

Der Neuzuschnitt der Landkreise in Sachsen – Anfang ohne Ende?

von
JENS BAUMANN

I. Prämissen

Nachdem Sachsen 1994 bereits eine umfangreiche Kreisreform durchgestanden hatte,¹ stehen die dort erreichten Ergebnisse jetzt, nach gerade einmal zehn Jahren, erneut zur Disposition.² Wenn man den landesweiten Aufwand und auch die direkten Kosten ins Kalkül zieht, die für die Konzeption bis hin zur Umsetzung einer so weitreichenden Neuordnung des administrativen Raumes notwendig sind, stellt sich zurecht die Frage, aus welchem Anlass beziehungsweise mit welcher Begründung, mit welchen Handlungsstrategien und mit welchen Ergebnissen eine solche Reform stattfindet und welche Schlussfolgerungen für weitere Maßnahmen hieraus gegebenenfalls zu ziehen wären. Nicht zuletzt dokumentiert eine kritische Aufarbeitung auch Zeitgeschichte.³

Reformen haben unterschiedliche Ausgangsprämissen. Gerade für die Kreisreform(en) in Sachsen nach 1990 lohnt daher ein Blick zurück, ohne an dieser Stelle auch nur einen hinreichenden Abriss sächsischer Verwaltungsgeschichte geben zu können. Seit 1938 findet sich für die bis dahin gültige Bezeichnung der Amtshauptmannschaft der Begriff der Kreise, daneben existierten die Kreishauptmannschaften als Mittelbehörde. Die Kreise bestanden nach 1945 als 29 Landkreise⁴ bis 1952⁵ fort (zuzüglich acht Stadt-

¹ Inkrafttreten am 01.08.1994, für die Bereiche Vogtland und Westlausitz/Dresden am 01.01.1996, für die Kreissitzänderung Niesky am 16.06.1996 und für die Kreissitzänderung Borna sogar erst am 01.01.1999.

² Jochimsen, Knobloch und Treuner gehen von Gültigkeitszeiträumen von mindestens 20 bis 30 Jahren aus; vgl. REIMUT JOCHIMSEN/PETER KNOBLOCH/PETER TREUNER, Gebietsreform und regionale Strukturpolitik. Das Beispiel Schleswig-Holstein, Opladen 1971, S. 16.

³ Bei der Abfassung des Aufsatzes wird auf eine eigene mehrjährige Untersuchung zurückgegriffen: JENS BAUMANN, Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform – am Beispiel von Kreissitzbestimmung und Zentralitätsausgleich im Freistaat Sachsen, Dresden 2005.

⁴ Annaberg, Aue, Auerbach, Bautzen, Borna, Chemnitz, Dippoldiswalde, Döbeln, Dresden, Flöha, Freiberg, Glauchau, Grimma, Großenhain, Hoyerswerda, Kamenz, Leipzig, Löbau, Marienberg, Meißen, Oelsnitz, Oschatz, Pirna, Plauen, Rochlitz, Stollberg, Weißwasser, Zittau, Zwickau (Sachsenbuch. Sächsisches Landesadressbuch für Behörden, Industrie, Handel, Handwerk und Freie Berufe, Band I: Behördenteil Ortsverzeichnis, Dresden 1947, A 10 f.).

⁵ Blaschke nennt die Amtshauptmannschaften Annaberg, Auerbach, Bautzen, Borna, Chemnitz, Dippoldiswalde, Döbeln, Dresden, Flöha, Freiberg, Glauchau, Grimma, Großenhain, Kamenz, Leipzig, Löbau, Marienberg, Meißen, Oelsnitz, Oschatz, Pirna, Plauen, Rochlitz, Schwarzenberg, Zittau und Zwickau sowie die Kreise (der ehemaligen preußischen Provinz Niederschlesien) Görlitz, Hoyerswerda und Rothenburg. Die Kreise Delitzsch, Eilenburg und Torgau, die der Provinz Sachsen-Anhalt zugeordnet waren,

kreisen).⁶ Bereits vor 1952 kam es zu mehreren Änderungen von Grenzen der Länder,⁷ der Kreise und der Gemeinden,⁸ die übrigens auch zu Gemeindezusammenschlüssen, zu Eingemeindungen und sogar zur Auflösung von Landkreisen führten (Stollberg). Die Vorbereitung der Länderauflösung über das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952“⁹ (Auflösung der Länderkammer erst per Gesetz vom 08. Dezember 1958)¹⁰ führte zu einer Aufteilung der Arbeit der Landtage und Regierungen auf Bezirke und damit zu einer Verkleinerung der Verwaltungsgebiete bzw. einer funktionalen Aufwertung vor allem der mittleren Verwaltungsinstanzen. Hier spielten für die Frage der Abgrenzung wirtschaftliche Gesichtspunkte, Erfordernisse des demokratischen Zentralismus (Anleitung und Kontrolle),¹¹ sicherheitspolitische, verkehrstechnische und geographische, kaum jedoch traditionelle Aspekte eine entscheidende Rolle.¹² Historische Verwaltungssitze wurden durch neue Bezirksstädte ersetzt und gleichzeitig „neue Zentren der Arbeiterklasse“ geschaffen;¹³ Regionen, die vor allem nach der Wende 1989/1990 mit Strukturproblemen zu kämpfen hatten (Rostock, Frankfurt/Oder, Cottbus).

blieben also hier sowie bei der Zählung nach 1947 unberücksichtigt. Gegenüber der Zählung von 1947 fehlen die Landkreise Aue (dafür Schwarzenberg), Weißwasser (dafür Rothenburg und Görlitz) sowie Stollberg (aufgelöst). Vgl. KARLHEINZ BLASCHKE, Historisches Ortsverzeichnis von Sachsen, Leipzig 1957.

⁶ REINER GROSS, Geschichte Sachsens, Leipzig 2001, S. 295.

⁷ Gesetz über Änderungen von Grenzen der Länder vom 28. Juni 1950, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Nummer 75/1950, S. 631.

⁸ Gesetz über die Änderung der Kreis- und Gemeindegrenzen vom 27. April 1950, Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen, Nr. 16/1950, S. 317.

⁹ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Nr. 99/1952, S. 613-614.

¹⁰ Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Nr. 71/1958, S. 867.

¹¹ „Anleitung“ bezeichnete ... die Befugnis des übergeordneten Organs, das Handeln nachgeordneter Stellen durch Richtlinien und Hinweise in der Entscheidungsfindung zu beeinflussen, was im Vergleich zur ‚Leitung‘ ein ‚minus‘ an Bestimmungsmacht der nächsthöheren Ebene bedeutete. In jedem Fall stand es aber im Sinnzusammenhang mit ‚Anweisung, Befehl, Vorschrift‘ und bezeichnete nicht nur eine verbale Unterstützungsleistung. ‚Koordinierung‘ bezeichnete die Organisation des Abstimmungsprozesses zwischen mehreren unterstellten oder nicht unterstellten Einheiten durch ein Staatsorgan. Die Koordinierung oblag dem örtlichen Rat und umfasste insbesondere den zeitlichen Ablauf und die terminliche Gestaltung der zu lösenden Aufgaben, den zweckmäßigen und rationalen Einsatz der materiellen Mittel bzw. Kapazitäten, die Nutzung der ‚Initiativen der Bürger‘ sowie das Zusammenwirken der staatlichen Organe mit den Betrieben, Genossenschaften, Einrichtungen und Massenorganisationen“; GÜNTER PÜTTNER/ALBRECHT RÖSLER, Gemeinden und Gemeindereform in der ehemaligen DDR. Zur staatsrechtlichen Stellung und Aufgabenstruktur der DDR-Gemeinden seit Beginn der siebziger Jahre. Zugleich ein Beitrag zu den territorialen Veränderungen der Gemeinde- und Kreisgrenzen in der DDR (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 156), Baden-Baden 1997, S. 28.

¹² HENNING MIELKE, Die Auflösung der Länder in der SBZ/DDR: Von der deutschen Selbstverwaltung zum sozialistisch-zentralistischen Modell 1945–1952 (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 66), Stuttgart 1995, S. 89. – FRANK RICHTER, Ökonomische Hintergründe der Verwaltungsreform von 1952 in der DDR, Dresden 1999, S. 26, räumt dem historischen Aspekt einen etwas höheren Stellenwert ein

¹³ MIELKE, Die Auflösung der Länder (wie Anm. 12), S. 92.

Was für die Bezirke galt, galt konsequenterweise auch für die Kreise: aus 121 Landkreisen wurden in der DDR 194, daneben erhöhte sich die Zahl der Stadtkreise von 22 auf 23. Für die drei Bezirke Dresden, Karl-Marx-Stadt und Leipzig formierte man 52 Land- und acht Stadtkreise,¹⁴ die im Prinzip bis zum Ende der DDR bestehen blieben. Eine Verwaltungskostensenkung – Grundprämisse jeder „modernen“ Gebietsreform – konnte also wohl kaum ernstzunehmendes Ziel dieser Strukturreform gewesen sein. Henning Mielke erklärt die aus heutiger Sicht widersinnige Gliederung mit der absoluten „Gläubigkeit der SED-Spitze ...“, dass sich mit der Durchsetzung des ‚*demokratischen Zentralismus*‘ eine tiefgreifende qualitative Verbesserung der Verwaltung einstellen würde, vermittels derer ein größerer Apparat mit weniger Personal betrieben werden konnte“.¹⁵ Folge dieser Gebietsreform der DDR war u. a., dass die Kreisstädte an Bedeutung bei der zentralen Planung, Investitionsvergabe und Versorgung gewannen; die Kreisbevölkerung identifizierte sich in diesen Fragen zunehmend mit ihrer Kreisstadt.

II. Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen

Bedingungen und Einordnung

Im Vergleich wirkt die Begründung einer notwendigen Gebietsreform auf dem Territorium des Freistaates Sachsen – ein Vorhaben, welches bereits für Dezember 1990 nachweisbar ist¹⁶ – einfacher: Die Reformnotwendigkeit wurde im „Denkmodell des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (im Folgenden SMI) vom 14.11.1991“¹⁷ mit dem landespolitischen Ziel einer modernen, leistungsfähigen und gestärkten kommunalen Selbstverwaltung begründet. Hervorgehoben wurden:

- die zu geringe Größe der Landkreise (fast die Hälfte aller Landkreise hatte weniger als 60.000 Einwohner);
- ihre zu geringe Leistungsfähigkeit (wobei Einwohnergröße und Leistungsfähigkeit weitgehend gleich gesetzt wurden);
- eine Durchschneidung gleichartiger Siedlungs- und Wirtschaftsgebiete;
- die Zerstörung gewachsener Gliederungen der traditionellen und bewährten Amtshauptmannschaften;
- die notwendige Anpassung der Gliederung der Verwaltungsräume an die Wirtschafts- und Lebensräume (Lösung der Stadt-Umland-Problematik);
- der möglich werdende Ausbau einer öffentlichen Infrastruktur als Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum;
- und schließlich die Stärkung der Leistungskraft der Landkreise.

Der größere Landkreis sollte die möglichst bürgernah zu verwaltenden Aufgaben selbst bewältigen und damit die Voraussetzungen für eine Funktionalreform schaffen (was auch die Frage nach der Zukunft der Regierungspräsidien unweigerlich aufwarf).

¹⁴ GROSS, Geschichte Sachsens (wie Anm. 6), S. 295.

¹⁵ MIELKE, Die Auflösung der Länder (wie Anm. 12), S. 141. – die Etablierung des „demokratischen Zentralismus“ als durchgehendes Gestaltungsprinzip arbeiteten im Übrigen auch PÜTTNER/RÖSLER, Gemeinden und Gemeindereform in der ehemaligen DDR (wie Anm. 11), S. 154, sowie RICHTER, Ökonomische Hintergründe der Verwaltungsreform (wie Anm. 12), S. 9, heraus.

¹⁶ Protokoll der 6. Sitzung des Sächsischen Landtages, 13. Dezember 1990.

¹⁷ Entwurf eines Denkmodells zur Kreisreform, SMI 14. November 1991.

Somit wird ein Grundproblem der Reform zu Beginn der 90er Jahre sichtbar: der Zielkonflikt zwischen Effizienz- und Integrationsfunktion. Die Kommunen waren durch die Kommunalwahlen 1990 gerade erst in ihrer Selbstverwaltung und Identität aufgewertet worden. Berücksichtigt man nun die oben dargestellte überkommene Identifikation der Bevölkerung mit „ihren“ Kreissitzen hinsichtlich der Arbeitsplätze, Versorgung, Infrastruktur und den kreislichen Investitionsentscheidungen, so wird klar, dass die Vergrößerung von Gebietseinheiten nach Effizienz Gesichtspunkten (die ja nur durch Wegfall anderer zu erreichen ist), dem Identifikationsgefühl der Einwohner und der Integrationsfunktion der Kreissitze zuwiderlaufen musste. Mit der Neuorganisation von kommunalen Gebietseinheiten standen also Grenzen infrage, die verwaltungspolitisch bestimmt waren und nachhaltig Räume prägten: so war die innerdeutsche Grenze Endstation der wirtschaftlichen gebietlichen Entwicklung und der zugehörige Raum unterlag militärischen Verfügungen; die offene EU-Grenze etwa bei Frankfurt/Oder oder Görlitz war Auslöser wirtschaftlicher Prosperität, wenn auch zuerst im Niedriglohnbereich. Werden aber Grenzen infrage gestellt, kann auch Identität verloren gehen, denn bei der Bildung von Nationalstaaten wird „das Eigene, im Individuellen, wie im Kollektiv, abgeschlossen gegen das Fremde ... Für die politischen Akteure ist damit ein Hauptziel ihrer Tätigkeit erreicht. Die territoriale Eindeutigkeit ihres politischen Machtbereichs und damit die auf diesem Gebiet lebende Bevölkerung steht somit außer Frage. Damit wird ... ein Gefühl der Sicherheit produziert, das ... von der Bevölkerung nachgefragt wird. Ohne dieses *agreement* wäre eine nationalstaatliche Ordnung nicht denkbar.“¹⁸ Übertragen gilt, dass eine Gebietsreform, die sich zu einer Vergrößerung der Verwaltungsräume und damit dem Wegfall von Verwaltungszentren bekannte, geradezu von allen Akteuren einschließlich der Bevölkerung als identitätsgefährdend aufgefasst werden musste. Entsprechend sollten die Widerstände und Handlungsstrategien zum Erhalt des eigenen Verwaltungsraumes bzw. zur Durchsetzung des eigenen ‚Leitbildes‘ ausfallen, wie nunmehr am Beispiel der Verwaltungssitze zu zeigen ist.

Die Verwaltungssitze werden deshalb herausgegriffen, weil Gebietsreformen und damit verbundene Raumnutzungskonflikte regelmäßig in der Frage der Kreissitzentscheidung kulminieren. So erklärte der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende im Landtag: „Bei den Streitpunkten – mit Ausnahme des Vogtlandes – geht es fast immer nur um die Frage des Kreissitzes.“¹⁹ Kreisstädte sind geradezu das Symbol räumlicher Einheiten und sie beziehen die regionalen Aktivitäten politischer, wirtschaftlicher, verwaltungstechnischer und kultureller Art auf sich.

Wenn oben die Gründe für eine sächsische Verwaltungsreform dargestellt wurden, so sollen jetzt zunächst die Kriterien für die Kreissitzfestlegung benannt werden,²⁰ um dann die vergangenen Kreissitzentscheidungen hieran zu prüfen:

- Als Einwohnerzahl waren ca. 125.000 Einwohner pro Landkreis vorgesehen,
- alle existierenden Kreisfreien Städte sollten eine Bestandsgarantie erhalten,
- Kreisfreie Städte sollten keinen Kreissitz zugewiesen bekommen,
- um alle Großstädte wurde die Bildung von Sektoralkreisen favorisiert

¹⁸ CHRISTOPH WAACK, ‚Regionen‘ an Staatsgrenzen und ‚Grenzregionen‘ – Ein Beitrag zur Diskussion konzeptioneller Elemente einer geographischen Grenzregionsforschung im östlichen Europa, in: Regionen im östlichen Europa – Kontinuitäten, Zäsuren und Perspektiven, hrsg. von Horst Fassel/ Christoph Waack (Tübinger Geographische Studien, H. 128), Tübingen 2000, S. 169-185, hier S. 173 f.

¹⁹ Protokoll der 70. Sitzung des Sächsischen Landtages, 25. Mai 1993.

²⁰ Daneben gab es weitere Abgrenzungskriterien, auf deren Wiedergabe hier aber verzichtet wird.

– und zur Stärkung strukturschwacher Randgebiete sollte der bisherige Kreissitz dort im Sinne des Prinzips der Solidarität im Raum verbleiben.²¹

Zur (vergleichenden) Erklärung der Konfliktbewältigung in Sachsen im Rahmen der Kreisreform 1994 liegt es auf der Hand, Untersuchungen zu anderen Regionen heranzuziehen.²² Eine für die Erklärung des Zustandekommens von Sitzentscheidungen wichtige Untersuchung lieferte Paul Reuber²³ mit seiner Theorie raumbezogenen politischen Handelns, der den Blick auf die Gemeindegebietsreformen in den westdeutschen Bundesländern lenkte. Die dort gefundenen Erkenntnisse sollen auf die vorliegende Betrachtung übertragen werden. Reuber ging von einem Dreischritt aus, durch den das Wie und Warum politischen Handelns im Raum erklärt werden kann. Erste Erklärungsgrundlage bildet das eigennutzerorientierte Handeln, wonach eine Person dann rational handelt, wenn ihre Handlungen im Hinblick auf ihre Ziele sinnvoll erscheinen (Rational Choice Theorien). Ein weiterer wichtiger Bestandteil bildet das sogenannte Konzept der Macht, wobei diese auf individuellen und institutionellen Komponenten (materielle und autoritative Ressourcen) beruht. Danach können sich Akteure immer dann entscheidend durchsetzen, wenn sie verschiedene wichtige Ressourcen vereinen (also z. B. Kreisvorsitzender einer Parteigliederung und Landrat). Drittens kommt die Selektivität der Wahrnehmung hinzu, die sich in subjektive Raumbilder, konfliktspezifische subjektive räumliche Zielvorstellungen und subjektive strategische Raumbilder unterteilen lässt. Von besonderer Bedeutung sind die strategischen Raumbilder, weil diese sich mit den verfolgten Zielen ändern und somit als zweckrationale subjektive Verzerrungen räumlicher Strukturen erklärt werden, die das Ziel verfolgen, die akteureigenen Rauminteressen durchzusetzen.

Nach dieser – hier nur ganz knapp skizzierten – Theorie wird deutlich, dass der geographische Raum z. B. hinsichtlich seiner Ressourcen zum Ausgangspunkt von Raumnutzungskonflikten wird und dass diese Ressourcen im Konflikt von den beteiligten Akteuren unterschiedlich genutzt werden können.

Kreissitzentscheidungen

Übertragen auf die sächsische Kreisreform 1994 finden sich diese drei Bestandteile wieder:²⁴ Für den Kampf um den Kreissitzbehalt wurde durch die politischen Akteure und die Verwaltungsspitzen – die Akteursgruppen, die also von einer Vergrößerung der räumlichen Gebietseinheiten am ehesten Nachteile für ihre politische und berufliche Karriere zu erwarten hatten – die Bevölkerung z. B. zu Unterschriftensammlungen beziehungsweise Volksanträgen umfassend mobilisiert (eigennutzerorientiertes Handeln!). So wurde im Landkreis Flöha²⁵ per Handzettel aufgefordert, seine Mei-

²¹ Vermerk des SMI vom 25.11.1992.

²² Erinnert sei hierbei an die Schriftenreihen „Die kommunale Gebietsreform“, herausgegeben von VON OERTZEN und THIEME, gefördert von der Stiftung Volkswagen, sowie auf die „Essener Geographische Arbeiten“.

²³ PAUL REUBER, *Raumbezogene Politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen*, Stuttgart 1999.

²⁴ Die Ergebnisse basieren auf einer umfangreichen Quellenanalyse (kommunale und staatliche Dokumente, Medienanalyse), der Erhebung von Daten vor Ort sowie einer schriftlichen und mündlichen Befragung von insgesamt 41 heutigen und ehemaligen Kreissitzen, weiterhin 11 Landratsämtern und 18 staatlichen Behörden (zzgl. von dort beschäftigten 1218 Mitarbeitern).

²⁵ Handzettel: Für einen Landkreis Flöha, Abgeordnete des Kreistages Flöha, 2. Dezember 1991.

nung direkt an das Innenministerium zu richten, wenn man nicht für „folgende Behördengänge nach Marienberg“ fahren wollte: „Kraftfahrzeugzulassung und -änderungen, Erlaubniswesen, Wohngeld, Lastenzuschüsse, Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Behindertenbetreuung, Jugendunterstützung, Steuerangelegenheiten, alle Fördermittel und Zuschüsse, Regelung offener Vermögensfragen, Bauanträge und alle Grundstücksangelegenheiten und vieles andere mehr.“ Auffällig war dabei, dass solche Aktionen fast ausschließlich regional begrenzt liefen, bei Klärung der „Versorgungsfrage“ der politischen Amtsträger meist relativ schnell eingestellt wurden und oftmals entgegengesetzte Aktivitäten hervorriefen, wodurch die überregionale Relevanz beschränkt wurde: so sammelte neben der Initiativgruppe Landkreis Großenhain auch eine Initiativgruppe Riesa Unterschriften, ebenso veranstaltete der Landkreis Marienberg²⁶ gegen die Aktion der Flöhaer eine eigene Bürgerbefragung mit programmierten Ergebnis: „1. Sind Sie dafür, dass der Landkreis Marienberg in seiner Gesamtheit und mit dem Sitz der Kreisstadt Marienberg innerhalb des Mittleren Erzgebirgskreises bestehen bleibt?“ Kämpferisch ging es vor allem im Vogtland zu, wo man sich erst nach dem Rücktritt des Auerbacher Landrates und Präsidenten des Sächsischen Landkreistages, der eine Zweikreislösung verfochten hatte, im Sinne des ursprünglichen Regierungsentwurfes auf die Einkreislösung einigen konnte.²⁷ Eine gewisse Autorität erlangten Protestbewegungen dann, wenn sie die Wendetradition der Montagsdemonstrationen aufnahmen; eine Strategie, die übrigens oft bei raumrelevanten Problemen angewandt wurde: „Montagsdemonstrationen“ fanden so gegen das Kommunalabgabengesetz, gegen Schulschließungen und gegen den Sparkassenverband statt.

Eine entscheidende Rolle spielten auch die „autoritativen Machtressourcen“: Die CDU – die Staatsregierung, Fraktion, Landesvorstand, Kreis- und Stadtverbände zum Ausgleich bringen musste – war infolge der absoluten Mehrheit verfahrensbestimmend im Landtag. Zudem stellte die CDU alle Landräte und Direktkandidaten, so dass sich notwendigerweise gegenläufige Ziele und damit Konflikte ergeben mussten; so sollte etwa die Hälfte der Landkreise und damit der Landräte entfallen. Unter Moderation des CDU-Landtagsfraktionsvorsitzenden wurden daher sogenannte Konsensgespräche in regionalen Runden mit Landtagsabgeordneten, Landräten und Kreisvorsitzenden der CDU durchgeführt, um mit den „Verlierern“ Verhandlungsangebote [zu erstellen], wie durch Ämtertausch bzw. Fördermöglichkeiten im Wohnungs- sowie Straßenbau ... der Verlust der Kreisstadtfunktion kompensiert werden kann.“²⁸

Eine entscheidungsdominante Rolle innerhalb der CDU errangen die jeweiligen Wahlkreisabgeordneten; die sich auch selbst als alleinentscheidend verstanden: „Ich stelle als erstes fest, dass meine beiden Vorredner für die Stadt Hoyerswerda keine Vertretungsbefugnis besitzen, denn ich bin der Wahlkreisabgeordnete in Hoyerswerda“²⁹. Insbesondere erlangten machtvolle Abgeordnete bzw. solche mit einem hohen Sanktionspotential den größten Reformeinfluss. So kam der CDU-Fraktionsvorsitzende aus der kreisfreien Stadt Leipzig, die zunächst entgegen den oben genannten Grundsätzen den Kreissitzstatus erhielt; erst mit dem „Gesetz zur Regelung der Stadt-

²⁶ Ergebnis der Bürgerbefragung zur Kreisreform im Landkreis Marienberg im Zeitraum vom 20.07 bis 08.08.1992.

²⁷ „Zweites Gesetz zur Änderung des Kreisgebietsreformgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 06.09.1995“, in: Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (im Folgenden SächsGVBl.) Nr. 22/1995, S. 285-286.

²⁸ Vermerk des SMI vom 27.03.1992.

²⁹ Protokoll der 70. Sitzung des Sächsischen Landtages, 25. Mai 1993.

Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig vom 24. August 1998³⁰ fiel der Kreissitz an Borna. Sein Stellvertreter kam aus Marienberg; auch diese Stadt setzte sich gegenüber dem favorisierten Zschopau durch; der MdL a. D. fand sich später in einer Führungsposition des Sächsischen Rechnungshofes wieder. Ähnliches lässt sich weiter mit Blick auf Mitglieder des Innen- sowie des Haushalts- und Finanzausschuss oder einzelner Minister prüfen: So war der Innenminister vormaliger Landrat des Landkreises Zittau – und Zittau wurde Kreisstadt des Landkreises Löbau-Zittau. Weitere autoritative Machtressourcen waren Positionen wie Landrat und Präsident des Sächsischen Landkreistages oder Landräte in Doppelfunktion als Landtagsabgeordnete. Dies korreliert mit der Aussage der Kreissitzgewinner, sich bei ihren Aktivitäten insbesondere auf die Mobilisierung von CDU-Landtagsabgeordneten sowie des Parteikreisverbandes orientiert zu haben. Auch die Untersuchungen von Stephanie Reulen³¹ und Albrecht Frenzel³² ergaben, dass die sächsische Staatsregierung sich insgesamt, anders als in Brandenburg, eine gleichzeitige Entscheidung zu Kreissitz und -gebiet vorgenommen und mit der Orientierung auf die exponierten Vertreter der ‚staatstragenden‘ Partei, der CDU, sich in eine Politik des Interessensausgleichs mit der Folge eines stark eingeschränkten Handlungsspielraums der Landesregierung begeben hatte.

Zu den aufgezeigten autoritativen Machtressourcen traten die „materiellen Raumressourcen“: Statt der strukturpolitischen Erwägungen der Staatsregierung wurden plötzlich die Zentralität und Größe der Kreissitze zu einem wichtigen Entscheidungsmoment für die Kreissitzbestimmung und damit große Altlandkreise beziehungsweise zentrale Orte höherer Stufe bevorzugt. Folgerichtig setzten sich vielfach der einwohnerstärkere Landkreis beziehungsweise die einwohnerstärkere Stadt durch.

Zuletzt soll noch auf die „Selektivität der Wahrnehmung“ verwiesen werden: Mit der oben gezeigten Umorientierung auf die Zentralität und Größe der künftigen Kreissitze wurde beispielsweise die einwohnerschwächere Stadt Schwarzenberg als Kreissitz abgelehnt und Aue gerade infolge seiner Zentralitätsfunktion sowie des Bevölkerungsschwerpunktes als Kreissitz bestimmt. Im Landkreis Riesa-Großenhain war es aber genau umgekehrt: hier sprach die strukturpolitische Komponente für die kleine Stadt Großenhain, während das große zentrale Riesa den Kreissitz verlor. Und die Kreissitzentscheidung für Zittau berief sich auf deren „periphere Lage im Dreiländereck ... [die] einer funktionalen Aufwertung“³³ bedurfte – eben das, was dem peripheren Schwarzenberg gerade verwehrt wurde. Prämissen wie „Solidarität im Raum“ und „keine kreisfreie Stadt als Kreissitz“, so die Fälle Leipzig und Görlitz, waren damit Auslegungsfragen geworden. Änderungen ergaben sich später mit Kreisgebietsreformänderungsgesetzen. Das „Dritte Gesetz zur Änderung des Kreisgebietsreformgesetzes vom 23.05.1996“³⁴ verlegte beispielsweise für den Niederschlesischen

³⁰ SächsGVBl. 17/1998, S. 475-479.

³¹ STEPHANIE REULEN, Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindereform in Brandenburg und Sachsen, in: Hans Bertram/Wolfgang Kreher/Irene Müller-Hartmann, Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland (Schriftenreihe der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V., Bd. 13), Opladen 1998, S. 625-662.

³² ALBRECHT FRENZEL, Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen (Konstanzer Schriften zur Politik und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3), Baden-Baden 1995.

³³ Protokoll der 41. Sitzung des Innenausschusses vom 06. bis 08.05.1993.

³⁴ SächsGVBl. Nr. 11/1996 S. 198.

Oberlausitzkreis den Kreissitz von der Kreisfreien Stadt Görlitz in die kreisangehörige Stadt Niesky. Sprachen ehemals die Zentralitätsfunktion des Oberzentrums sowie damit verbundene Entwicklungsimpulse für Görlitz, so galt nun, dass:

„auch unter Berücksichtigung der von der Stadt Görlitz wahrzunehmenden zentralen Funktionen und der sich hieraus ergebenden Wirkung auf das umliegende Territorium ... diese Wirkung von der Kreissitzfestlegung nicht berührt [wird]. Die zentralen Funktionen der Stadt Görlitz bleiben erhalten, so dass die Kreissitzverlegung keinen Wertverlust in Bezug auf die räumliche Standortbewertung der Stadt Görlitz und ihr Umland zur Folge hat ... Die Möglichkeit des Einkaufens im Zusammenhang mit der Erledigung von Behördengängen spielt angesichts der zunehmenden Aufgabenverlagerung auf die Gemeindeebene und der verhältnismäßig geringen Anzahl der Bürgerkontakte mit der Kreisverwaltung nur eine untergeordnete Rolle.³⁵ Außerdem werden die Einkäufe regelmäßig außerhalb der üblichen Behördenöffnungszeiten erledigt, so dass auch aus diesem Grunde das Argument nicht einschlägig ist ... Die Kreisfreie Stadt Görlitz ist aufgrund ihrer räumlichen Lage ein natürlich gewachsenes Zentrum des Verflechtungsbereiches Niederschlesien. Die daraus abzuleitende versorgungsräumliche und kulturelle Ausstrahlung sowie die aus der Grenzlage resultierenden planungspolitischen Entwicklungsperspektiven der Stadt Görlitz wirken sich auf deren Gesamtentwicklung relativ positiv aus, so dass eine zusätzliche ‚Anstoßfunktion‘, wie sie mit der Kreissitzbestimmung verfolgt wird, nicht zwingend erforderlich ist ... eine fehlende Akzeptanz der Kreissitzentscheidung bei erheblichen Teilen der Bevölkerung kann sich auf Dauer nachteilig auf die notwendige Integration und die zu wahrende örtliche Verbundenheit der Einwohner auswirken.“³⁶

Besonders aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang noch die Passage, dass sich „die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung des ... gebildeten Niederschlesischen Oberlausitzkreises ... bereits bei der Anhörung zu der Entwurfsfassung des Innenausschusses im Januar 1993 gegen einen Kreissitz Görlitz ausgesprochen“ hat.³⁷ Das ehemalige Votum von Landkreis und Kreistag Niesky für Niesky mit der Ausweichoption Görlitz wurde nun uminterpretiert in eine Ablehnung von Görlitz: aus der ehemaligen Mehrheit für Görlitz (Niesky und Görlitz gegen Weißwasser) wurde die Mehrheit für Niesky.

Es ist damit erkennbar, dass die von Paul Reuber formulierten Grundsätze offensichtlich auch auf die sächsische Kreisreform 1994 zutreffen. Daneben sei aber der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass auch andere Konfliktlösungsstrategien denkbar sind, wie Albrecht Frenzel³⁸ und Stephanie Reulen³⁹ für Brandenburg nachwiesen, wo sie die Trennung von Kreiszuschnitt- und Kreissitzentscheidung hervorhoben, was die Durchsetzung der Regierungsentwürfe begünstigt gehabt hätte. Als ursächlich wurde hierfür in Brandenburg auch die parteipolitisch heterogene Struktur angesehen.

³⁵ Die Erreichbarkeit der Kreisverwaltung, u. a. mit Hinweis auf eine mögliche Aufgabenverlagerung auf die Gemeindeebene, und die geringe Anzahl der Bürgerkontakte mit der Kreisverwaltung waren in dieser Argumentation plötzlich nur von untergeordneter Rolle, während gegen Hoyerswerda (in Bezug zu Kamenz) gerade die schlechte Erreichbarkeit gesprochen hatte. Vergleichbar ist dies zum Alt-Landkreis Riesa: „Während Pirna und Meißen zur Kreisstadt werden sollen, weil sie Verkehrssammler darstellen, wurde unserer Stadt dieser Status abgesprochen, weil wir ohnehin Verkehrssammler seien“ (Sächsische Zeitung vom 25. Mai 1993).

³⁶ Drucksache 2/(0)420 Sächsischer Landtag, Beschlussempfehlung und Bericht.

³⁷ Ebd. (wie Anm. 36).

³⁸ FRENZEL, Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen (wie Anm. 32).

³⁹ REULEN, Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster (wie Anm. 31).

Auswirkungen des Kreissitzverlustes

Hintergrund des Kampfes um den Kreissitz waren neben der damit gesteigerten kommunalen Bedeutung auch die vermuteten negativen Folgen für die zukünftige Exkreisstadt. Innerhalb der durchgeführten Befragung wurden von den Bürger- und Oberbürgermeistern sowie Landräten als wichtigste Handlungsfelder herausgearbeitet:

- der kommunale und staatliche Behördenabzug,
 - der mangelnde Neubau infrastruktureller Kreiseinrichtungen,
 - der Bevölkerungsrückgang,
 - die Verschlechterung der Verwaltungsleistungen
- und die Verschlechterung der Erreichbarkeit der Kreisverwaltung.

Die ersten drei Faktoren sollen nun hinsichtlich der Auswirkungen des Kreissitzverlustes kurz beschrieben werden.⁴⁰

Die staatlichen Ausgleichsmaßnahmen konnten hier nicht entscheidend entgegenwirken, da kommunale und staatliche Strategien kaum konform liefen. Wichtige Handlungsmöglichkeiten ergaben sich durch umfangreiche Ausgleichszahlungen (insgesamt knapp 134 Mio. DM), die Verleihung der Rechtsstellung Große Kreisstadt, die Einrichtung von Außenstellen der Landratsämter und staatliche Behördenverlagerungen (sofern diese durchgeführt wurden), während sich weitere Maßnahmen wie eine besondere Berücksichtigung bei Wirtschaftsförderprogrammen oder bei der nachfolgenden Gemeindegebietsreform (etwa durch Eingemeindungen) als nahezu wirkungslos erwiesen. Anzumerken ist zudem, dass die tatsächlich eingetretenen Folgen im Wesentlichen nur beim Bevölkerungsrückgang die Befürchtungen übertrafen, ansonsten jedoch hinter diesen (weit) zurückstanden. Allerdings waren sie für die betroffenen Kommunen nicht unerheblich, wie nachfolgend gezeigt wird.

Für den angenommenen kommunalen Behördenabzug wurden die Verlagerungen von Kreissparkasse, Kreisvolkshochschule etc. geprüft. Im Ergebnis hatten bis ins Jahr 2000 in untersuchten zwölf Landkreisen die heutigen Kreisstädte insgesamt 16 Einrichtungen gegenüber 1994 verloren, die Exkreisstädte im gleichen Zeitraum aber 46 Einrichtungen. Auch der staatliche Behördenabbau betraf die Exkreisstädte überdurchschnittlich. Nach ausgewählten Behördenzweigen⁴¹ verloren diese insgesamt 45 Behörden, die Kreisstädte nur 30. Bedenkt man dann die Beschäftigtenquote im öffentlichen Dienst, die sich durch den neuen Raumzuschnitt ergibt, so lassen sich Raumveränderungen erkennen, die zu Benachteiligungen in strukturschwachen Gebieten geführt haben.⁴² Daraus resultierte ein verändertes kommunales Ausgabeverhalten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die ja über relativ sichere, qualifizierte und sachgemäß bezahlte Arbeitsplätze verfügen, das negative Folgen für die weitere kommunale Entwicklung zeitigte.

⁴⁰ Die beiden letzten Indikatoren sind der Reform von vornherein immanent und werden hier daher ausgeblendet. Es bleibt aber die Frage, inwieweit diese auch für die betroffene Stadtbevölkerung wirksam werden, wenn man die geringe persönliche Nutzung der Landratsämter sowie die Einrichtung von Außenstellen in Rechnung stellt.

⁴¹ Vermessungsämter, Amtsgerichte, Schulämter, Finanzämter, Staatliche Ämter für Ländliche Neuordnung, Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau, Staatliche Forstämter.

⁴² Die Exkreisstädte wiesen 1992 im kommunalen und staatlichen Behördenbesatz 48,6 Beschäftigte/1000 Einwohner gegenüber 63,4 in den Kreisstädten auf. Dies änderte sich im Gefolge der Kreisreform auf 24,1 Beschäftigte/1000 Einwohner gegenüber 59,7 in den Kreisstädten (ohne Außenstellen der Landratsämter).

Für vier Landkreise erfolgte eine Recherche hinsichtlich der möglichen Benachteiligung bei Investitionsentscheidungen. Im Niederschlesischen Oberlausitzkreis beispielsweise gingen demnach im Zeitraum von 1995 bis 2000 die kreislichen Investitionen im Durchschnitt zu etwa 32 % an den Altkreis Niesky, der 34 % der Bevölkerung des Neukreises stellte, und zu 36 % an den Altkreis Weißwasser, der aber immerhin 50 % der Bevölkerung beigesteuert hatte. Damit wurde Niesky überproportional bedacht, wobei der Kreissitzwechsel und der dadurch notwendige Umbau der Landkreisverwaltung beim Umzug von Görlitz nach Niesky 1996 deutlich zu Buche schlugen.

Auch ein überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang der Exkreisstädte ist für den Zeitraum von 1990 bis 2000 zu erkennen: 14,8 % gegenüber 12,1 % bei den Kreisstädten.⁴³ Verschiedene detaillierte Berechnungen (Variationsbreiten ohne Extremwerte, mittleres jährliches Wachstum) lassen die Schlussfolgerung zu, dass dieser Unterschied nicht zufälliger Natur ist.

Im Ergebnis dieser Untersuchungen lassen sich eine Zentralitätseinbuße der Kreissitzverlierer und ein Zentralitätszuwachs für die Kreissitzgewinner auch formal bestätigen. So sind alle Kreisstädte nach dem Landesentwicklungsplan 2003 mindestens als Mittelzentren eingestuft worden, wobei die Ausweisung als Mittelzentren natürlich wiederum die Kreissitzfunktion in Rechnung stellte. Exkreisstädte erfuhren hingegen zum Teil eine Herabstufung. Auch hier sei nochmals beispielhaft auf Sachsen-Anhalt verwiesen, wo ermittelt wurde, dass der Kreissitzverlust der Standortgemeinde grundsätzlich nachteilig und entwicklungshemmend wahrgenommen wird und verbleibende Kreisstädte von standortsuchenden Unternehmen bevorzugt werden.⁴⁴

Zusammenfassend gilt damit für die zurückliegende Kreisreform:

- a. Erkennbar ist, dass Gebietsreformen aus territorialen Verhältnissen folgen, die in Verfassungsverhältnissen der Zeitepoche gründen. Sich ändernde Verfassungsverhältnisse wie der Gewinn der kommunalen Selbstverwaltung sowie zunehmende Unsteuerbarkeit und Inflexibilität wirken destabilisierend und begründen damit Überlegungen zu einer Verwaltungsreform (die sich aber nicht auf gebietliche Maßnahmen beschränken muss). Die Neuschneidung von Landkreisgrenzen und damit Änderungen des Verwaltungssitzes lösen politisch-räumliche Konflikte aus, wenn sich die regionalen Akteure mit dem überkommenen Kreisgebiet und der Kreisstadt identifizieren. Bestehen keine verbindlichen politischen Entscheidungskriterien, können diese Konflikte unter Zuhilfenahme von eigennutzerorientiertem Handeln, individuellen, materiellen und autoritativen Macht- und Raumressourcen sowie subjektiven strategischen Raumbildern gelöst werden. Eine wesentliche Motivation der handelnden politischen Akteure ist dabei der Erhalt oder die Vergrößerung ihrer Machtbasis (dies gilt gerade auch räumlich), wobei es diese Akteure vielfach verstehen, den Identitätswunsch und das Identitätsstreben lokaler Bürgergesellschaften für eigene Interessen umzunutzen. Folglich spiegeln die Festlegungen von Verwaltungsgrenzen und -sitzen auch das Handeln der Akteure wider.
- b. Die Neugliederung kann eine Verschlechterung der Standortqualität der Exkreisstädte bewirken und weitere Verwaltungsentscheidungen wie Standort- und Aus-

⁴³ Vgl. auch Untersuchungen in Sachsen-Anhalt bei: EVERHARD HOLTSMANN/WINFRIED KILLISCH/ANITA STEINHART/MARCO TULLNER, Die Kreisstadt als Standortfaktor: Auswirkungen der Kreisgebietsreform von 1994 in Sachsen-Anhalt. Eine vergleichende Untersuchung in 10 ehemaligen bzw. bleibenden Kreisstädten, Baden-Baden 1998.

⁴⁴ Ebd.

weisungsfragen negativ beeinflussen. Verwaltungsentscheidungen konstituieren damit neue Räume und neue funktionsräumliche Beziehungen, die auf die neue Kreisstadt orientiert sind, mit Folgen für die Erreichbarkeit/Verwaltungsleistungen, die Investitionsvergabe, den Behördenabbau beziehungsweise die Behördenansiedlung. Die regionalen Akteure empfanden den Kreissitzverlust als wirksamen kommunalen Verlust, und eine Standortumbewertung trat auch faktisch ein. Eine Gegensteuerung durch eine moderierende Regionalplanung unter Einbeziehung aller kommunalen Akteure auf Basis landesplanerischer Eckwerte wäre nötig gewesen. Hier haben es aber nur wenige Initiativen verstanden, diese Phase nach der Kreissitzentscheidung aktiv mit zu gestalten.

III. Ausblick

Abschließend sollen vor dem Hintergrund der gewonnenen Ergebnisse Anlass und Handlungsstrategien der Ende 2006/Anfang 2007 eingeleiteten erneuten Kreisreform – die mit einer umfassenden Verwaltungsreform verbunden sein soll⁴⁵ – kurz nachgezeichnet werden, während Ergebnisse naturgemäß noch nicht zu verzeichnen sind.⁴⁶

Überraschend ist zuallererst, dass schon fünf Jahre nach dem vollständigen Abschluss der ersten Reform und praktisch im Anschluss an die damals nachfolgende Gemeindegebietsreform erneute Gedanken einer Reformfortführung auftraten.⁴⁷ Dies zeigt vor allem, dass die vorangegangene Kreisreform gerade nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Funktionalreform im Sinne einer Aufgabenneuverteilung zwischen Land und Kommunen erfüllte und die gebildeten Einheiten von den beschließenden Gremien selbst als nicht zukunftssicher eingeschätzt wurden. Eine derart rasche Aufeinanderfolge von Reformen, die ihrer Natur her langfristig angelegt sind, verunsichert nicht zuletzt sowohl die Nutzer von Verwaltung als auch die Verwaltung selbst. Dazu kommen die Reformkosten und es stellt sich nicht zuletzt die Frage, ob die bereits eingebrachten Kosten durch Einsparungen aufgewogen werden konnten. So wurde beispielsweise mit der „Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Sitze und Bezirke der Staatlichen Vermessungsämter vom 27. Oktober 1998“⁴⁸ die staatliche Vermessungsverwaltung bereits völlig neu gegliedert (statt ursprünglich 48 nur noch 12 Ämter); nunmehr sollen in einer erneuten Umstrukturierung die Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen und das Landesvermessungsamt zum Staatsbetrieb umgeformt werden. Gleiches ließe sich zum Sachsenforst sagen.⁴⁹ Damit geht ein wesentliches Moment der Berechenbarkeit von staatlichem Handeln, einer Säule unseres funktionierenden Staatswesens, systematisch verloren. Gut ist nur noch, was neu ist.

⁴⁵ Vgl. WOLF-UWE SPONER, Gesamtkonzept für eine Funktional- und Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung 8 (2006), S. 337-347.

⁴⁶ Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Beitrages befand sich der Gesetzentwurf der Staatsregierung in der landesweiten Anhörung.

⁴⁷ Allerdings hatte die Opposition bereits vor der Landtagswahl 2004 verkündet „Die Kreisreform kommt. Offenbar hat die Regierung jedoch keinen Mut, die Reform vor den Landtagswahlen zu machen“, Leipziger Volkszeitung vom 19. April 2004.

⁴⁸ SächsGVBl. Nr. 21/1998, S. 599-600.

⁴⁹ Vgl. Interview mit MANFRED KOLBE, „Sachsen predigt Wasser und trinkt Wein“, Leipziger Volkszeitung vom 19. Januar 2007, vgl. auch Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Referententwurf) Artikel 9 und 73.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird von einem engen Zusammenhang zu einer nachfolgend/parallel erfolgenden Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene ausgegangen, daneben ist die Kosteneinsparung von vorrangiger Bedeutung, wenn auch offensichtlich nicht ermittelbar: „Die Kreisneugliederung wird auf Dauer die Leistungsfähigkeit der Landkreise verbessern. Die Vergrößerung ermöglicht es, das Leistungspotenzial zusammenzufassen, konzentriert einzusetzen und so die Wirkung zu steigern. Neben qualitativen Verbesserungen sind auch Kostenreduzierungen realisierbar. In jedem Falle ist zu erwarten, dass sich in absoluten Zahlen nach der Konsolidierung der Verhältnisse in den neuen Landkreisen durch die Nutzung von Synergie- und Skalierungseffekten eine freie Spitze im Gesamthaushalt ergibt ... In welcher Größenordnung die Maßstabsvergrößerung zu Einsparungen bei den Personal- und Sachkosten führt, ist im Einzelfall nur schwer einzuschätzen und hängt wesentlich davon ab, wie die Landkreise in Ausgestaltung ihrer kommunalen Selbstverwaltung die durch die Kreisneugliederung geschaffenen Einsparpotentiale ausnutzen.“⁵⁰ Dass die ganz konsequente umfassende Aufgabenübertragung nicht erreicht werden wird, ist allein schon daran sichtbar, dass zum einen die Kultusverwaltung ihre Reform unabhängig vom Entwurf des Innenministeriums vorstellte⁵¹ und dass andererseits nicht nur die Mittelebene (Regierungspräsidien) bestehen bleibt, sondern dass diese Ebene auch noch in den alten Strukturen fortbestehen wird.⁵²

Betont wurde bereits, dass die größten Streitpunkte die Kreissitze waren – und wieder werden. Dies ist allein schon den Pressemeldungen zu entnehmen, die außer zu den Kreisnamen und den Kfz-Kennzeichen fast ausschließlich zu den Kreissitzen berichten. Hier stehen insbesondere die ‚gesetzten‘ Verlierer Grimma, Kamenz und Aue den möglichen ‚Siegern‘ Borna, Bautzen und Annaberg-Buchholz gegenüber. Daneben wird aber auch der Verlust der Kreisfreiheit (betrifft immerhin vier von sieben Städten) diskutiert, denen u. a. als Äquivalent der Status einer Großen Kreisstadt sowie in drei Fällen auch der Kreissitz offeriert wird. Dass nunmehr die erst mit dem „Ersten Gesetz zur Änderung des Kreisgebietsreformgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 06.09.1995“⁵³ neu geschaffene Kreisfreie Stadt Hoyerswerda, die heute aufgrund des ‚plötzlichen‘ Bevölkerungsschwundes wiederum ihren Status verlieren soll, als wäre die Abwanderung nicht schon 1994 vorhersehbar gewesen, es nicht einmal zu einer Kreisstadt schafft, lässt breiten Interpretationsspielraum für die Sinnhaftigkeit der ehemaligen Statusaufwertung.

⁵⁰ Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze (Referentenentwurf), Begründung Punkt 8. Demgegenüber stehen die tatsächlichen Transformationskosten, vgl. den Zentralitätsverlustausgleich in Höhe von über 28 Mio. Euro (Dresdner Neueste Nachrichten vom 28. Februar 2007) und die Anpassungshilfe für alle betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte in Höhe von 260 Mio. Euro (Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise, § 26), um allein bei belastbaren Zahlen zu bleiben.

⁵¹ „Regionalschulämter werden umbenannt“, Sächsische Zeitung vom 6. September 2006 und „Kultusbehörde will schlanker werden. Im Vorfeld der Verwaltungsreform hat Minister Steffen Flath (CDU) seine Behörde schon mal umgebaut“, Sächsische Zeitung vom 16. Januar 2007.

⁵² Also in drei Ämtern, die aber jetzt immerhin in Landesdirektionen umbenannt werden. So ist zukünftig die Landesdirektion Leipzig für vermutlich nur noch zwei Landkreise zuständig (entspricht vier zusammengelegten, ein weiterer Landkreis wird in die Zuständigkeit einer anderen Landesdirektion wechseln).

⁵³ SächsGVBl. Nr. 22/1995, S. 281-284.

Signifikant dafür, dass nicht nur die beiden Prozesse Kreisreform 1994 und Kreisreform 2007 vergleichbar sind, sondern auch die maßgebenden Handlungsstrategien, ist das Beispiel des Kreissitzstreites zwischen Grimma und Borna. Grundvoraussetzung eines jeden Kreissitzentscheides ist der Zuschnitt des zukünftigen Landkreises. Wohl erst durch die Zuordnung des Landkreises Döbeln nach Freiberg/Mittweida geriet der ehemals fest geglaubte Kreissitz Grimma ins Wanken, da die deutliche Mittelpunktlage sich änderte. Doch kamen zwei Momente offensichtlich hinzu: 1. die Strukturschwäche – ein Argument, das in der ersten Kreisreform 1994 von der Verwaltung bis zu dessen Aushebeln durch den Gesetzgeber, den Sächsischen Landtag, verfolgt wurde und das in sich logisch ist, da der Kreissitzverlust auch negative Folgen für die betreffende Stadt mit sich bringen kann. Allerdings wird dem Argument der Strukturschwäche im jetzigen Gesetzentwurf gerade nicht Rechnung getragen, denn alle anderen vorgeschlagenen Kreissitze zielen auf die historisch bedeutendere und auch sonst lage- und ausstattungsmaßig gewichtigere Stadt, und zwar ausnahmslos. Leider legte der Entwurfsverfasser wie schon 1994 wieder keine hinreichend belastbaren Kriterien für den Kreissitzentscheid fest und öffnet damit der „Selektivität der Wahrnehmung“ breiten Raum. 2. wiegt das „Konzept der Macht“ schwer. Der bisherige Landkreis Leipziger Land (Kreisstadt Borna) ist der einzige Landkreis, der von einer Landrätin der SPD geführt wird. Insofern ist es nicht abwegig anzunehmen, dass mit Rücksicht auf die Große Koalition hier zumindest ein möglicher Kreis für den Verbleib der Kandidatin geschaffen werden soll.

Diese und weitere Handlungsstrategien lassen sich auch sachsenweit wiederfinden. Eine gewichtige Rolle spielt das „eigennutzerorientierte Handeln“: Von Bedeutung für die Amtsinhaber ist die personelle Versorgung, die sich kurzzeitig vor allem auf den Landrat des Landkreises Mittweida fokussierte, dem Möglichkeiten als Regierungspräsident oder in der Sächsischen Aufbaubank nachgesagt werden.⁵⁴ Gedroht wird mit Parteiaustritten genauso wie mit dem Ruhen der Mitgliedschaft (Oberbürgermeister der Kreisfreien Stadt Zwickau).⁵⁵ Ebenso wird versucht, „materielle Raumressourcen“ zu eigenen Gunsten zu verändern beziehungsweise einzusetzen. Gemeinden werden mit Geld vom Nachbarlandkreis zu einem Kreiswechsel gelockt;⁵⁶ um anstelle von Annaberg doch noch Kreissitz zu werden, strebt Aue die Vereinigung mit Löbnitz, Schneeberg und Bad Schlema zur neuen Stadt Silberberg mit dann ca. 50.000 Einwohnern an⁵⁷ und will somit durch das Argument der Einwohnergröße den Gesetzgeber doch noch zum Kreissitzentscheid pro Aue/Silberberg überzeugen.

In diesen Zusammenhängen spielt auch die Diskussion um einen Zentralitätsausgleich selbstredend eine gewichtige Rolle. Ein solcher war lange Zeit strittig und wird sich – nach kommunaler Intervention, vor allem des Dachverbandes – im Wesentlichen auf finanzielle Maßnahmen erstrecken. Immerhin sollen 28,8 Mio. Euro⁵⁸ zur Auszahlung gelangen. Die Hauptrichtungen des weiteren Bemühens werden sich daher auf den Erhalt der Klagechance konzentrieren ohne aufzuhören, ausgehend von einem geeigneten Kreiszuschnitt, um den Kreissitz zu kämpfen. In diesem Kampf wird

⁵⁴ „Spekulationen um Landrat Schramm“, Freie Presse vom 28. Januar 2007; vgl. ebenso sz-online vom 25. Januar 2007: „Geölte Hintertüren für überflüssige Landräte“.

⁵⁵ sz-online vom 30. Januar 2007: „Kreisreform: Erster OB der CDU will hinwerfen“.

⁵⁶ „Ich habe nicht mit dem Streit angefangen“ und „Wir sind doch nicht auf dem Basar“, Freie Presse vom 25. Januar 2007.

⁵⁷ sz-online vom 18. November 2006: „Im Erzgebirge soll Silberberg entstehen“.

⁵⁸ „28,8 Millionen für Ex-Kreisstädte“, Dresdner Neueste Nachrichten vom 28. Februar 2007.

versucht werden, die maßgebenden Landtagsabgeordneten und Landräte einzubeziehen. Daneben wird für einen (maximalen) Zentralitätsausgleich gestritten werden.

Schlussendlich scheint sich abzuzeichnen, dass hinsichtlich der handlungsbestimmenden Akteure bei den vorbereitenden Gesprächen eine Verschiebung von den 1994 bestimmenden Landtagsabgeordneten hin zu den jetzt schon mächtigen Landräten auftritt, auch wenn selbstverständlich die Landtagsabgeordneten über das Gesetz entscheiden. Möglicherweise sind vor allem diejenigen Akteure besonders ergebnisrelevant, deren Akteursfeld am besten den betroffenen Gebietseinheiten entspricht, die dazu landesweit über ein entscheidendes Stimmgewicht verfügen und die von einer Reform auch besonders nachteilig betroffen sein könnten.⁵⁹ Die Regierungszusammensetzung schlägt sich ebenso in den Kreissitzvorschlägen (und Abgrenzungen) nieder.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass hinreichend große Einheiten mit einer regionalen Selbstbestimmung und eigenen Identität am ehesten langfristigen Reformwünschen und auch kommunalen Perspektiven entsprechen.⁶⁰ Als beispielhafter Ansatz könnte das Modell der (noch) kreisfreien Stadt Plauen und des Vogtlandkreises gelten, die vorgeschlagen haben, ihre Zusammenarbeit so zu organisieren, dass in jeder Gebietskörperschaft jedes Amt nur noch einmal vorkommen soll; dem entgegen steht jedoch der Referentenentwurf mit der vorgesehenen Einkreisung von Plauen in den Vogtlandkreis.⁶¹ Weiterhin erleichtern kommunal orientierte und angemessene Ausgleichsprozesse die Neubildung von Gebietseinheiten. Politische Prämissen bestimmen die Reformen immer mit, gerade deshalb erscheint es umso wichtiger, diese zu kennen. Ein Patentrezept, wie Verwaltungssitze bestimmt werden sollen, welche Verluste für die negativ betroffenen Städte eintreten und wie diese sicher auszugleichen sind, kann der Autor nicht vorschlagen, und es bleibt auch nach Sichtung der überaus reichhaltigen Literatur fraglich, ob dies jemals beweisfest gelingen kann.

⁵⁹ Und hier besteht hinsichtlich der Direktkandidaten ein Unterschied zu 1994: Von einer Verkleinerung des Landtages ist derzeit nicht auszugehen, auch ist die Zahl der Landräte infolge der 1994 schon erfolgten Halbierung der Zahl der Landkreise geringer, sind die Landräte demnach heute mächtiger.

⁶⁰ Vgl. hierzu auch BAUMANN, Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform (wie Anm. 3), dort Abschnitt 5.5 zur Nutzung von Räumlichen Entwicklungskonzepten u. ä.

⁶¹ „Stadtrats-Ja zur Kreisfreiheit“, Freie Presse online vom 30. Januar 2007.