich notwendige Maß beschränkt und den unterschiedlichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nach Möglichkeit der Vorrang eingeräumt werden. Im Gegensatz zu den Voraussetzungen in den alten Bundesländern fehlt in den östlichen Ländern auch das erforderliche »Reformklima«, das Eingemeindungen größeren Stils im Stadt-Umland-Bereich in der Bevölkerung die nötige Akzeptanz verleiht. Gegenüber rigorosen Eingemeindungen sollte nach Möglichkeit den vielfältigen Formen der Stadt-Umland-Verbände, die sich etwa im Frankfurter Umland durchaus bewährt haben, der Vorzug eingeräumt werden.

Im Stadt-Umland-Bereich wird offenbar in den fünf neuen Bundesländern dem Sektoralkreis gegenüber dem »Kragenkreis« der Vorzug gegeben. Auch neue interkommunale Organisationsstrukturen wie etwa die Regionalstadt, der Regionalkreis oder andere Formen der verfaßten interkommunalen Zusammenarbeit stehen in den östlichen Ländern auf dem Prüfstand. Noch verbleibende grenzüberschreitende Probleme können wohl nur durch kooperatives Planen und Handeln gelöst werden.

Die Zusammenlegung von Kreisen führt für viele bisherige Standortgemeinden zum Verlust des Kreissitzes, der möglichst durch Kompensationen im Bereich anderer Verwaltungseinheiten oder Fördermaßnahmen ausgeglichen werden sollte.

67 Zur Stadt-Umland-Problematik sind in den alten Bundesländern im Laufe der Jahre zahlreiche Vorschläge entwickelt worden. Sie gliedern sich in gebietskörperschaftliche Modelle und Verbandsmodelle. Zu den gebietskörperschaftlichen Modellen gehört der Stadt-Landkreis, der erweiterte Stadtkreis, der Industriekreis, die Stadtunion sowie Regionalstadt, Regionalkreis und Verwaltungsregion, während der Gemeindegewerkschaftsverband, der kommunale Nachbarschaftsverband und der Regionalverband zu den Verbandsmodellen rechnen, vgl. zu den unterschiedlichen Modellen und deren verfassungsrechtlicher Bewertung Bernhard Stürer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 119 m. w. N.; vgl. auch Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS für Werner Weber, Berlin 1974, S. 957 ff.

4. Fortentwicklung der Kommunalverfassung

Die Kommunalverfassung der DDR hat den Städten, Gemeinden und Kreisen eine gute Grundlage für den kommunalrechtlichen Neubeginn gegeben. Gleichwohl erweisen sich verschiedene Einzelbestimmungen des kommunalen Verfassungsrechts als reformbedürftig. Dabei sind insbesondere die Vor- und Nachteile der Magistratsverfassung, Einzelheiten der kommunalen Zusammenarbeit sowie der Fachaufsicht klärungsbedürftig. Auch hinsichtlich der Frage einer Direktwahl oder einer indirekten Wahl des Hauptverwaltungsbeamten zeichnet sich in den neuen Bundesländern eine kontroverse Diskussion ab. Die einheitliche Kommunalverfassung in den fünf östlichen Bundesländern könnte dabei als Chance für eine gemeinsame kommunalpolitische Grundlage verstanden werden. Zugleich ist aber der Wunsch der Länder verständlich, den jeweiligen Besonderheiten und unterschiedlichen politischen Einschätzungen durch individuelle kommunalrechtliche Regelungen Rechnung zu tragen. Bei den Grundzügen des Kommunalverfassungsrechts sollten daher möglichst gesetzgeberische Regelungsdisharmonien vermieden werden.

5. Einheitsgemeinde/Verbandsgemeinde

Aufgrund der Erfahrungen in den westlichen Bundesländern mit großangelegten Eingemeindungslosungen gehen die östlichen Bundesländer einen moderateren Weg. Neben die Einheitsgemeinde treten unterschiedliche Formen der verfaßten interkommunalen Zusammenarbeit in Ämtern, Verbandsgemeinden und vergleichbaren kommunalen Organisationseinheiten, durch die eine Selbständigkeit der kleineren gemeindlichen Einheit gewahrt und zugleich die erforderliche Effizienz der Kommunalverwaltung erreicht wird. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und kommunalen Zwischenformen in der Organisation der Ortsebene sollte daher soweit wie möglich der Vorzug vor der Einheitsgemeinde gegeben werden. Auch kleinere gemeindliche Einheiten sind wegen der besonderen Ausgangslage in den neuen Bundesländern im Einzelfall daher durchaus vertretbar. Zugleich müssen die neuen kommunalen Organisationseinheiten in die Lage versetzt werden, mehr als bisher kommunale Aufgaben zu übernehmen und eine eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung sicherzustellen. Unterschiedliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit oder Stufenmodelle der gemeindlichen Aufgabenerfüllung können dabei auf Dauer bei entsprechender Bereitschaft der beteiligten kommunalen Körperschaften in ein kommunalrechtliches System der Einheitsgemeinde münden. Dem Prinzip der Freiwilligkeit sollte dabei aber oberste Priorität zukommen.

6. Der leitende Verwaltungsbeamte

Im Bereich der Führungsspitze der kommunalen Organisationseinheiten zeichnen sich in den östlichen Bundesländern unterschiedliche Modelle ab. Der leitende Verwaltungsbeamte ist in der Verwaltungsgemeinschaft danach sowohl als Fachkraft auf Lebenszeit als auch als Wahlbeamter auf Zeit vorstellbar. In der Gemeinde stellt sich die Frage der direkten oder der indirekten Wahl des Hauptverwaltungsbeamten und zudem die Frage, ob die Wahlperiode der kommunalen Vertretungskörperschaft mit der Amtsperiode des kommunalen Wahlbeamten identisch sein soll. In mehreren östlichen Bundesländern wird es dabei zu einer auf 8 Jahre ausgelegten Amtsperiode des Hauptverwaltungsbeamten kommen.

Aufgrund der Erfahrungen in den westlichen Bundesländern sollten die Regelungen des Kommunalverfassungsrechts so angelegt sein, daß sie auch Disharmonien zwischen Rat, Bürgermeister und Hauptverwaltungsbeamten standhalten und nicht nur bei einer persönlichen Gleichgestimmtheit zwischen den Amtswaltern funktionieren. Aus dieser Sicht wird sich ein bedeutender Einfluß der Kommunalpolitik auf die personelle Leitung der Kommunalverwaltung nicht verhindern lassen.

7. Der Reformprozeß

Der Neubau der kommunalen Verwaltung sollte möglichst bereits bis zur nächsten Kommunalwahl im Jahre 1994 abgeschlossen sein. Dies bedeutet, daß die aus Gemeinde- und Kreisreform bestehende kommunale Verwaltungsreform in den östlichen Bundesländern zügig in Angriff genommen und zum Abschluß gebracht wird. Behutsame gebietliche Neugliederungen müssen dabei durch eine Funktionalreform auf allen Ebenen der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung begleitet werden. Auch eine Novellierung der Kommunalverfassung und flankierende finanzielle Förderungsmaßnahmen des Landes sollten ihren Beitrag zum Gelingen eines kommunalen Neubeginns leisten. Die Gesamtmaßnahmen sind daran auszurichten, die kommunale Eigenverantwortung zu stärken und durch entsprechende organisatorische, personelle und finanzielle Maßnahmen auch in den östlichen Bundesländern eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung einzurichten. Die neuen Bundesländer können dabei aus den Erfahrungen lernen, die in den alten Bundesländern in einer mehr als 40jährigen Rechtstradition der Nachkriegszeit mit dem Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung gewonnen werden konnten.

III. Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform

Bei der kommunalen Gebietsreform ist effektiver Rechtsschutz unabdingbar⁶⁸. Die bisherige Diskussion der kommunalen Gebietsreform in den neuen Ländern hat bereits gezeigt, daß ein Bedürfnis nach gerichtlicher Kontrolle der Neugliederungsmaßnahmen besteht. Dies gilt vor allem deshalb, weil bei dem Zusammenschluß von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften oder Ämtern ebenso wie auf Kreisebene neben freiwilligen Lösungen auch gesetzgeberische Zwangsmaßnahmen nicht auszuschließen sind. Auch wenn eine flächendeckende Gemeindegebietsreform bei den Reformüberlegungen in den neuen Ländern gegenwärtig vor allem wegen des mangelnden Reformklimas nicht im Vordergrund steht, werden sich im Stadt-Umland-Bereich die Nutzungs- und Raumsprüche der Kernstädte auf freiwilliger Basis kaum durchsetzen lassen.

Damit entstehen dieselben Konfliktlagen, wie sie auch in den alten Bundesländern bei der kommunalen Gebietsreform aufgetreten sind. Diese Konflikte lassen sich nicht ohne gerichtliche Kontrolle lösen.

Die Erfahrungen in den alten Ländern zeigen überdies, daß solche gerichtlichen Kontrollverfahren eine Befriedungsfunktion haben können, die das Zusammen-

⁶⁸ Vgl. dazu Werner Hoppe / Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973; Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, 1 ff.; Verfassungsfragen zur Gebietsreform, DÖV 1978, 78 ff.; ders., Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, 139 ff. jeweils m. w. N.

ben der einzelnen Teile von neugebildeten Gebietskörperschaften und Verbänden selbst in den Fällen erleichtern, in denen die Rechtsmittel im Ergebnis keinen Erfolg haben. Die Befriedungsfunktion hängt aber wesentlich von einer Reihe von Faktoren ab:

- Die Kontrollmaßstäbe müssen so greifen, daß die prozeßführenden Gemeinden und Gemeindeverbände ihre rechtlichen Bedenken gegen die sie betreffenden Neuordnungsmaßnahmen in der Sache behandelt sehen und ihre Fragen an die Reform beantwortet finden.
- Die Kontrolldichte darf nicht so weitmaschig angelegt sein, daß wesentliche Fragen von der Kontrolle ausgenommen und unter dem Stichwort der »Einschätzungsprärogative« des Normgebers kontrollfrei gestellt werden⁶⁹.
- Die Besetzung der neu einzurichtenden Verfassungsgerichte in den östlichen Bundesländern sollte ausschließlich für berufsrichterliche Verfassungsrichter vorgesehen sein⁷⁰.

Für die gerichtliche Kontrolle kommen in Betracht:

- Die kommunale Verfassungsbeschwerde von Gemeinden und Gemeindeverbänden gegen Landesgesetze (oder Landesrecht) beim Landesverfassungsgericht, sofern in den neuen Ländern Verfassungsgerichte mit entsprechenden Zuständigkeiten eingerichtet werden⁷¹, was sich empfiehlt.
- Soweit eine solche Zuständigkeit der Landesverfassungsgerichtsbarkeit nicht besteht, die kommunale Ver-

69 So geht die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Raumordnungsplänen auf der regionalen Ebene in Nordrhein-Westfalen (Gebietsentwicklungspläne) im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde vor dem VerfGH NW – wenn sie nicht verbessert wird – praktisch ins Leere, weil der VerfGH in den bisher zur Entscheidung anstehenden Verfahren die einfachrechtlichen Vorgaben nicht hinreichend zur Kontrolle heranzieht, vgl. dazu Max Dietlein, Einfachrechtliche Kontrollmaßstäbe im kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen untergesetzliche Normen, NWVBl. 1992, 1 ff., und weil Wertungen und Prognosen, die bei der Planung entscheidend sind – im Anschluß an BVerfGE 76, 107 (121) – im Unterschied zur verwaltungsgerichtlichen Prüfung nur darauf kontrolliert worden sind, »ob diese offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen«, so VerfGH NW, Urteil vom 15. 12. 1989 – VerfGH 5/88 –, DVBl. 1990, 417; vgl. auch Urteil vom 18. 6. 1991 – VerfGE 5/90 –, NWVBl. 1991, 371 (Sondermülldeponie); Urteil vom 28. 1. 1992 – VerfGH 2/91 – (Oelde), Amtlicher Umdruck (AU), S. 18. Warum das Merkmal der Offensichtlichkeit zur Fehlerhaftigkeit einer Prognose oder Wertung hinzutreten muß, bleibt unklar. Bei der Eindeutigkeit der Widerlegbarkeit mag das angehen, obgleich zwei- oder mehrdeutige Widerlegbarkeiten schlecht vorstellbar sind. Solche sprachlichen Erfindungen dienen offenbar lediglich einem Rückzug aus der gerichtlichen Kontrolle, ohne daß dies vom Verfassungsverständnis her geboten oder zu rechtfertigen wäre, vgl. auch Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, Festschrift BVerfG, 1976, Bd. 1, S. 663 (706 ff.).

70 Siehe hierzu Robert Knöpfle, Richterbestellung und Richterbank bei den Landesverfassungsgerichten, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. I., 1983, S. 231 f., 262 ff. Das ist in den Verfassungsentwürfen in den neuen Bundesländern nicht durchgängig vorgesehen. Siehe dazu Johannes Rux, Die Verfassungsentwürfe in den neuen Bundesländern, Neue Justiz 1992, 144 ff., 150.

71 Zur kommunalen Verfassungsbeschwerde in den alten Bundesländern s. Werner Hoppe, Die kommunale Verfassungsbeschwerde, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband II, 1983, S. 257 ff.

fassungsbeschwerde von Gemeinden und Gemeindeverbänden gegen Landesgesetze nach § 91 BVerfGG beim BVerfG.

- Die Normenkontrollklage vor den Oberverwaltungsgerichten (Bezirksgerichten) gegen untergesetzliche Rechtsnormen, sofern eine solche Kontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vorgesehen ist.
- Die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 2 VwGO vor den Verwaltungsgerichten gegen Neugliederungsmaßnahmen, die sich als Verwaltungsakte darstellen.

Sofern die gerichtliche Kontrolle dem BVerfG oder den Landesverfassungsgerichten im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde obliegt, sind Kontrollmaßstäbe die Selbstverwaltungsgarantie und die daraus entwickelten Maßstäbe finaler, instrumentaler und prozeduraler Art⁷².

Die Einrichtung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern bietet zugleich die Chance, das bisherige verfassungsgerichtliche Kontrollsystem i. S. einer stärkeren Ausdifferenzierung der Kontrollmaßstäbe und einer intensiveren Kontrolldichte und besseren Kontrollreichweite zu verfeinern. Dabei sollte der seit dem Elfes-Urteil⁷³ aus der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitete verfassungsrechtliche Grundsatz einer Belastungsfreiheit von rechtswidrigen hoheitlichen Eingriffen auch auf die in Art. 28 Abs. 2 GG geschützte kommunale Selbstverwaltungsgarantie übertragen werden. Die Gemeinden haben daher innerhalb ihrer verfaßten Organisation sowie ihres Aufgaben- und Funktionsbereichs Beeinträchtigungen durch staatliche Rechtsakte nur hinzunehmen, wenn der Eingriff in jeder Hinsicht verfassungsrechtlichen sowie einfachrechtlichen Maßstäben genügt und sich nicht als rechtswidrig erweist.

Eine solche Öffnung des Blicks auch in Richtung auf die Kontrolle der einfachgesetzlichen Rechtsverstöße liegt auch deshalb nahe, weil – wie dargelegt – in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die Tendenz besteht, auch nicht in der Rechtsform eines förmlichen Gesetzes erlassene Rechtsnormen als materielle Gesetze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. In solchen Fällen ist aber eine Prüfung auf die Beachtung einfachgesetzlicher Regelungsvorgaben ohnehin unumgänglich.

Der besonderen Problemlage in den neuen Bundesländern sollte durch folgende Überlegungen zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle Rechnung getragen werden:

Die Last der gerichtlichen Kontrolle von Neugliederungsgesetzen darf nicht allein beim BVerfG liegen. Diesem ohnehin durch eine Flut von rechtsgrundsätzlich bedeutsamen Verfahren seit der deutschen Einheit an die Grenze seiner Belastbarkeit geratenen höchsten deutschen Gericht sollte nicht auch noch der gesamte Rechtsschutz gegen Neugliederungsgesetze aus den neuen Ländern aufgebürdet werden. Die Landtage der östlichen Bundesländer sind daher aufgerufen, in den Landesverfassungen⁷⁴ Landesverfassungsgerichtsbarkeiten – ggf. auch übergreifend für zwei Bundesländer – einzurichten und durch die

72 Einzelheiten s. bei Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973; Hoppe, Die kommunale Verfassungsbeschwerde, S. 288; Stürer, DÖV 1978, 78.

73 BVerfG, Beschluß vom 16. 1. 1957 – 1 BvR 253/56 –, BVerfGE 6, 32; »Verfassungsmäßige Ordnung i. S. des Art. 2 Abs. 1 GG ist die verfassungsmäßige Rechtsordnung, d. h. die Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind.«

74 Nach Rux, Neue Justiz 1992, 147 ff., 150, sehen alle Entwürfe die Einrichtung von Landesverfassungsgerichten vor.

Einführung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde den Rechtsschutz zu diesen Gerichten zu eröffnen. Zugleich könnte der Rechtsschutz ortsnäher und ggf. auch zeitnäher erreicht werden, was zugleich auch die aus rechtsstaatlicher Sicht so wichtige Befriedungsfunktion solcher Verfahren stärken könnte⁷⁵.

Der Landesgesetzgeber sollte gegenüber untergesetzlichen Rechtsnormen nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO die Normenkontrolle zu den Bezirksgerichten/Oberverwaltungsgerichten eröffnen und damit die Verfassungsgerichtsbarkeit zusätzlich entlasten. Aus dieser Sicht ist es zu begrüßen, daß das Land Mecklenburg-Vorpommern für den zwangsweisen Zusammenschluß von Gemeinden zu Ämtern nicht nur eine Rechtsverordnung der Landesregierung vorsieht, sondern zugleich auch die Möglichkeit eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO beim Bezirksgericht (OVG) eröffnet⁷⁶. Diese gerichtliche Kontrolle hat zudem den Vorteil, daß sie nicht auf die Kontrollmaßstäbe beschränkt ist, denen sich bisher die Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen sah, sondern in der Lage ist, solche Rechtsverordnungen an den einfachgesetzlichen Voraussetzungen der Neuordnungsmaßnahme mit einer entsprechend erhöhten verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte und Kontrollreichweite zu messen. Damit ist zugleich ein höherer Grad an Befriedung durch Rechtsschutz gegeben.

Dasselbe gilt für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von einzelnen Neugliederungsmaßnahmen im Wege der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage, wie sie etwa bei der Anordnung zur Bildung, Änderung oder Auflösung von Ämtern durch den Innenminister in Brandenburg gegeben ist (§ 1 Abs. 4 AmtsO Brandenburg)⁷⁷.

IV. Leitlinien zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen in den alten Bundesländern wurden auf der vom Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung veranstalteten Expertentagung »Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern« auf Vorschlag des Tagungsmoderators Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt folgende Leitlinien zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern verabschiedet:

1. Die Abschaffung des Zentralismus hat zu einer bedeutenden Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung geführt. Damit die neuen Aufgaben übernommen werden können, sind eine Gemeindeverwaltungsreform und eine Kreisgebietsreform notwendig. Eine flächendeckende Gemeindegebietsreform muß nicht zwingend mit durchgeführt werden.
2. Die endgültige Aufgabenzuordnung und Aufgabenverteilung auf Städte, Gemeinden und Kreise kann erst nach der Reform vorgenommen werden, wenn Größe und Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften feststehen.
3. Die Aufgaben sollen so orts- und bürgernah wie möglich erfüllt werden. Derzeit müssen die Aufgaben noch dort wahrgenommen werden – vielfach bei den Kreisen –, wo sie tatsächlich erfüllt werden können.

75 Auch ließe sich die in Neugliederungsverfahren vielfach erforderliche Ortsbesichtigung von der Landesverfassungsgerichtsbarkeit leichter organisieren.

76 Siehe oben unter I. 2.

77 Siehe oben unter I. 1.

4. Aufgaben staatlicher Sonderbehörden der unteren Ebene sollen so weit wie möglich von den Kreisen und kreisfreien Städten erfüllt werden.
5. Die »Leitungsspanne«, d. h. der Abstand zwischen den Verwaltungsinstanzen, muß groß genug sein, damit keine ungerechtfertigte Einmischung in die Aufgabenerfüllung stattfindet.
6. Angesichts der Fülle der Aufgaben dürfen Personalschlüsselszahlen nicht schematisch angewendet werden. Aus der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten ergibt sich nicht automatisch eine Personaleinsparung.
7. Im Zusammenhang mit Qualifikationsanforderungen muß bedacht werden, daß diejenigen Bürgerinnen und Bürger nicht von der Bewerbung und Weiterführung von Führungsaufgaben ausgeschlossen werden, die sich als erste nach der Wende zur Verfügung gestellt und Verantwortung übernommen haben.
8. Stadt und Umland müssen kooperieren, weil eine Reihe von Aufgaben nur gemeinsam gelöst werden kann. Dazu gehören beispielsweise: Flächenbereitstellung, Verkehrsinfrastruktur, Abfallbeseitigung, Wasserversorgung und Entsorgung.
9. Die Entscheidung darüber, ob im Umfeld einer Kernstadt Sektorkreise oder ein »Halskrausenkreis« gebildet werden sollte, sollte nicht dogmatisch, sondern anhand der örtlichen Verhältnisse und weiterer individueller Gesichtspunkte getroffen werden.
10. Wenn man den Erfolg von Stadt-Umland-Verbänden an ihren Durchsetzungs- und Finanzierungs Kompetenzen mißt, sind sie im wesentlichen gescheitert. Erfolgreich waren diese Verbände bei Planungsaufgaben.
11. Man könnte daraus schließen, daß mittelfristig nur Eingemeindungen das richtige Mittel zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen sind. Andere hielten dagegen: Eingemeindungen können zum Absinken der eingemeindeten (ehemals selbständigen) Körperschaften zu bedeutungslosen Vorortgemeinden (Wohn- und Schlafstadt) ohne eigenes Gesicht führen. Eingemeindungen sollten daher durch andere Lösungen vermieden werden, in denen die Selbständigkeit der Ortschaften erhalten bleibe.
12. Grenzüberschreitende Probleme können durch kooperatives Planen und Handeln gelöst werden.
13. Entgegen vielen Befürchtungen muß der Verlust der Funktion als Kreisstadt keine reale Schlechterstellung nach sich ziehen. Etwaige Nachteile können durch staatliche Förderprogramme ausgeglichen werden.
14. Eine bürgernahe Verwaltung kann auch durch EDV-gestützte Zweigstellen erreicht werden.
15. Die Kommunalverfassung vom 17. 5. 1990 ist bzw. war eine geeignete Grundlage für den Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den fünf neuen Ländern. Zusätzlich regelungsbedürftig sind insbesondere folgende Punkte:
 - Magistratsverfassung (Stadtvorstand),
 - Einzelheiten der kommunalen Zusammenarbeit,
 - Einzelheiten der Fachaufsicht.
16. Bei der anstehenden Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts werden einige Grundsatzentscheidungen voraussichtlich länderunterschiedlich getroffen werden. Dazu gehört insbesondere: Direktwahl oder indirekte Wahl des Hauptverwaltungsbeamten.
17. Es sollte geprüft werden, ob die Kommunalverfassung nur mit verfassungsändernder Mehrheit abänderbar sein

- sollte; dies müßte in den Landesverfassungen geregelt werden. Dann müßten allerdings Geschäftsordnungsvorschriften aus der Kommunalverfassung herausgehalten werden (Ladungsfristen, Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen, Fraktionsstärke usw.).
18. Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an kommunal bedeutsamen Gesetzgebungsverfahren muß gewährleistet sein. Dringend erwünscht ist ein Vortragsrecht in den Beratungen der Landtagsausschüsse.
 19. Bei notwendigen Zusammenschlüssen in der Gemeindeverwaltungsreform sollte zunächst das Prinzip der Freiwilligkeit im Vordergrund stehen. Numerische Vorgaben insbesondere für akzeptable Mindestzahlen von Einwohnern sind erforderlich.
 20. In den neuen Ländern ist für die Verwaltungsstrukturen der kleinen Gemeinden die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften/Ämterverwaltungen derzeit der Bildung von Einheitsgemeinden vorzuziehen. In der weiteren längerfristigen Entwicklung können dann verbindlichere Formen der Zusammenarbeit (gewählte Verbandsvertretung, direkt gewählte Bürgermeister) entstehen.
 21. Innerhalb gesetzlich vorgegebener Eckwerte sollten den Gemeinden Gestaltungsmöglichkeiten für ihre innere Verfassung gegeben werden.
 22. Effektiver Rechtsschutz in der Reform ist notwendig, auch und gerade im Interesse einer Befriedung der Betroffenen. Dazu sollten ggf. gemeinsame Landesverfassungsgerichte eingerichtet werden, an die kommunale Verfassungsbeschwerden gerichtet werden können.
 23. Dabei ist auch zu prüfen, ob das Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO für untergesetzliche landesrechtliche Normen eröffnet werden sollte.
 24. Bei der gesetzlichen Regelung der kommunalen Führungsspitze sollte bedacht werden:
 - »Schönwetterkonstruktionen«, die nur bei persönlicher Übereinstimmung der Amtswalter funktionieren, sollten vermieden werden.
 - Rein repräsentative Funktionen sollten nicht vergeben werden.
 - Die Vorstellung, daß die Verwaltungsarbeit strikt von der Kommunalpolitik getrennt werden könnte, muß überprüft werden.
 25. Die kommunale Verwaltungsreform (Kreis- und Gemeindeform) muß in der Struktur bis zu den Kommunalwahlen von 1994 abgeschlossen sein.
 26. Der Reformprozeß sollte durch finanzielle Anreize aus Landesmitteln gefördert werden.
 27. Vor dem Hintergrund der Abwanderung vieler Regelungsbereiche in die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft und zur Stärkung von Akzeptanz und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung muß die Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verstärkt werden.

Eine umfassende Gebiets- und Verwaltungsreform ist auch in den neuen Bundesländern unumgänglich. Die Reformen sollten jedoch mit dem nötigen Augenmaß durchgeführt werden. Vor allem aber ist aus den Erfahrungen der alten Bundesländer zu lernen, daß nur durch eine behutsame, möglichst auf einverständliche Lösungen und auf Befriedung der unterschiedlichen kommunalpolitischen Interessen angelegte Reform ein dauerhafter Neubau der Verwaltung gelingen kann.

Verfahrensdauer und Zeitablauf im Bauleitplanverfahren

– Nimmt die Bauleitplanung in den neuen Bundesländern zuviel Zeit in Anspruch? –

Von Professor Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Berlin

Die Bauleitplanung in den Städten und Gemeinden der fünf neuen Bundesländer macht gute Fortschritte¹. Nach dem Stand vom März/April 1992 ergab sich folgender Arbeitsstand:

Übersicht: Genehmigte Bauleitpläne in den neuen Ländern

Bundesland	Anzahl der genehmigten Pläne		
	Vorhaben- u. Erschl.pläne	Bebauungspläne	Flächennutzungspläne
Meckl.-Vorp.	25	51	5
Brandenburg	75	50	18
Sachsen-Anh.	139	86	58
Thüringen	107	113	17
Sachsen	143	147	11

Quelle: Eigene Erhebung (telefonisch)

Bei den aus Thüringen als genehmigt gemeldeten B-Plänen und Vorhaben- und Erschließungsplänen handelt es sich nur um Industrie-, Gewerbe- oder Sondergebietsflächen. Pläne für Wohngebiete sind darin nicht enthalten.

Ungeachtet dieser durchaus beeindruckenden Zahlen ist in den neuen Ländern die auch in den Alt-Bundesländern zu hörende Einschätzung nicht selten, daß das Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne zu kompliziert und zu langwierig sei. Aus der Rechtsstatsachenforschung in den Alt-Bundesländern² liegen folgende Erfahrungswerte vor: Als Mindestdauer vom Aufstellungsbeschluß bis zur Rechtsverbindlichkeit eines Bauleitplans wird etwa ein Jahr veranschlagt. Durchschnittlich dauern Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen jedoch zwei bis drei Jahre; bei Flächennutzungsplänen wird – je nach Gemein-

¹ Der Beitrag folgt im wesentlichen der Berichterstattung auf der vom BMBau und der BfLR gemeinsam veranstalteten »Zwischenbilanzkonferenz zu den Planungerleichterungen in den neuen Bundesländern« am Dienstag, dem 3. 12. 1991, in der Zweigstelle des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Berlin, Scharrenstraße.

² Vgl. im einzelnen Rudolf Schäfer, Gerd Schmidt-Eichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, Melle 1984, S. 40 ff., S. 94 ff. (Forschungsbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung 34); Eckart Scharmer, Helmut Wollmann, Michael Argast, Rechtsstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis, Bonn 1985, S. 23 ff. (Schriftenreihe 03 »Städtebauliche Forschung« des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.110).