

**Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam**

Band 10

**Kommunalstrukturen
in den Neuen Bundesländern
nach 10 Jahren Deutscher Einheit**

Herausgegeben von

Michael Nierhaus



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL NIERHAUS (Hrsg.)

**Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern
nach 10 Jahren Deutscher Einheit**

Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam

Herausgegeben von Prof. Dr. Werner Jann
Prof. Dr. Wolfgang Loschelder
Prof. Dr. Michael Nierhaus
Prof. Dr. Christoph Reichard
Prof. Dr. Martin Richter
Prof. Dr. Dieter C. Umbach
Prof. Dr. Dieter Wagner

Band 10

Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit

Herausgegeben von

Michael Nierhaus



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach
10 Jahren deutscher Einheit** / Hrsg.: Michael Nierhaus. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts
der Universität Potsdam ; Bd. 10)
ISBN 3-428-10828-0

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0949-7730
ISBN 3-428-10828-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort des Herausgebers

Mit dem vorliegenden Band legt der Vorstand des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam den wissenschaftlichen, politischen und praktischen Ertrag seiner nunmehr bereits 7. Fachtagung im Jahresrhythmus vor. Über das Thema „Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit“ wurde zu einem Zeitpunkt diskutiert, als die Leitlinien der Regierung des Landes Brandenburg zur Kommunalreform noch nicht gesetzlich beschlossen waren. Dies ist nunmehr mit dem Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg vom 13. März 2001 (GVBl. I S. 30) geschehen. Da Leitlinien und Reformgesetz übereinstimmen, sind die auf das Land Brandenburg bezogenen Beiträge weiterhin hochaktuell; sie werden die ab April 2002 beginnende kommunale Gebietsreform begleiten und im positiven Sinne beeinflussen. Die Aktualität des Bandes bezieht sich darüber hinaus auf andere neue Bundesländer, in denen (teilweise erneute) Kommunalreformen auf der Tagungsordnung der Politik stehen.

Potsdam, im Juli 2001

Prof. Dr. Michael Nierhaus

Inhalt

Eröffnung und Begrüßung durch Prof. Dr. <i>Wolfgang Loschelder</i> , Rektor der Universität Potsdam	9
Einführung durch Prof. Dr. <i>Michael Nierhaus</i>	13
Zur Gemeindegebietsreform in Brandenburg	
Von <i>Ulrich Hoffmann</i> , Potsdam	17
Gebietsreformen in den alten Ländern – Erfahrungen für die neuen Länder?	
Von Prof. Dr. <i>Bernhard Stüer</i> , Münster / Osnabrück	27
Kommunale Gebietsreform im Freistaat Sachsen	
Von Dr. <i>Fritz Schnabel</i> , Dresden	37
Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern	
Von Prof. Dr. <i>Maximilian Wallerath</i> , Greifswald	43
Ergebnisse aus den Arbeitskreisen	
AK 1: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreform (einschließlich Amtsgemeindemodell) Leitung: Prof. Dr. <i>Michael Nierhaus</i> (KWI)	
Von <i>Oliver Klein</i> , Potsdam	63
AK 2: Effizienz und Wirksamkeit alternativer Modelle für die Gemeindestrukturreform Leitung: Prof. Dr. <i>Christoph Reichard</i> (KWI)	
Von <i>Christian Maaß</i> , Potsdam	70
AK 3: Reform der Kommunalverwaltungen im Vergleich Leitung: Prof. Dr. <i>Werner Jann</i> (KWI)	
Von Dr. <i>Jochen Franzke</i> , Potsdam	75

Podiumsdiskussion

Leitung: Prof. Dr. <i>Christoph Reichard</i> , Potsdam	79
Potsdamer Thesen zur Gemeindestrukturreform	
Von Prof. Dr. <i>Christoph Reichard</i> , Potsdam	91
Autorenverzeichnis	93
Verzeichnis der Teilnehmer	95

Eröffnung und Begrüßung

Spectabilis!
Verehrte Gäste!
Kolleginnen und Kollegen!
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter!
Kommilitoninnen und Kommilitonen!
Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich heiße Sie zum Auftakt der 7. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts unserer Universität Potsdam herzlich willkommen und freue mich, daß Sie der Einladung zu dieser Tagung in so großer Zahl gefolgt sind.

Insbesondere begrüße ich die Referenten der heutigen Tagung:

- Herrn Ministerialdirigenten *Ulrich Hoffmann*, Abteilungsleiter im Ministerium des Innern des Landes Brandenburg,
- Herrn Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Rechtsanwalt und Notar, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück und Lehrbeauftragter an der Universität Münster,
- Herrn Dr. *Fritz Schnabel* Referatsleiter im Sächsischen Staatsministerium des Innern sowie
- Herrn Prof. Dr. *Maximilian Wallerath*, Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungslehre an der Universität Greifswald.

Ich danke Ihnen sehr für Ihre Bereitschaft, bei der diesjährigen Tagung einen tragenden Part zu übernehmen.

Ferner begrüße meine Kollegen im Kommunalwissenschaftlichen Institut:

- Herrn Prof. Dr. *Christoph Reichard*, Geschäftsführender Direktor des KWI, Professur Public Management,
- Herrn Prof. Dr. *Michael Nierhaus*, Stellvertretender Geschäftsführender Direktor des KWI, Professur für Staatsrecht, Allgemeines Verfassungsrecht und Kommunalrecht
- sowie Herrn Prof. Dr. *Werner Jann*, Mitglied des Vorstandes des KWI und Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an unserer Universität.

Ich danke Ihnen, daß Sie diese Tagung ausgerichtet haben und beziehe in diesen Dank ausdrücklich auch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, die bei ihrer Vorbereitung und Durchführung mitgewirkt haben und mitwirken.

Besonders erfreulich ist es, nicht nur für das KWI, sondern für die Universität insgesamt, daß unserer Einladung so zahlreich Abgeordnete des Brandenburger Landtages, des Berliner Abgeordnetenhauses sowie der Landtage des Freistaates Sachsens, von Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern gefolgt sind. Seien Sie herzlich willkommen!

Herzlich begrüße ich weiterhin Herrn Dr. *Matthias Dombert*, Richter am Verfassungsgericht des Landes Brandenburg.

Ebenso gilt mein Gruß den neugewählten Mitgliedern des Kuratoriums des KWI, den Vertretern der Städte und Gemeinden, der Ämter und Landkreise, der Kommunalverbände, kommunalen Unternehmen und Sparkassenorganisationen sowie der Ministerien und der weiteren staatlichen Behörden und Einrichtungen. Dabei möchte ich ausdrücklich die große Zahl der Teilnehmer aus allen genannten Bereichen hervorheben, die aus anderen Bundesländern, zumal aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen, den Weg nach Potsdam gefunden haben. Ich denke, dies ist eine schöne Bestätigung für die Arbeit des KWI und die Attraktivität des diesjährigen Tagungsprogramms.

Denn, meine Damen und Herren, die Universität Potsdam weiß natürlich, über welchen Fundus an Fachkompetenz und interdisziplinärer Aktivität sie mit dem nunmehr seit sieben Jahren bestehenden Kommunalwissenschaftlichen Institut verfügt. Dies gilt nicht nur für die beteiligten Wissenschaftler und Disziplinen. Dies gilt für die Universität insgesamt. Die Bilanz, die das KWI über die Jahre hinweg in Lehre und Forschung, Weiterbildung und Beratung vorgelegt hat, ist beachtlich und hat sich kontinuierlich entwickelt. Projekte zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung, zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung, zu gemeindlichen Organisationsformen und zu den kommunalen Finanzen sind erfolgreich durchgeführt worden. Weitere Projekte mit teilweise höchst aktuellen Fragestellungen für die kommunale Praxis befinden sich in Bearbeitung. Ich nenne nur als Stichworte „e-Government“, die Finanzmanagementreformen in kommunalen Haushalten sowie die Stellung öffentlicher Unternehmen im EU-Binnenmarkt – hier liegt natürlich der Schwerpunkt bei den deutschen Sparkassen und Landesbanken, die unter zunehmendem, manche sagen sogar existenzbedrohenden Druck der Europäischen Beihilfenkontrolle stehen. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit werden regelmäßig im Rahmen des Institutskolloquiums, in der Schriftenreihe des KWI sowie in institutseigenen Publikationen wie den Arbeitsheften und dem KWI-Informationsheft öffentlich gemacht.

Für die Universität Potsdam haben die Aktivitäten ihrer Interdisziplinären Zentren einen hohen Stellenwert. Denn diese Zentren sind ein wesentlicher Baustein der fakultätsübergreifenden Profilbildung und ein zentrales Element der Fach-, Fakultäts- und Hochschulgrenzen überschreitenden wissenschaftlichen Vernetzung, auf die die Universität von Anfang an angelegt war und ist. Entsprechend aufmerksam verfolgt die Universität die wissenschaftlichen Erfolge ihrer Zentren – und ebenso natürlich ihr erfolgreiches Wirken in die politische und gesellschaftliche

Praxis hinein. In dieser Hinsicht nimmt das KWI, wie ich mit Befriedigung konstatiere, einen sehr guten Platz ein. Das spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Begutachtung, die die Kommission für Forschung und wissenschaftlichen Nachwuchs im vergangenen Jahr durchgeführt hat. Mit begrenzten finanziellen Mitteln wird hier wahrhaft Beachtliches geleistet – und so kann ich den Wunsch nach einer Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen natürlich gut verstehen und teile ihn auch, jedenfalls mittelfristig. Andererseits ist aber auch unübersehbar, daß die gegenwärtige schwierige Finanzsituation der Hochschulen in Brandenburg dazu zwingt, sich nach der Decke zu strecken, d. h. derartige Ziele mit einem gehörig langen Atem zu verfolgen.

Meine Damen und Herren! Man darf es mittlerweile schon als eine Tradition bezeichnen, daß das KWI jährlich am Ende des Wintersemesters eine Fachtagung in der Verantwortung eines seiner Vorstandsmitglieder durchführt. Die heutige liegt in den bewährten Händen unseres verehrten Kollegen *Michael Nierhaus*, und ich zweifle nicht daran, daß sie an wissenschaftlichem und praktischem Gewinn die erfreuliche Linie ihrer Vorgänger fortsetzt.

Die diesjährige Tagung widmet sich dem Thema „Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit“. Bekanntlich wird zur Zeit im Land Brandenburg eine grundlegende Reform der Gemeindegebietsstrukturen vorbereitet. Dazu hat die Landesregierung bereits Leitlinien für die zukünftige Entwicklung der Gemeindestruktur vorgelegt und einen Gesetzentwurf verabschiedet, der vorsieht, daß es nach einer im März 2002 ablaufenden Phase für freiwillige Zusammenschlüsse keine Kleingemeinden mit weniger als 500 Einwohnern mehr geben soll – das sind bislang immerhin 60 % aller Gemeinden. Dieser Gesetzentwurf wird derzeit im Landtag wie im gesamten Land diskutiert.

Sie sehen also, meine Damen und Herren, daß die heutige Thematik wiederum „mitten im Leben“ steht. Ich wünsche der Tagung, daß sie wissenschaftlich fundierte und weiterführende Beiträge für die öffentliche und parlamentarische Diskussion erbringt. Ich wünsche Ihnen anregende und produktive wissenschaftliche Vorträge und Diskussionen sowie interessante und angenehme persönliche Begegnungen.

Vielen Dank!

Prof. Dr. Wolfgang Loschelder
Rektor der Universität Potsdam