



---

# MAGISTERARBEIT

zur Erlangung des akademischen Grades eines Magister Artium

Titel der Arbeit:

„Die kommunalgetragene Öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsverhältnis zur finanziellen Ausstattung unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs und des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt. Eine Untersuchung am Beispiel der Oberzentrumskommune Magdeburg.“

vorgelegt am 16. April 2012

Erstgutachter: Herr Privatdozent Dr. habil. Klaus-Bernhard Roy  
Zweitgutachter: Herr Prof. Dr. Karl-Peter Fritzsche

# Inhaltsverzeichnis

<b>I Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>II Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>1. Kapitel: Einleitung und Grundlagen der Untersuchung</b>	<b>6</b>
1.1. Grundidee und Relevanz der Untersuchung	6
1.2. Konzeptionelle und Methodische Grundlagen der Untersuchung	9
1.2.1. Stand der Forschung	9
1.2.2. Auswahl des Untersuchungsobjektes und Kooperationsvereinbarung	10
1.2.3. Eingesetzte Literatur, Quellen und Datenerhebung	10
1.2.3.1 Ergänzende Datenerhebung - Das Experteninterview	11
1.2.4. Klärung von zentralen Begriffen	14
1.3. Untersuchungsziele und Fragestellung	15
1.4. Eingrenzungen	16
1.5. Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung	17
<b>2. Kapitel: Das Konzept der öffentlichen Daseinsvorsorge</b>	<b>19</b>
2.1. Das Konzept der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland	19
2.2. Die Rolle der Kommunen im System der öffentlichen Daseinsvorsorge	22
2.3. Störungen im System der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge	24
<b>3. Kapitel: Die Kommune - Stellung und Aufgabe im Staatsaufbau und bei der Erfüllung der Öffentlichen Daseinsvorsorge</b>	<b>26</b>
3.1. Begriffsbestimmung – Die Kommune	26
3.2. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland	27
3.2.1. Das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland	27
3.2.2. Entwicklung der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen	30
3.3. Stellung der Kommune im Staatsaufbau	33
3.4. Innere Verfassung und Organisation der Kommune	36
3.5. Organisationsformen der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen	43
3.5. Mechanik kommunaler Aufgabenübertragung und das Konnexitätsprinzip	45
3.6. Zwischenfazit	47
<b>4. Kapitel: Der Landesentwicklungsplan - Planungsinstrument der Daseinsvorsorge</b>	
4.1. Das System der Raumordnung und Raumplanung in Deutschland	48
4.1.1. Raumordnungsgesetz des Bundes	50

4.1.2. Grundlagen und System der Raumordnung im Bundesland Sachsen-Anhalt	50
4.2. Der Landesentwicklungsplans des Landes Sachsen-Anhalt	51
4.2.1 Entwicklungsgrundsätze zum Gesamttraum	52
4.2.2. Grundsätze der Siedlungsentwicklung – Organisation der Zentralen Orte	52
4.2.3. Grundsätze zur Entwicklung des Standortpotentials Sachsen-Anhalts	55
4.2.4. Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstruktur in Sachsen-Anhalt	57
4.3. Ableitung oberzentraler Versorgungsaufträge	59
4.3.1. Praktische Vorüberlegungen und Vorgehen	59
4.3.2. Leistungskatalog der oberzentralen Daseinsvorsorge gemäß LEP-LSA	60
<b>5. Kapitel: Rahmenbedingungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg</b>	<b>66</b>
5.1. Die Landeshauptstadt Magdeburg – Momentaufnahme u. historische Entwicklung	67
5.2. Zentrale Rahmenbedingungen	70
5.2.1. volkswirtschaftliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen	70
5.2.2. Zivilgesellschaftliche Rahmenbedingungen	73
5.2.3. Bundes- und Landespolitische Rahmenbedingungen	75
5.2.4. Parteien als lokalpolitische Akteure	77
5.2.5. Demografische Rahmenbedingungen	79
5.2.6. Haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen	81
5.2.6.1. Grundlagen der kommunalen Haushaltswirtschaft	81
5.2.6.2. Kommunale Haushaltsstruktur der Landeshauptstadt Magdeburg	87
5.3. Zwischenfazit	95
<b>6. Kapitel: Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt</b>	<b>97</b>
6.1. Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	97
6.2. Der kommunale Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt	99
6.2.1. Das Verfahren bis 2009 – Das Steuerverbundsystem	99
6.2.2. Reformbedarf – Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof	100
6.2.3. Der neue kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt seit 2009	103
6.2.3.1. Definitions- und Ermittlungsproblem der aufgabengerechten Finanzausstattung	103
6.2.3.2. Ermittlungsverfahren der angemessenen kommunalen Finanzausstattung	104
6.3. Bewertung	108
6.3.1. Konzeptionelle Bewertung des neuen kommunalen Finanzausgleichs	108
6.3.2. Kommunalwirtschaftliche Auswirkungen	110
6.4. Bedeutung kommunalen Finanzausgleichs für die Landeshauptstadt Magdeburg	113
6.5. Aufgabenübertragung und Umsetzung des Konnexitätsprinzips	113
6.6. Zwischenfazit	117

<b>7.Kapitel: Ergebnisdarstellung und Ausblick</b>	<b>119</b>
<b>8. Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>125</b>
<b>9. Danksagung</b>	<b>143</b>

## I. Abkürzungsverzeichnis

Az.	Aktenzeichen
BBSR	Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CDU	Christlich Demokratische Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EUR	Euro
FAG-LSA	Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt
GemHVO Dopik LSA	Gemeindehaushaltsverordnung Dopik Sachsen-Anhalt
G	Grundsätze des Landesentwicklungsplans
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GO-LSA	Gemeindeordnung Land Sachsen-Anhalt
kFA	kommunaler Finanzausgleich
LEP-LSA	Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt
LHS-MD	Landeshauptstadt Magdeburg
LPIG	Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt
LSA	(Land) Sachsen-Anhalt
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ROG	Raumordnungsgesetz
SGSA	Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
Z	Ziele des Landesentwicklungsplans

## II. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung Nr.1	Rahmen der Öffentlichen Daseinsvorsorge auf der kommunalen Ebene
Abbildung Nr.2	Vertikale Staats- und Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik
Abbildung Nr.3	Aufgaben und Rechte des (Ober-)Bürgermeisters in der Kommune
Abbildung Nr.4	Aufgaben und Rechte des Gemeinderates in der Kommune
Abbildung Nr.5	Politischer Aufbau der Landeshauptstadt Magdeburg
Abbildung Nr.6	Darstellung des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt
Abbildung Nr.7	Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen 2010
Abbildung Nr.8	Das Gemeindefinanzierungsverfahren (Kommunale Ertragsquellen)
Abbildung Nr.9	Selbstverwaltungsfreundlichkeit der Ertragsarten nach Waldhoff
Abbildung Nr.10	Gliederung der kommunalen Aufgabenfelder Magdeburgs
Abbildung Nr.11	Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen Magdeburgs 1995 - 2010
Abbildung Nr.12	Kommunale Verschuldung Landeshauptstadt Magdeburg 1995 - 2010
Tabelle Nr.1	Entwicklung der Wirtschaftsleistung in Magdeburg zwischen 2000 - 2009
Tabelle Nr.2	Entwicklung des Kaufkraftniveaus Magdeburg im Vergleich
Tabelle Nr.3	Anteile ausgewählter Altersgruppen an der Bevölkerung 2008 - 2025
Tabelle Nr.4	Einnahmen und Ausgaben der Landeshauptstadt Magdeburg 2005 -2010
Tabelle Nr.5	Entwicklung ausgewählter Einnahmebereiche Magdeburgs 2005 - 2010
Tabelle Nr.6	Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen Magdeburgs 1995 - 2010
Tabelle Nr.7	Entwicklung ausgewählter Ausgabenbereiche Magdeburgs 2005 - 2010
Tabelle Nr.8	kFA in Betrachtung mit ausgewählten kommunalen Haushaltseckwerten

# 1. Kapitel: Einleitung und Grundlagen der Untersuchung

## 1.1. Grundidee und Relevanz der Untersuchung

„Die Phönizier haben das Geld erfunden - warum bloß so wenig?!“

Johann Nepomuk Nestroy (1801-62), östr. Lustspieldichter u. Charakterdarsteller

Auch wenn sich der Aussagegehalt des ersten Teilsatzes durch die Geschichtsforschung nicht halten lässt ist, so enthält doch zumindest der zweite Teilsatz einen durch die subjektive Alltagserfahrung der meisten Menschen allgemein anerkannten Erkenntniswert.

Das diese Aussage aber auch ein allseits präsentes und komplexes fiskalisches Problem für die Kommunen in Sachsen-Anhalt darstellt, ist spätestens nach der medienwirksamen Auseinandersetzung zwischen Landesregierung und Kommunen, anlässlich der Neuaufstellung des kommunalen Finanzausgleichs bekannt. Ursache dieses haushaltspolitischen Konfliktes bildet die Tatsache, dass 20 Jahre nach der Deutschen Einheit, viele Kommunen in Sachsen-Anhalt vor der Herausforderung stehen, trotz struktureller Haushaltsdefizite und einem hohen Verschuldungsgrad, ihre Funktion als Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge nachzukommen. Verdeutlicht man sich die konkreten kommunalen Haushaltskennzahlen, so wird die Gesamtgröße dieser Herausforderung besonders deutlich: Mit Stichtag dem 30. Juni 2011 lag die Gesamtverschuldung in den kommunalen Kernhaushalten, mit einem leicht rückläufigen Trend, bei 3.383 Milliarden (Mrd.) Euro (EUR), wovon 2.516 Mrd. EUR auf Kreditmarktschulden und 0.867 Mrd. EUR auf Kassenkredite (Sachsen-Anhalt : 2011c, S.1). Umgelegt auf alle 2.330.962 Einwohner Sachsens-Anhalts, ergibt sich hieraus eine kommunale Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden und Kassenkredite) von 1.451 EUR. Die Ursache hierfür bildete Missverhältnis zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben seit den 1990er Jahren.

Im Ergebnis dessen, stehen die betroffenen Kommunen regelmäßig vor der Entscheidung Kosten zu senken, in dem beispielsweise Personalkapazitäten oder freiwillige kommunale Leistungen abgebaut werden oder kommunale Leistungen zu verteuern bzw. Abgaben zu erhöhen. Auch bietet sich die Möglichkeit für einen begrenzten Zeitraum Haushaltsfehlbeträge durch die Aufnahme von Krediten auszugleichen.

Beide Wege finden aber dort ihre Grenzen, wo entweder keine freiwilligen Aufgaben mehr für Rationalisierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen oder die Schuldenaufnahme durch die Kommunalaufsicht nicht mehr genehmigt wird. In beiden Fällen leidet die kommunale Funktionserfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Trifft es kleine Kommunen ist dies bedauerenswert, jedoch nicht systemrelevant, da Versorgungslücken gegebenenfalls durch

umliegende Gemeinden kompensiert werden können. Trifft es aber größere systemrelevante Kommunen, wie Mittel- oder Oberzentren, mit ihrem besonderen öffentlichen Versorgungsauftrag für ein größeres räumliches Einzugsgebiet, wird eine Kompensation schwierig. In diese Kerbe schlägt auch die Argumentation der Landeshauptstadt und Oberzentrumskommune Magdeburg, die sich im Konflikt zwischen Kommunen und Land, zuletzt durch die einseitige Aussetzung der von der Kommunalaufsicht angeordneten Konsolidierungsaufgaben hervortat und sich medienwirksam an die Spitze des kommunalen Protestes setzte. (Vgl. Landeshauptstadt Magdeburg : 2011d).

Prototypisch für viele Kommunen wird von Seite der Landeshauptstadt Magdeburg (LHS-MD), die rückläufige Finanzausstattung durch das Land beklagt, die eine bedarfsgerechte Erfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge zunehmend gefährdet. Weiter wird kritisiert, dass finanzielle Ausgleichsleistungen des Landes entgegen des ermittelten Bedarfs weiter reduziert werden und somit die kommunale Einnahmenseite erodieren lassen. Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Vollzugspflichten im Rahmen der übertragenen Aufgaben von Land- und Bund, wird darüber hinaus angemahnt, dass Bund- und Landesebene zunehmend das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip aushöhlen. So kritisieren die Kommunen, dass kostenintensive Leistungen vermehrt den Kommunen zum Vollzug übertragen werden, ohne dass eine adäquate Gegenfinanzierung sichergestellt wird. Die sich daraus ergebende strukturelle Unterdeckung in vielen kommunalen Haushalten, führe in der Konsequenz zu einer faktischen Einengung bzw. Liquidierung des kommunalpolitischen Gestaltungsspielraums. Für die Stadt Magdeburg, als kommunalen Protagonisten in diesem Konflikt, steht diese Entwicklung im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Konnexitätsprinzips und der Sicherstellung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung<sup>1</sup> (LHS-MD: 2011c).

Dem gegenüber steht die Argumentation des Landes. Demnach sei die Einhaltung der seit 2010 durch den Landesgesetzgeber verabschiedeten „Schuldenbremse“ nur durch einen ausgeglichenen Landeshaushalt ohne Neuverschuldung zu realisieren. In Hinblick auf die bevorstehenden finanzpolitischen Herausforderungen, die insbesondere mit den Auslaufen des Solidarpaktes II und der Aberkennung des „Ziel-1 Status“ (Konvergenzregion) im System der Europäischen Strukturförderung einhergehen, sei eine strikte Haushaltskonsolidierung und Ausgabenreduzierung unumgänglich. Darüber hinaus soll, auf Beschluss der Landesregierung ab 2013, mit dem schrittweisen Abbau der Altschulden in Höhe von über 20 Mrd. Euro begonnen werden. Aufgrund dieser Sachzwänge sei, so das Land, eine Erhöhung der kommunalen Finanzausweisungen über den Mindestbedarf hinweg, schlicht nicht

---

<sup>1</sup> Art. 88, Abs. 1, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

finanzierbar. Eher müssen die landesseitigen Konsolidierungsbemühungen noch intensiviert werden, um unter anderem fiskalische Spielräume für die Bewältigung des demografischen Strukturwandels zu eröffnen (Sachsen-Anhalt : 2010a, S.12-20).

Beide Argumentationen erscheinen stichhaltig und unter Berücksichtigung der gegebenen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen in ihren Zielen und Handlungskonsequenzen legitim. Dennoch ergibt sich das Problem, dass die öffentliche Daseinsvorsorge durch die Kommunen gewährleistet werden muss. Unabhängig von bestehenden Schulduweisungen möchte diese Abschlussarbeit die bestehende Kontroverse als Anlass nehmen, um die Erfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zur Finanzausstattung untersuchen, und hierbei auf das Beispiel Magdeburg zurückgreifen.

Hierbei will die Arbeit an drei Punkten angreifen, um die Thematik möglichst ganzheitlich zu bearbeiten. Zunächst ist herauszuarbeiten was unter dem Konzept der „Öffentlichen Daseinsvorsorge“ zu verstehen ist, wie sie sich in der Bundesrepublik organisiert und welche Leistungen, Garantien und Angebote sie umfasst. In Hinblick auf die Landeshauptstadt gilt es speziell abzuklären, welche Aufgaben und Leistungen Magdeburg in seiner Funktion als Oberzentrum zu gewährleisten hat. Hierzu will die Untersuchung auf den „Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt“ zurückgreifen, da in ihm die landespolitischen Leistungsvorstellungen und Entwicklungsziele hinsichtlich der öffentlichen Daseinsvorsorge verankert sind.

In einem zweiten Ansatz, will die Arbeit die Kommune als Erbringer und Organisator der öffentlichen Daseinsvorsorge genauer beleuchten. Neben der Einordnung im Staatsgefüge der Bundesrepublik, ist insbesondere das Prinzip der „kommunalen Selbstverwaltung“ als konstituierende Grundlage für die kommunalgetragene öffentliche Daseinsvorsorge vorzustellen. Am Beispiel der Landeshauptstadt Magdeburg soll anschließend untersucht werden, welche Rahmenbedingungen die kommunalgetragene Daseinsvorsorge beeinflussen und in welcher Wechselwirkung sie mit ihr stehen.

Der dritte Zugang will schließlich die kommunale Finanzsituation untersuchen. So bildet die haushaltswirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer jeden Kommune die wesentliche Hauptressource um Handlungsfähigkeit bei der Bereitstellung und Erbringung von kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen zu gewährleisten. Hierbei kommt dem Land eine zentrale Rolle zu, da es in Pflicht steht, den Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Diese Bereitstellung erfolgt über einen vertikal wirkenden Finanzausgleich, der im Jahr 2010 grundlegend reformiert wurde. Im Zuge dieser Reform stehen den Kommunen insgesamt weniger Finanzmittel für ihre Aufgaben zur Verfügung, was den politischen Verteilungskonflikt zwischen Land und Kommunen weiter verschärfte.

Es gilt daher die Frage zu klären, wie das System des „kommunalen Finanzausgleichs“ konzeptioniert ist, welche Änderungen durch die Reform vollzogen wurden und welche Auswirkungen dies auf die Finanzkraft der Kommunen entfaltet. Im engen Zusammenhang damit, soll auch die Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips in die Untersuchung mit einbezogen werden.

Erklärtes Ziel dieser Arbeit soll es schließlich sein, auf der Grundlage der gesammelten Erkenntnisse und erarbeiteten Untersuchungsergebnisse eine Bewertung über die Leistungsfähigkeit der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge am Beispiel der Magdeburg zu treffen. Auf dieser Grundlage ist die These der Landeshauptstadt Magdeburg zu prüfen, ob, gemessen an den Aufgabenlasten der Stadt, eine strukturelle Unterfinanzierung von Seiten des Landes vorliegt.

Wunsch dieser Arbeit ist es darüber hinaus durch wissenschaftliches und transparentes Vorgehen zu einer Versachlichung der politischen Debatte beizutragen. In Richtung der gelehrten Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität möchte diese Arbeit auch das Wissen und Verständnis für die Bedeutung der Kommunen bei der Verwirklichung gesamtstaatlicher Entwicklungsziele und der Gewährleistung der sozialen Teilhabe stärken. Kommunen bilden, wie aufgezeigt wird, ein Grundfundament des funktionierenden demokratischen Sozialstaates, dennoch werden sie nur randständig im politikwissenschaftlichem Studium behandelt.

Zwecks einer besseren Lesbarkeit und um den Umfang der Arbeit nicht unnötig zu überdehnen, wurde trotz Gleichstellung und größtem Respekts vor dem weiblichen Geschlecht, auf eine durchgehend gegenderte Ausdrucksform verzichtet.

## **1.2 Konzeptionelle und Methodische Grundlagen der Untersuchung**

### **1.2.1 Stand der Forschung**

Die vorliegende Untersuchung agiert in einem Spezialbereich der Politikwissenschaft, der zum Teil in Bereiche der Verwaltungswissenschaften eindringt. Die Frage nach der kommunalen Finanzsituation in Verbindung mit der Aufgabe der Kommunen bei der Erbringung der Öffentlichen Daseinsvorsorge wurde bereits hinreichend bearbeitet, wie mit Blick auf das Literaturverzeichnis festzustellen ist.

Diese Untersuchung will an diesen Arbeiten anschließen, jedoch den Untersuchungsfokus auf die spezifische Situation der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge in Sachsen-Anhalt legen und ihre Erbringung im Spannungsfeld zur Finanzausstattung am Beispiel des Oberzentrums Magdeburg beleuchten. Mit Blick auf den recherchierbaren

Forschungsstand ist festzuhalten, dass die vorliegende Untersuchung aufgrund ihres spezialisierten Untersuchungsfokus alleinstehend ist.

### **1.2.2 Auswahl des Untersuchungsobjektes**

Gegenstand der Untersuchung ist im besonderen die Landeshauptstadt Magdeburg in ihrer Funktion als kreisfreie Stadt und Oberzentrum des Landes Sachsen-Anhalt. Die Wahl auf Magdeburg fiel hierbei aus folgenden Erwägungen: Als Oberzentrum deckt Magdeburg das ganze Spektrum der öffentlichen Daseinsvorsorge ab. Hierdurch eröffnet sich die Möglichkeit die Untersuchung über die komplette Bandbreite anzulegen. Dies würde nur noch anhand der anderen sachsen-anhaltischen Oberzentren Halle/Saale und Dessau-Roßlau gelingen. Aufgrund unzureichender Kenntnisse über die lokalspezifischen Strukturen und Rahmenbedingungen sowie der räumlichen Distanz, fiel die Wahl auf Magdeburg.

Um an die zur Untersuchung der kommunalen Versorgungsleistung und Haushaltsstruktur notwendigen statistischen Kennzahlen zu gelangen, ist diese Arbeit mit begrenzter Hilfe der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Magdeburg entstanden. Hierzu zählt einerseits die Bereitstellung von statistischen Daten durch das städtische Amt für Statistik. Andererseits wurden in persönlichen Gesprächen sachdienliche Hinweise zur Thematik und gegenstandsbezogenen Recherche eingeholt werden. Darüber hinaus gab es keine anderen Unterstützungsleistungen.

### **1.2.3 Verwendete Literatur, Quellen und Datenerhebung**

Die Quellen und Literaturlage zur Thematik ist unterschiedlich zu bewerten.

Die Verfügbarkeit an Literatur über die theoretischen Grundlagen zur Konzeption der „Öffentlichen Daseinsvorsorge“ in Deutschland sowie die „Stellung und Aufgabe der Kommunen im Staatsgefüge“ ist als ausreichend zu bewerten und bietet einen guten Zugang zur Thematik. Sehr hilfreich erwies sich hierbei (trotz seines Alters von 13 Jahren) der Sammelband „Kommunalpolitik – Politisches Handeln“ von Wollmann und Roth (Hrsg.), der eine gute Orientierungsgrundlage bei der Herausarbeitung der kommunalen Aufgaben, den Aufbau der Kommunen sowie den wirkenden Rahmenbedingungen auf die kommunale Daseinsvorsorge bot. Die heraus gewonnenen Grunderkenntnisse wurden anschließend mit aktuellen Entwicklungen und Erkenntnissen abgeglichen und somit auf den neusten Stand gebracht.

Wesentlich schwieriger, da vor allem sehr aufwendig, gestaltete sich die Suche und Auswahl geeigneter Quellen und Informationen zu den Abschnitten „kommunaler Finanzausgleich Sachsen-Anhalt“ sowie „System der Raumordnung und Landesentwicklungsplan Sachsen-

Anhalt“. So stand zwar eine ausreichende Literatur zur Konzeption der Raumordnung der Bundesrepublik zur Verfügung, jedoch konnte diese nur einleitend Verwendung finden. Die Erarbeitung der landespolitischen Zielvorstellungen hinsichtlich der Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Sachsen-Anhalt und seinen Teilräumen (u.a. in den Oberzentren) erfolgte dagegen nur auf der Grundlage von Primärquellen. Wichtigste Quellen bilden hierbei die Verordnung über den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt sowie das Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt.

Für die Erarbeitung der Funktion und Rolle des kommunalen Finanzausgleichs bei der Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge, konnte ebenfalls nur begrenzt auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden. Die wesentliche Quelle bildete stattdessen das Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt in der Fassung vom Dezember 2009 sowie als Vergleichsgrundlage, der Entwurf des Finanzausgleichsgesetz vom April 2009 und die Gesetzesvorlage des Finanzausgleichsgesetz vom Juni 2009.

Für die Darstellung der kommunalwirkenden Rahmenbedingungen wurde auf die Datenbestände des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt, des Amtes für Statistik der Landeshauptstadt Magdeburg sowie auf Angaben anerkannter Nichtregierungsorganisationen zurückgegriffen. Zur Ergänzung oder Abgleichung der verwendeten Daten waren zudem zeitaufwendige Detailrecherchen notwendig. Hierfür wurde sich auf den freizugänglichen Dokumentenbestand des Landes und der Landeshauptstadt Magdeburg (u.a. legislative Drucksachenvorlagen oder themenspezifischen Berichterstattungen durch die Verwaltung) gestützt. Da die Drucksachen der Landeshauptstadt zum Teil keine direkte Verlinkung im Internet besitzen, wurden diese im Quellenverzeichnis nur mit ihrer Bezeichnung und ihrer Drucksachenummer aufgeführt. Trotz intensiver Bemühungen konnten im Bereich des „kommunalen Finanzausgleichs“ bestimmte Erkenntnislücken nicht durch Quellenrecherche geschlossen werden, daher wurde flankierend eine eigen qualitative Erhebung, mittels eines Leitfragen gestütztem Experteninterview durchgeführt.

#### **1.2.3.1. Ergänzende Datenerhebung - Das Experteninterview**

Im Ergebnis der angestellten Vorrecherchen musste festgestellt werden, dass eine Bearbeitung der Thematik nicht alleine auf der Grundlage, der durch Dokumentenrecherche erhobenen Daten und Erkenntnisse gelingen kann. So ergeben sich Informationsdefizite zum Aufstellungsprozess und der Konzeptionierung des Finanzausgleichsgesetzes. Es erscheint daher notwendig, das klassische Erhebungsinstrument der Dokumentenrecherche, durch eine Erhebungsmethode aus der qualitativen Sozialforschung zu flankieren. Berücksichtigt man die spezielle Untersuchungsthematik und den eingeschränkten Kreis an Wissensträgern, empfiehlt sich - auch unter forschungsökonomischen Gesichtspunkten - die

Informationserhebung mittels einem Leitfragen gestützten Experteninterview durchzuführen (Vgl.: Bogner und Menz : 2005, S.33-44).

Leitfragen gestützte Experteninterviews werden in den Sozialwissenschaften als qualitativen Datenerhebungsmethoden eingesetzt. Bogner und Metz unterscheiden in Anlehnung an die Arbeiten von Vogel sowie Meuser und Nagel hierbei in drei Typen: Dem „explorativen“, dem „systematisierenden“ und dem „theoriegenerierenden“ Experteninterview (ebd., S.36-38). Folgt man der vorgeschlagenen Typologie, erfüllt das „systematisierende Experteninterview“ am ehesten Anforderungen der Untersuchung. „Diese Form des Experteninterview zielt auf systematische und lückenlose Informationsgewinnung. Der Experte klärt auf über „objektive“ Tatbestände, erläutert seine Sicht der Dinge zu einem bestimmten Themenausschnitt usw.“ (ebd., S.37). Der Experte verfügt hierbei über ein nicht zugängliches Fachwissen, welches unter Zuhilfenahme eines theoriegeleiteten und ausdifferenzierten Leitfadens verbal und in offener narrativer Form erhoben wird (ebd., S.37-38 / Gläser und Laudel : 2004, S.111).

Für das erfolgreiche Gelingen dieser Erhebungsmethode sind vier Faktoren von Bedeutung: Die Erarbeitung des eingesetzten Leitfadens, die richtige Auswahl des „Experten“, die operative Gesprächsführung sowie der untersuchungsspezifische Wissensbestand des Interviewers.

Der Interviewleitfaden bildet das eigentliche Erhebungsinstrument. Er bildet das Gerüst der Gesprächsführung und ist Ergebnis einer Operationalisierung. Wobei die Operationalisierung darin besteht, die aus dem Informationsinteresse der Untersuchung abgeleiteten Leitfragen in adressatenspezifische Interviewfragen zu übersetzen. Er stellt zudem bei strikter Anwendung sicher, die als relevant festgelegten Informationen vollständig zu erheben. Durch seine offene Gestaltung bietet er aber auch genügend Flexibilität, um auf, sich aus dem Gesprächsverlauf ergebene neue Themen einzugehen, die für das Forschungsinteresse von Bedeutung sind (Gläser und Laudel : 2004, S.138-139). Zu Formalien und Umfang geben Gläser und Laudel Empfehlungen die berücksichtigt wurden (ebd. S.138-149).

Die Wahl eines geeigneten Experten wird in erster Linie durch die verwendete Definition des Expertenbegriffs determiniert und unterstreicht den relativen Status (Vgl.: Meuser und Nagel : 2005, S.73). Die Fachliteratur bietet hierzu zahlreiche Ansätze, von denen jedoch der von Bogner und Menz verwendete Ansatz durch seine ganzheitliche Betrachtung des Experten besonders überzeugt: „Der Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter

von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen. Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierungen, Relevanzen usw. weisen zudem - und das ist entscheidend - die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext hegemonial zu werden, d.h., der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsumfeld in relevanter Weise mit“ (Bogner und Menz zitiert nach Flick : 2007, S. 215).

In die Praxis bedeutet dies, dass als Gesprächspartner nur Akteure ausgewählt werden dürfen, die innerhalb der Organisation „Land Sachsen-Anhalt“, als Sonderwissens- und Entscheidungsträger in den Facharbeitsbereichen „Finanzverwaltung“ sowie „kommunaler Finanzausgleich“ agieren und mehrjährige Fach- und Handlungserfahrung vorweisen.

Die konkrete Informationserhebung geschieht über den Frage- und Antwortprozess im Interview. Quelle der Fragen ist der eingesetzte Leitfaden, der als Erhebungsinstrument den zur Initiierung der Informationsgewinnung notwendigen Fragebestand enthält. Die operative Gesprächsführung erfolgt daher über die gestellten Fragen, die sich gemäß Gläser und Laudel nach „Inhalt der Frage“, „Gegenstand der Frage“, „angestrebte Form der Antwort“ und „Steuerungsfunktion für das Interview“ typisieren lassen. Hinsichtlich des Inhaltes, wird zwischen Faktenfragen (objektiv nachprüfbarbare Tatsachen) und Meinungsfragen (subjektive Stellungnahme und Bewertung von Prozessen) unterschieden. Aus Objektivitätsgründen sind für die Untersuchung reale Faktenfragen zu bevorzugen, die den Kern des Leitfadens bilden. Fragen, die die Antwortform determinieren, werden funktionell in Erzählanregungen und Detailfragen (als „W“-Fragen) unterschieden. Die Anwendung dieser Frageform, erfolgt situativ im Erhebungsprozess und dient der Gesprächsverstärkung oder als inhaltsbezogene Ergänzungsfrage. Die Strukturierung des Gesprächsablauf wird zudem stark durch den Einsatz von Einleitungs-, Überleitungs-, Wiederaufnahme, Filter- oder Abschlussfunktion gesteuert (Gläser und Laudel : 2004, S.116-125).

Die Selbstaneignung von untersuchungsspezifischen Wissensbeständen stellt geradezu eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von systematisierenden und theoriegenerierenden Experteninterviews dar: „Erscheint der Interviewer als Co-Experte, wird er als gleichberechtigter Partner [...] angesehen, mit dem der Experte Wissen und Informationen über das betreffende Fachgebiet austauscht“ (Bogner und Menz : 2005, S.50). Hierdurch wird die Erhebungssituation nach Bogner und Menz wesentlich erleichtert und die

Preisgabe von Wissen und Informationen forciert (ebd., S.51). Diese setzt jedoch einen gemeinsam geteilten Wissens- und Kenntnisbestand voraus, der in der Vorbereitung der Durchführung bzw. Erstellung des Leitfadens angeeignet werden muss. Meuser und Nagel unterstreichen dies ebenfalls: „Die in die Entwicklung eines Leitfadens eingehende Arbeit schließt aus, dass sich der Forscher als inkompetenter Gesprächspartner darstellt. [...] und erlaubt zugleich dem Experten, seine Sache und Sicht der Dinge zu extemporieren“ (Meuser und Nagel : 2002, S.77). Zudem erlaubt ein ausreichender Wissensbestand „[...] die von den Interviewten eingebrachten Informationen laufend unter dem Gesichtspunkt ihrer möglichen theoretischen Bedeutung [...]“ zu beurteilen (Hopf : 1978, S.11).

Die praktische Umsetzung der Erhebung und Informationsauswertung erfolgt in Anlehnung an die durch Meuser und Nagel vorgeschlagenen methodisch Schritte, die aus Platzgründen nur skizzenhaft vorgestellt werden. Alle Schritte können in dem von Meuser und Nagel verfassten Beitrag „ExpertenInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“ nachvollzogen werden (Vgl.: Meuser und Nagel : 2005, S. 71-93). Als hilfreich erwiesen sich zudem die von Gläser und Laudel gegebenen Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Leitfäden und der operativen Interviewdurchführung (Vgl.: Gläser und Laudel : 2004, S.59-190). Die Abfolge der angewandeten methodischen Schritte gestaltet sich abschließend wie folgt:

- 1.) Theoretische Vorüberlegungen, 2.) Klärung und Identifikation der zu schließenden Informationsdefizite, 3.) Erarbeitung und Prüfung eines geeigneten Interviewleitfadens, 4.) Identifikation und Auswahl eines geeigneten Experten als Interviewpartner, 5.) Kontaktaufnahme und Vorstellung des Untersuchungsgegenstand, 6.) Erläuterung der Erhebungsmethode – Klärung von Formalien und Modalitäten, 7.) Durchführung und Protokollierung des Experteninterviews, 8.) Nachbesprechung, 9.) Transkription der untersuchungsrelevanten Gesprächsinhalte in Textform, 7.) inhaltserhaltende Paraphrasierung und Sequenzierung des Textes nach thematischen Einheiten, 8.) Verdichtung des Materials durch thematische Zuordnungen der erhobenen Informationen und dem gegenseitigen Abgleich und Gegenprüfen, 9.) Autorisierung der aufbereiteten Informationen durch den Experten, 10.) Verwendung der gewonnenen Informationen in der Untersuchung mit Quellenangabe.

#### **1.2.4 Klärung von zentralen Begriffen**

Die Definition zentraler Begriffe erfolgt an geeigneter Stelle im Verlauf der Untersuchung.

### **1.3. Untersuchungsziele und Fragestellung**

Diese Arbeit will die Frage beantworten, wie die kommunalgetragene öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsverhältnis zur Finanzausstattung gewährleistet wird. Durch die Hervorhebung des wertenden Begriffs „Spannungsverhältnis“ kann impliziert die These abgeleitet werden, dass die Gewährleistung der kommunalgetragenen Daseinsvorsorgeleistung in einem Missverhältnis zum Faktor „Finanzausstattung“ steht und sich somit in einer „kritischen“ Lage befindet.

In diesem Zusammenhang soll eine besondere Berücksichtigung des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt und des kommunalen Finanzausgleichs Sachsen-Anhalt erfolgen. Dies erscheint logisch, da der Landesentwicklungsplan das zentrale Planungsinstrument des Landes bei der Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge darstellt und von landespolitischer Seite Leistungswünsche gegenüber den Kommunen generiert.

Das Finanzausgleichsgesetz bildet hingegen das zentrale Instrument des Landes um die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen abzusichern. In der Gegenüberstellung beider Faktoren liegt ein Spannungspotenzial begründet, da der eine Faktor kostenbehaftete Leistungen einfordert, während der andere Faktor die Finanzierung absichern soll. Es gilt daher zu untersuchen wie sich dieses Spannungsverhältnis in der Realität manifestiert und wie die Öffentliche Daseinsvorsorge einer Kommune zwischen „Leistungsbedürfnisse“ und „Leistungsfinanzierung“ funktioniert.

Hierbei soll die Beantwortung der Frage am Beispiel der Oberzentrumskommune Magdeburg als multifunktionaler Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge erfolgen. Konkret erfordert dies folgende Schritte: Es gilt zunächst zu überprüfen, welche Leistungsaufträge mit dem Status eines Oberzentrums verbunden sind. Um eine ganzheitliche Aussage über die Leistungsfähigkeit der Öffentlichen Daseinsvorsorge zu treffen, wäre der jeweilig Leistungsauftrag in seinem tatsächlichen Vollzug, mit dem bestehenden Nachfragebedarf, den auflaufenden Vollzugskosten und der zur Verfügung stehenden Finanzausstattung zu vergleichen. Diese Art der Vollerhebung würde ist jedoch den begrenzten Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher wird diese Arbeit einen alternativen Weg einschlagen und die Untersuchung der kommunalen Finanzkraft über die zentralen Leistungskennzahlen der Kommune führen. Untersuchungsziel ist es, aus dem Vergleich des oberzentralen Leistungsauftrag, den resultierenden Kostenbelastungen, den Zustand der kommunalen Finanzkraft sowie der Berücksichtigung wirkender Rahmenbedingungen, ein Zustandsbild der kommunalen Leistungsfähigkeit zu zeichnen. Die These, dass die Öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsverhältnis zur Finanzausstattung steht, ist dann zu unterstützen, wenn die Untersuchung ein Missverhältnis zwischen kommunaler Finanzkraft und der Gewährleistung der Öffentlichen Daseinsvorsorge feststellt.

Aus diesen Erwägungen heraus, leiten sich folgende detaillierte Fragen ab:

- 1.) Konzept der Öffentlichen Daseinsvorsorge: Was ist das Konzept der Öffentlichen Daseinsvorsorge? Welche Funktion hat die Öffentliche Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik zu erfüllen? Welche Funktion übernehmen die Kommunen bei der Realisierung der Öffentlichen Daseinsvorsorge? Wie ist die Öffentliche Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik organisiert und wie wer legt die Zielstellungen fest?
- 2.) Die Kommune als Träger der Öffentlichen Daseinsvorsorge: Welche Aufgaben und Funktion besitzen die Kommunen im Staatsgefüge der Bundesrepublik? In welchem Verhältnis stehen sie zur Landes- und Bundesebene? Wie gestaltet sich der innere (politische) Aufbau der Kommune? Über welche Steuerungskompetenzen und –grenzen verfügt die Kommune bei der Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge?
- 3.) Oberzentrales Aufgabenprofil: Welche Aufgaben, Leistungen und Einrichtungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge werden gemäß Landesentwicklungsplan dem Aufgabenspektrum der Kommune Magdeburg, in seiner Funktion als Oberzentrum, zugeordnet?
- 4.) Rahmenbedingungen und Faktoren der Öffentlichen Daseinsvorsorge: Welche Faktoren und Rahmenbedingungen beeinflussen die Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene in besonderem Maße? Existieren Faktoren, die die Erbringung der kommunalgetragenen öffentlichen Daseinsvorsorge fördern bzw. erschweren oder Risiken enthalten? Welche besondere Bedeutung kommt der kommunalen Hauswirtschaft bei der Realisierung der kommunalen Daseinsvorsorge zuteil?
- 5.) Wirksamkeit und Aufgabe des kommunalen Finanzausgleich: Welche Grundfunktion erfüllt das System des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt? Wie ist der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt konzipiert? Welche Bedeutung hat der kommunale Finanzausgleich für die Kommunen und wie ist seine Finanzierungsleistung gegenüber den Kommunen einzuschätzen? Welche Neuerungen sind mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs Sachsen-Anhalt im Jahr 2009 verbunden und wie wirken sich diese auf die kommunalgetragene öffentlichen Daseinsvorsorge aus?

#### **1.4. Eingrenzungen**

Dieser Arbeit ist auf rund 120 Seiten begrenzt und wurde innerhalb von sechs Monaten angefertigt. Angesichts der hohen Komplexität der Thematik, ergibt sich hieraus die Notwendigkeit den Untersuchungsgegenstand inhaltlich, zeitlich und methodisch einzugrenzen.

Die Untersuchung bezieht sich auf die Entwicklungen bis zum Jahr 2010. Dies gilt insbesondere für die Betrachtung des kommunalen Finanzausgleichs und den Landesentwicklungsplan. Spätere Entwicklungen wurden nur dann punktuell berücksichtigt, wenn sie ohne größeren Rechercheaufwand verfügbar waren und zum besseren Verständnis beitragen. Dies gilt beispielsweise bei der Darstellung von Prognosen.

Die inhaltliche Begrenzung erfolgt eng am abgeleiteten Fragenkatalog. Bei der Herausarbeitung des oberzentralen Aufgabenkataloges wird daher die Konzentration auf den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt gelegt. Weitere Raumplanungsinstrumente, wie das Raumordnungsgesetz des Bundes sowie das Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt, sollen nur soweit herangezogen werden, wie sie als Verständnisgrundlage für die Funktion und die Aufstellung des Landesentwicklungsplanes notwendig erscheinen.

Die Untersuchung und Beantwortung der Frage, welche Rahmenbedingungen und Faktoren die Öffentliche Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene beeinflussen, wird exemplarisch erfolgen. Hierzu wird die Untersuchung auf ausgewählte zentraler Faktoren und Rahmenbedingen beschränkt.

Diese Arbeit ist in Abschnitten vergleichend angelegt. Die Datengrundlage für die durchgeführten Vergleiche entspringen, direkt oder indirekt, den statistischen Kennzahlen der Landeshauptstadt Magdeburg, des statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt oder dem Bundesamt für Statistik. Methodisch setzt diese Arbeit voraus, dass die verwendeten statistischen Daten auf der Grundlage anerkannter wissenschaftlicher Verfahren fehlerfrei erhoben und aufbereitet wurden.

### **1.5. Vorgehen und Aufbau der Untersuchung**

Die Untersuchung will schrittweise vorgehen. Zunächst ist die Frage zu beantworten, was unter dem Konzept der Öffentlichen Daseinsvorsorge zu verstehen ist, welche Funktion die Daseinsvorsorge im demokratischen Wohlfahrtsstaat zu erfüllen hat und welche Aufgabe der Kommune als Träger der Öffentlichen Daseinsvorsorge zukommt. Hieran anknüpfend ist die politische Stellung der Kommunen im Staatsaufbau zu klären. Ausgehend von der ideengeschichtlichen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung sind die kommunalen Pflichten und Kompetenzen im Beziehungsgeflecht zu Land und Bund herauszustellen. In diesem Zusammenhang ist aufzuzeigen welche Kompetenzen Land und Bund gegenüber den Kommunen ausüben. Dies gilt insbesondere für den Aspekt der Übertragung von Aufgaben und Leistungen auf die kommunale Ebene. Gleichzeitig ist herauszuarbeiten, welche eigenen Handlungskompetenzen die Kommunen bei der Ausgestaltung der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen besitzen. Hierzu ist es wichtig den politischen sowie organisatorischen Aufbau der Kommune zu beleuchten sowie die Steuerungs-

mechanismen innerhalb der Kommune vorzustellen. Den Abschluss der ersten Untersuchungsetappe bildet die Beantwortung der Frage, welche Leistungen, Einrichtungen und Funktionen Oberzentren wie Magdeburg im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erfüllen haben. Hierzu wird ein Leistungsprofil erstellt, um den Bedeutungsumfang der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge erfassbar zu machen. Die Herausarbeitung erfolgt auf Grundlage des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt erfolgen, der das zentrale Raumordnungsinstrument des Landes bildet und die öffentliche Daseinsvorsorge im Land organisiert und koordiniert. Ziel des ersten Abschnittes ist es, eine ausreichende Wissensgrundlage über die Kommune als Erbringer der Öffentlichen Daseinsvorsorge zu schaffen.

Der zweite Abschnitt wird sich mit den Umfeldfaktoren und Rahmenbedingungen der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge am Beispiel der Landeshauptstadt Magdeburg befassen. Dies erscheint sinnvoll, da die bedarfsgerechte kommunale Erfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg maßgeblich durch die wirkenden Rahmenfaktoren determiniert wird. So generieren bestimmte Faktoren „öffentliche Bedürfnislagen“, an die sich das System der öffentlichen Daseinsvorsorge bedarfsgerecht anpassen muss. Diese Anpassungsprozesse sind meist mit Ressourcenaufwendungen der Kommune verbunden. Die wichtigste Ressource bildet hierbei die kommunale Finanzausstattung, die es im besonderen auf ihre Finanzkraft zu untersuchen gilt. Zudem ist zu beantworten, welchen Anteil das Land zur Finanzierung der Kommune Magdeburg beiträgt. Ziel des zweiten Untersuchungsabschnittes ist es eine Einschätzung über die kommunale Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Magdeburg zu geben und Risiken aufzuzeigen.

Der dritte Untersuchungsabschnitt knüpft an die Frage an, welche Rolle das Land bei der Finanzierung der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge einnimmt. So steht das Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in der Verantwortung, den Kommunen eine an ihren Aufgabenlasten bemessene, bedarfsgerechte Mindestfinanzierung sicherzustellen. Aus der kommunalen Perspektive heraus werden die bereitgestellten Finanzausweisungen, auch vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips, jedoch als unzureichend bewertet. Ziel des dritten Untersuchungsabschnittes ist es daher, die Finanzierung der Landeshauptstadt Magdeburg zu bewerten, indem das System des kommunalen Finanzausgleichs im Land Sachsen-Anhalt auf seine Konzeption und Leistungskraft untersucht wird. In diesem Zusammenhang ist auch eine Einschätzung über die Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips abzugeben.

Im Ergebnis der Gesamtuntersuchung ist eine Gesamteinschätzung zur Leistungskraft der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg abzugeben.

## 2. Kapitel: Das Konzept der öffentlichen Daseinsvorsorge

### 2.1. Das Konzept der Öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland

Die bedarfsorientierte Bereitstellung von Infrastrukturen und Versorgungsleistungen durch öffentliche Akteure ist aus der historischen Praxis heraus nichts Neues. Dies zeigt bereits die Errichtung von Märkten, Straßen, Wegen oder aber auch von Schutzbauten seit der Antike. Dennoch ist festzustellen, dass die inhaltlich-theoretische Fundierung und Einordnung der öffentlichen Daseinsvorsorgefunktion als Legitimationsbaustein von Staatlichkeit erst seit den 1920er Jahren entfaltet wurde (Neu : 2009, S.9 und Kersten : 2009, S.24-25). Eine nachhaltige Bedeutung kommt hierbei dem - nicht unumstrittenen - deutschen Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff zu. Dieser definierte Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge als „[...]zentralen Legitimationsbaustein staatlicher Herrschaft“ (Neu : 2009, S.9) und prägte damit den politik- und rechtswissenschaftlichen Diskurs über die Rolle des Staates und der Verwaltung in der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge bis in die 1970er Jahre hinein.

Handlungsleitend für Forsthoff ist die Erkenntnis, dass „[...]die Auswirkungen der Industriegesellschaft auf den modernen Menschen, die Entfremdung von einem natürlichen Lebensumfeld und die Zunahme der Technisierung des Alltages, die Bürger nach Versorgung und Sicherheit streben lässt“ (ebd., S.9-10). Jens Kersten formuliert pointiert dazu: „Schon der Begriff „Daseinsvorsorge“ zeigt, dass Forsthoff mit ihm einen existentiellen Sachverhalt thematisieren wollte: Forsthoff spricht 1935 [...] von der „sozialen Empfindlichkeit des modernen Massendaseins [...]“ des Menschen und meint damit die Folgen der industriellen Revolution für die Autonomie des Individuums und daran anschließend die soziale und politische Ordnung (u.a. Kersten : 2005, S.557ff./ Schütte : 2006, S. 81ff./ Vogel : 2007, S.13ff./ Gegner 2007 : 455ff. und Bull : 2008, 2ff. zitiert nach Kersten 2009, S.24).

Im Ergebnis dieser Analyse muss es daher die Funktion staatlicher Herrschaft sein, die Versorgung und soziale Absicherung der Bürger durch die Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen zu garantieren (Neu : 2009, S.10). Ausführung und Organisation der Daseinsvorsorge soll, so Forsthoff, hierbei ausschließlich der staatlichen Verwaltung unterliegen und das alleinige Gestaltungsmonopol der Daseinsvorsorge dem (starken) Staat zubilligt werden. Für das Individuum sieht Forsthoff keine aktive gestalterische Einflussnahme auf die Verwaltung vor (Kersten : 2009, S.24). Im Gegenteil: Forsthoff, bis in die 1930er Jahre Unterstützer des Nationalsozialismus, sieht im Konzept der Daseinsvorsorge nicht zuletzt auch ein geeignetes Instrument zur Totalinklusion und Sozialdisziplinierung des Individuums im nationalsozialistischen Staat (ebd.).

Welche Definition lässt sich konkret ableiten? Daseinsvorsorge wird 1938 von Forsthoff als „[...]die Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“ beschrieben. Hierunter fallen Wasser- und Energieversorgung, Post und Telekommunikation, sowie öffentlicher Verkehr, aber auch Versorgungsleistungen bei Krankheit, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit (Forsthoff : 1938, S.7,12 und 42ff.). Dieser Ansatz ist jedoch durch seine Beschränktheit auf die „Lebensnotwendigkeit“ unzureichend, da er andere öffentliche Leistungen, wie beispielsweise Theater oder Volkshochschulen, pauschal ausklammert.

1973 passt Forsthoff - auch als Antwort an veränderte gesellschaftliche Realitäten - seine frühere Definition dahingehend an. Demnach fallen unter den Begriff der Daseinsvorsorge fortan „[...] alle nützlichen Leistungen der Verwaltung - unabhängig davon, ob diese Leistungen als lebensnotwendig eingestuft werden oder nicht“ (Forsthoff : 1973 zitiert nach Neu : 2009,S.10).

Grundsätzlich weisen Neu und Kersten übereinstimmend hin, dass für den Begriff der Daseinsvorsorge weder eine Legaldefinition noch eine inhaltliche Definition existiert (Neu : 2009, S.10 / Kersten : 2009, S.23). Daher wird allgemein versucht, Daseinsvorsorge beispielhaft zu konstruieren: Laut Kersten gehören hierzu „[...]medizinische Dienste, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Abfallentsorgung, Verkehrs- und kommunikative Infrastruktur. Zum Teil werden auch Bildung und soziale Sicherung hinzugezählt“ (Kersten : 2009, S.23-24).

Diese unvollständige „kasuistische“ Herangehensweise erscheint zunächst irritierend, da der Begriff „Daseinsvorsorge“ gerade in der Gesetzgebung eine zentrale Bedeutung einnimmt (ebd.). Andererseits spiegelt dieser lückenhafte Definitionsansatz sehr gut die bestehende Problematik wieder, dass aufgrund der interkommunalen Leistungsunterschiede eine festgeschriebene Einheitsdefinition, im Sinne eines einheitlichen Leistungskataloges für das gesamte Bundesgebiet, nicht umsetzbar ist. Für das Gesamtgebiet der Bundesrepublik ist daher nur ein weicher Definitionsansatz möglich der eine erfolgreiche Öffentliche Daseinsvorsorge daran bemisst, in wie fern sie in der Lage ist, soziale Teilhabe zu ermöglichen und „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herzustellen.

Auch wenn die Aufstellung eines festgeschriebenen Leistungskataloges für den heterogenen Gesamttraum nicht gelingt, wird dies doch mit zunehmender Nähe zur regionalen und lokalen Ebene ansatzweise möglich. So beinhalten die Raumordnungs- und Entwicklungspläne der Bundesländer bereits detailliertere Angaben und Zielvorstellungen über die materielle und immaterielle Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge, als dies auf Bundesebene der Fall ist.

Für diese Arbeit ergibt sich hieraus die Möglichkeit, auf der Grundlage des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt, die landespolitischen Leistungsvorstellungen zur Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge durch das Oberzentrum Magdeburg, abzuleiten (Vgl.: 4).

Trotz der bestehenden Definitionsdefizite für den Gesamttraum kommt der Funktion der Daseinsvorsorge eine zentrale staatskonstituierende Bedeutung zu. Diese bildet, so Kersten, den sozialpolitischen Legitimationsbaustein für die Bundesrepublik. So legitimiert sich die Bundesrepublik „[...] nicht nur durch die Staatsfundamentalnormen des Art. 20 Abs. 1 GG, also vor allem durch Demokratie sowie durch Rechts- und Sozialstaatlichkeit, sondern [...] auch durch die Garantie der Daseinsvorsorge für die Bürger“ (ebd.).

Verfassungsrechtlich ist unter „Daseinsvorsorge“ das programmatische Ziel zu verstehen, „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in allen Teilräumen herzustellen (Art. 72 Abs.2 GG / Vgl. Neu : 2009, S.11-13 / Kersten : 2009, S.25). Diesen bundesrepublikanischen Anspruch erläutert Kersten so: „Politisch betrachtet, ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse der unitarische Kern des Selbstverständnisses der Bundesrepublik als Wohlfahrtsstaat. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist gleichsam die räumliche Variante des sozialstaatlichen Versprechens, jedermann am gesellschaftlichen Versprechen teilhaben zu lassen [...]“ (Kersten : 2006, S.245).

Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnissen“ in allen Teilräumen darf jedoch nicht mit „identischen Lebensverhältnissen“ verwechselt werden, da dies volkswirtschaftlich nicht zu realisieren wären. Vielmehr verbirgt sich hinter „Gleichwertigkeit“ der Anspruch, im „[...]Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und [...] seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“ (§2 Abs.2 Raumordnungsgesetz - ROG), um damit allen Bürgern eine gleichwertige gesellschaftliche Teilhabechancen und Entfaltungsmöglichkeiten zu gewährleisten (Vgl.: Krappweis : 2010).

Aus der Natur der Sache heraus sind hierfür zweierlei Maßnahmen erforderlich: Erstens ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Netzwerk öffentlicher Infrastrukturen und materieller Angebote und zweitens ein System sozialwirksamer Leistungen. Im föderalen Staatssystem der Bundesrepublik ergeben sich hierbei, differenziert nach verfassungsmäßiger Zuständigkeit und Machtbefugnis, für alle staatlichen Ebenen (Bund, Land und Kommunen) spezifische Handlungsaufträge und -pflichten.

## **2.2. Die Rolle der Kommunen im System der öffentlichen Daseinsvorsorge**

Den Kommunen (Kreise, Gemeinden und kreisfreien Städte), als unterste staatliche Politik- und Verwaltungsgliederungen kommt in der Gewährleistung einer bedarfsorientierten öffentlichen Daseinsvorsorge die zentrale Bedeutung zu. So sind die Gemeinden durch ihren Lokalbezug am besten in der Lage, ortspezifische Bedürfnislagen der kommunalangehörigen Bevölkerung zu erfassen, durch ihre Selbstverwaltungsorgane zu priorisieren und im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen zu befriedigen. Im Vergleich zu Bund und Ländern, die öffentliche Bedürfnislagen von nationalem oder regionalem Interesse bearbeiten und Rahmenbedingungen setzen, organisieren die Kommunen die öffentliche Daseinsvorsorge für ihren lokalen Wirkungsbereich mit direkter Auswirkung auf den einzelnen Bürger.

Dadurch, dass sie über teilautonome Entscheidungskompetenzen, lokalbezogenes Spezialwissen, eigene Finanzen und einen Exekutivapparat verfügen, können sie dezentral Aufgaben und Bedürfnisse zügig und effizienter erfüllen. Der durch die Teilautonomie erreichte Effizienzgewinn erfordert jedoch auch bestimmte Einrichtungen, Verkehrsinfrastrukturen und Leistungsangebote des überlokalen Bedarfs, interkommunal (zwischen den Kommunen) zu koordinieren, so dass ein Ausgleich zwischen dem wirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen und der Realisierung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erreicht wird. Die zentrale Koordinierungsleistung wird hierbei durch das System der „Raumordnung“ geleistet (Vgl.: 4.).

In regelmäßigen Abständen werden für die Bundesrepublik als Gesamtraum und für ihre jeweiligen Teilräume (Länder und Regionen) Ziele und Grundsätze zur Ausgestaltung einer bedarfsgerechten öffentlichen Daseinsvorsorge erarbeitet und festgelegt. Hierunter fallen beispielsweise Richtwerte über die angemessene Erreichbarkeit von Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge.

Diesen Zielen und Grundsätzen folgend, legt die Raumordnung auch fest, welche Kommunen aufgrund ihrer Größe und Ausstattung, sowie ihrer räumlichen Lage, welche Versorgungsaufgaben für sich selbst sowie einen erweiterten Versorgungsbereich bereitstellen sollten. Für diese erweiterten Versorgungsauftrag erhalten diese „Zentrale Orte“ zusätzliche Mittel vom Land (Vgl.: 6.2).

Unabhängig von der Raumordnung, werden Kommunen auch mit den lokalen Vollzug von Aufgaben und Leistungen beauftragt, die ihnen durch Gesetz von Bund und Land übertragen wurden. Diese „Übertragenen Aufgaben“ der öffentlichen Daseinsvorsorge werden hierbei als „Pflichtaufgaben“ im „Übertragenen Wirkungskreis“ oder im „Eigenen Wirkungskreis“ durch die Kommune erfüllt. Bund und Länder werden jedoch aufgrund des verfassungs-



Die qualitative und quantitative Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge wird jedoch nicht nur durch die in der Raumordnung vorgesehenen Versorgungsaufträgen oder den Pflichtaufgaben bestimmt, sondern wird maßgeblich auch durch die Kommune selbst gestaltet. Die Grundlage hierfür bildet die verfassungsrechtliche „Selbstverwaltungsgarantie“, wonach jede Kommune ihre örtlichen Angelegenheiten selbst regeln darf (Vgl.: 3). So entscheiden die kommunalen Selbstverwaltungsorgane im Rahmen ihrer eigenen Finanzkraft selbst darüber, ob zusätzlich freiwillige Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge angeboten werden. Zu den „freiwilligen Leistungen“ zählen insbesondere Kulturangebote, Sport- und Jugendförderung oder ergänzende Sozialleistungen (usw.).

Örtliche Bedürfnislagen die sich an die Daseinsvorsorgeaufgabe der Kommune richten, werden meist durch lokalpolitische Akteure, wie Parteien aufgegriffen und in den Selbstverwaltungsorganen der Kommune abgewogen, priorisiert und entschieden.

Die Möglichkeit der Kommune die Daseinsvorsorge aktiv mit freiwilligen Leistungen zu gestalten, bildet somit das eigentliche Herzstück der „Selbstverwaltungsgarantie“. Dies unterstreicht auch die Rechtsprechung, demnach die Länder verpflichtet sind, selbst finanzschwachen Kommunen durch unterschiedlich frei verwendbare Landeszuweisungen, ein Minimum an Gestaltungsspielräumen bei den freiwilligen Leistungen zu ermöglichen. Die finanzielle Unterstützung bzw. Absicherung der Kommunen wird hierbei durch das System des kommunalen Finanzausgleichs organisiert (Vgl.: 6). So regelt der kommunale Finanzausgleich zum einen die Kostenerstattung für die vom Land- und Bund übertragenen Aufgaben, zum anderen soll er jeder Kommune eine angemessene Grundfinanzausstattung zur Verfügung stellen. Hierbei stehen jedoch Kommunen und Land regelmäßig in einem Verteilungskonflikt um knappe Haushaltsmittel.

### **2.3. Störungen im System der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge**

Die Gewährleistung und Bereitstellung einer bedarfsgerecht funktionierenden kommunalgetragenen Daseinsvorsorge kann nur dann gewährleistet werden, wenn die verfügbaren Ressourcen, nachhaltig zur Erfüllung der bestehenden Leistungsverpflichtungen und -bedürfnisse ausreichen. Tritt ein Defizit zwischen den verfügbaren Ressourcen und den zu erfüllenden Aufgaben- und Leistungsaufträgen ein, kann dies auf eine oder mehrere Ursachen zurückgeführt werden:

Erstens, können Defizite auf strukturell ungünstige sozioökonomische Rahmenbedingungen zurückzuführen sein. So führt die „[...]Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit [...] zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen

Pflichtausgaben“ (Anton und Diemert : 2009, S.18). Unter diesen Bedingungen verbleiben im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge nur noch eingeschränkte Möglichkeiten, freiwillige Leistungen anzubieten. Einhergehend mit der Leistungsreduzierung sinkt die Standortattraktivität ab, wodurch Anreize für die Ansiedlung neuer Unternehmen und den Zuzug von Einwohnern fehlen.

Zweitens, kann ein Defizit in Folge einer durch die Kommune selbstverschuldeten Haushalts- und Leistungspolitik entstehen. Stehen die Aufwendungen des kommunalen Leistungsangebotes im Unverhältnis zur verfügbaren kommunalen Finanzkraft, ist dies haushaltswirtschaftlich nicht nachhaltig. Verantwortlich hierfür können kommunalpolitische Fehlplanungen sein, die langfristige Unterhalts- und Betriebsaufwendungen oder Bedarfsprognosen nicht ausreichend berücksichtigen oder falsch einschätzen.

Drittens, können Defizite durch zu niedrig bemessene Erstattungsleistungen im Kontext der Übertragung von Bundes- und Landesaufgaben entstehen. Dieser Begründung steht zwar die Garantie des Konnexitätsprinzips entgegen, wonach übertragene Aufgaben angemessen vom Verursacher finanziert werden müssen, dennoch beklagen kommunale Spitzenverbände, wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Städtetag eine zunehmende Missachtung der Konnexität durch Bund und Länder (Vgl.: DStGB : 2011, S.9ff).

Viertens, können Defizite durch die unzureichende Finanzausstattung oder Verteilungsmodalitäten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches zwischen Land und den landeseigenen Kommunen entstehen. Im Zusammenhang mit der aktuellen Debatte über die Konsolidierungsbemühungen des Landes Sachsen-Anhalt und der Reform des kommunalen Finanzausgleichs (bei gleichzeitiger Absenkung der Finanzausgleichsmasse), ist dieser Begründung besonderer Aufmerksamkeit im Kontext der Arbeit zu widmen (Vgl.: 6.5).

### **3. Kapitel: Die Kommunen – Entwicklung, Stellung und Aufgabe im Staatsaufbau und bei der Erfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge**

#### **3.1. Begriffsbestimmung – Die Kommune**

Der Begriff „Kommune“ entstammt dem lateinischen Begriff „communio“ und bedeutet soviel wie „Gemeinschaft“. Grundsätzlich lässt sich die Bezeichnung als Sammelbezeichnung für alle kreisangehörigen und kreisfreien Gebietskörperschaften unterschiedlichster Größenordnungen verwenden (Grunow/Pamme : 2000, S.46 / Kaspar : 2006, S.6). Kommunen definieren sich hierbei als lokal begrenzte Gebietskörperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts, die über eine eigene Gemeindeverfassung (Satzungsrecht), einen eigenen Haushalt sowie über die Dienstherrenfähigkeit (Berechtigung zur Anstellung von Angestellten und Beamten) verfügen.

„Die Gemeinde einschließlich der kreisfreien und kreisangehörigen Städte ist der wichtigste Aufgabenträger auf der unteren Stufe der öffentlichen Verwaltung. Die Gemeinden sind Träger der kommunalen Selbstverwaltung, die ihnen durch Art. 28 II GG garantiert ist. Das Recht der Selbstverwaltung umfasst die eigenverantwortliche Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze. Die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsangelegenheiten kann den Gemeinden durch Gesetz zur Pflicht gemacht werden (pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten [...]). Daneben nehmen die Gemeinden Weisungsaufgaben wahr, die ihnen durch Gesetz zur Erledigung nach Weisung zu übertragen sind“ (Gabler Verlag : 2011). Die Gemeinden sind somit direkter Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene, denen die Bereitstellung, Ausführung und Gestaltung von Daseinsvorsorgeleistungen obliegt.

Das folgende Kapitel soll die Frage beantworten, wie die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland konzipiert ist und welche Aufgabe und Funktion die Kommunen bei der Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen einnehmen. Hierbei soll zunächst auf die historische Entwicklung der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge eingegangen werden. Dies erscheint wichtig, da hierdurch die historisch begründete Rolle der Kommunen unterstrichen wird. Denn die Lösung gesellschaftlicher Problemlagen stellte bis in die 1920er Jahre hinein zunächst immer einen kommunalen Handlungsauftrag dar. Die uns heute bekannten Versorgungsleistungen des modernen Sozialstaates knüpfen daher an Traditionslinien an, die auf der kommunalen Ebene begründet wurden. Abschließend soll dieses Kapitel dazu genutzt werden, um in die Mechanismen der staatlichen

Aufgabenübertragung einzuführen. Diese theoretische Grundlage soll zunächst als vorläufige Orientierungsbasis dienen, bevor im späteren Verlauf detaillierter auf die Problematik der Aufgabenübertragung im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip eingegangen wird (Vgl.: 6.5). Abgerundet wird dieses Kapitel durch die Vorstellung der inneren kommunalen Verfasstheit und die rechtlichen Organisationsformen der kommunalen Daseinsvorsorge.

## **3.2. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland**

### **3.2.1. Das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland**

„Was dem Bildungsbürger sein Schiller und Goethe, war lange Zeit dem Kommunalpolitiker sein Stein und Gneist“ (Saldern v. : 1998, S.23)

Die historischen Anfänge der modernen Kommunen mit ihrem Grundprinzip der Selbstverwaltung von örtlichen Angelegenheiten geht auf die Städtereform Preußens im Jahr 1808 zurück. Im Zuge der Niederlage gegen Frankreich und den Frieden von Tilsit 1807 stand Preußen einer veritablen Staats- und Wirtschaftskrise gegenüber, die ihre Ursachen in der hohen Staatsverschuldung, der verhängten Kontinentalsperre sowie den hohen Kontributionsleistungen an Frankreich hatte (ebd. / Holtkamp : 2008, S.53). Geschwächt durch diese Umstände beauftragte König Friedrich Wilhelm II Karl Freiherr von und zum Stein, Modernisierungen des preußischen Staatswesens einzuleiten. Die Grundüberlegung des Königs bestand demnach darin, dass der Wiederaufstieg und die Befreiung Preußens von Fremdherrschaft nur durch die Beteiligung des Bürgertums mit seinen wirtschaftlichen Ressourcen möglich erschien. Zudem mahnten die noch frischen Eindrücke der französischen Revolution eindrucksvoll, innerstaatliche Reformen nicht zu vernachlässigen (Saldern v. : 1998, S.24).

Beeinflusst vom Konzept des „Selfgovernments“ in England und den Aufklärungsideen aus Frankreich, stand im Mittelpunkt der von Stein konzipierten „Preußischen Städteordnung“ das Modell der freien Gemeinde (ebd., S.23-24). Wichtigstes Element bildete hierbei eine freigewählte Versammlung von Stadtverordneten als zentrales Selbstverwaltungsorgan, die nicht nur den Magistrat<sup>3</sup> als oberste Verwaltungsspitze ernannte, sondern auch mit Kontroll- und Beschlussrechten über Haushalt und Stadtverwaltung ausgestattet wurde (Holtkamp : 2008, S.53). Der Grundgedanke dieser Konstruktion bestand in der Überzeugung, durch die „[...] ehrenamtliche Inpflichtnahme des Bürgers für eine effiziente Aufgabenerledigung [...]“ zu

---

<sup>3</sup>Der Magistrat bildet als Kollegialorgan die Verwaltungsspitze einer Stadt (§141ff., Preuß. Städteordnung 1808)

sorgen (ebd.). Andererseits sollte aber auch die Einbeziehung der Bürger deren Bereitschaft wecken, eigene Finanzmittel für die städtischen Belange aufzubringen. Preußen versprach sich hierdurch die Entlastung des Staatshaushalts (Saldern v. : 1998, S.24).

Im Gegenzug wurden die bis dahin zentralisierte Kontrolle und Regulierung der Städte durch die alten Landes- und Polizeiordnungen suspendiert. Aufgrund des Erfolges der preußischen Städtereform, folgten weitere deutsche Staaten diesem Vorbild und übernahmen ähnliche Regelungen in ihre Gemeindeordnungen (ebd.,S.24 und 28).

Holtkamp unterstreicht jedoch, dass das steinsche Selbstverwaltungskonzept im Unterschied zum liberal-demokratischen Selbstregierungskonzept von Karl von Rotteck nicht als Demokratisierungskonzept missverstanden werden darf. Für Stein stand die Effizienzsteigerung der Kommune durch Selbstverwaltung bei gleichzeitiger Einbindung in den Obrigkeitsstaat im Vordergrund. Er setzt sich somit von liberalen Positionen ab.

Folgt man dem staatsrechtlichen Diskurs über die Kommune weiter, belegt Stein in Abgrenzung zum späteren Rudolf von Gneist dennoch eine Mittelposition zwischen Selbstregierungskonzept und Selbstverwaltungskonzept.

So lehnte von Gneist als anerkannter Staatsrechtler Selbstregierungskonzepte strikt ab. Mit dieser Haltung prägte er weit über seine Zeit hinaus den rechtswissenschaftlichen Diskurs sowie die Gesetzgebung mit der Position, dass Gemeinden keine politischen Entscheidungen treffen dürfen. Vielmehr sei die kommunale Selbstverwaltung als staatliches Instrument zu verstehen, das die unpolitische Erfüllung vorgegebener Pflichten und die Steuerung des Berufsbeamtentums (im Sinne eines Gegengewichtes) zur Aufgabe hat (Holtkamp : 2008, S.52-57). Die Kommune ist demnach Teil der Exekutive des Staates.

Im Zuge der nach dem Wiener Kongress (1814-1815) einsetzenden Restauration wurden die liberaleren Städteordnungen von 1831 und 1853 in ihren Selbstverwaltungsfreiheiten revidiert und einer stärkeren zentralstaatlichen Aufsicht unterworfen. So stärkte die Städteordnung von 1853 die Machtstellung des Magistrats auf Kosten der Stadtverordnetenversammlung und schränkte die politischen Beteiligungsrechte des städtischen Bürgertums ein (Saldern v. : 1998, S.24). Im Zuge der Industrialisierung und Verstädterung und mit Blick auf von Gneist erklären sich die Rücknahmen zunehmend auch als Maßnahme, einer politischen Einflussnahme eines aufstrebenden städtischen Arbeitertums vorzubeugen. So sah die Städteordnung von 1853 zwar auch die Ausweitung der Wahlrechte für die männlichen Stadtbewohner vor, jedoch verhinderte sie durch die gleichzeitige Einführung des Zensus- und Dreiklassenwahlrechtes wirksam eine kommunalpolitische Einflussnahme durch das Proletariat (ebd., S.24-25).

Wegen des ausgeprägten Regionalismus und Föderalismus der Deutschen Staaten wundert es kaum, dass mit Gründung des Deutschen Reiches 1871 das Recht zum Erlass von

Gemeinde- und Städteordnungen bei den Ländern verblieb. Dies führte zu einem Flickenteppich unterschiedlichster Gemeindeordnungen in Deutschland (ebd., S.28-29).

Einer reichsweiten Vereinheitlichung der Verordnungen standen insbesondere die „[...]stark divergierenden Interessen zwischen Stadt- und Landgemeinden [...]“ gegenüber, „[...] die sich [...] nicht in Übereinstimmung bringen [...]“ ließen (ebd.,S.29).

Die dezentrale Regelung durch die deutschen Einzelstaaten blieb auch nach dem Ende des deutschen Kaiserreiches 1918/19 weiterhin erhalten. So konnten sich auch anfängliche Reformbestrebungen durch Reichsinnenminister Hugo Preuß nicht durchsetzen. Die Gemeinderegelungen blieben daher von der Verfassung der Weimarer Republik unangetastet (Wollmann : 1998, S.53). Auch der Versuch von Preuß, die Wesensgleichheit von Staat und Gemeinden in der Verfassung zu verankern und somit den Kommunen eine stärkere Autonomie (im Sinne des Selbstregierungskonzeptes) als Schranke gegen den Staat zu verschaffen (Holtmann : 2008, S.57), scheiterte. Dennoch garantierte die Weimarer Reichsverfassung durch den Artikel 127 die kommunale Selbstverwaltung (wenn auch nur innerhalb gesetzlicher Schranken) und setzte für alle Gemeindeordnungen demokratische Grundprinzipien durch (Holtmann : 2008, S.57 / Saldern v. : 1998, S.29).

Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 trat das vorläufige Ende der bisherigen kommunalen Selbstverwaltung durch gewählte Gemeinderäte ein. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 suspendierte (bis auf Ausnahmen) alle bestehenden Gemeindeordnungen und setzte eine nach dem Führerprinzip geordnete und von der NSDAP kontrollierte Leitungs- und Verwaltungsstruktur ein (Saldern von : 1998, S.30). Die Ausschaltung der kommunalen Selbstverwaltung erfuhr hierbei aktive Legitimation durch die Beiträge der Staatsrechtlicher Carl Schmitt, Ernst Forsthoff und Arnold Köttgen (Vgl.: Holtkamp : 2008, S.57-62), die in der Selbstverwaltungskonzeption und der kommunalen Politisierung während der Weimarer Republik den Hauptgrund für die „[...]von der antipositivistischen Staatsrechtslehre beschriebene „Krise der Selbstverwaltung“ [...]“ erkannt haben wollten (Holtkamp : 2008, S.59).

Es erscheint daher mehr als irritierend, dass Forsthoff und Köttgen nach 1945 in der Bundesrepublik bis in die 1970er Jahre wieder maßgeblichen Einfluss auf den staatsrechtlichen Diskurs zur Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung nehmen konnten.

So definiert Forsthoff die kommunale Selbstverwaltung „nur“ als „[...]Wahrnehmung an sich staatlicher Aufgaben durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ (Forsthoff : 1950, S.346). Weiter konstatiert Forsthoff die unverwechselbare Gegensätzlichkeit zwischen Demokratie und Selbstverwaltung: „Die kommunale Vertretungskörperschaft sei nicht für politische Willensbildung, sondern für die sachgerechte

Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten verantwortlich. Politische Beteiligung [...] hält er für entbehrlich, der politische Selbstverwaltungsbegriff wird [...] gestrichen“ (Hendler zitiert nach Holtkamp : 2008, S. 63).

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland stellt für die Kommunen im Vergleich zu Weimar trotz der Beibehaltung des zweistufigen föderativen Systems (Land und Bundesebene) eine wesentliche Verbesserung in der Demokratisierung und eine ausreichende Autonomie im Sinne einer eingeschränkten Selbstregierungscompetenz dar (Wollmann : 1998, S.55ff.).

### **3.2.2. Entwicklung der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen**

Mit dem Beginn der Hochindustrialisierung ab 1850/1870 ist ein rapider qualitativer und quantitativer Ausbau der kommunalen Aufgaben in allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu verzeichnen. Konfrontiert mit einem stetigen Anstieg der Einwohnerzahlen sowie der Gründungs- und Ausbauwelle von industriellen Produktionskomplexen und der daraus resultierenden sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen, bedurfte es zusehends professioneller und institutionalisierter Lösungen. Besonders galt das für die Bereiche der Infrastrukturpolitik, der Sozial- und Gesundheitsversorgung sowie der Stadtplanung und der Stadterweiterung (Saldern v. : 1998, S.30-33).

Die Aufgabe der infrastrukturellen Entwicklung bestand hierbei darin, die kommunalen Standortbedingungen für die moderne industrielle Produktion zu schaffen und hinreichende (Über-)Lebensbedingungen für die benötigten Arbeitskräfte zu sichern. So entstehen ab den 1870er und 80er Jahren die modernen kommunalisierten Versorgungs- und Verkehrssysteme, „[...]nämlich städtische Gas- und später Elektrizitätswerke, städtische Schlachthöfe, städtische Krankenhäuser, städtische Friedhöfe etc. Straßenpflasterung, Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung [...]“ und öffentliche Personennahverkehr (ebd., S.30). Saldern hebt ebenfalls die Bedeutung der Wasserver- und Wasserentsorgung als „Kern der Stadthygiene“ hervor (ebd.).

Mit Blick auf Magdeburg zeigt sich eine vergleichbar zeitliche Übereinstimmung in der Infrastrukturentwicklung. So gibt die Chronik der Landeshauptstadt unter anderem folgende Entstehungszeitpunkte für zentrale Infrastruktureinrichtungen an:

1823 Gründung der Stadtparkasse, 1846 Eröffnung der Eisenbahnverbindung Berlin-Potsdam-Magdeburg, 1874 Fertigstellung des Zentralbahnhofs (LHS-MD : 2011a), 1877 Betriebsaufnahme der pferdebetriebenen Straßenbahn (Magdeburger Verkehrsbetriebe : 2007, S.8), 1893 Einweihung des Handelshafens, des Schlacht- und Viehhofes sowie des städtischen Museums am Domplatz, 1899 Fertigstellung der Hauptpost, 1896 Elektrifizierung

der Straßenbeleuchtung am Breiten Weg, 1899 Aufnahme des elektrischen Straßenbahnbetriebes, 1907 Einweihung des Zentraltheaters (mit 385.129 Besuchern im ersten Betriebsjahr), 1908 Beginn der Bauarbeiten am Verschiebebahnhof Rothensee sowie 1925 Eröffnung des ersten Magdeburger Flugplatzes (LHS-MD : 2011a).

Neben der Einrichtung von Infrastrukturbauten bildet die Entwicklung der Sozialleistungen eine weitere zentrale Säule: Bis zur Einführung der staatlichen Sozialversicherungen in den 1880er Jahren<sup>4</sup>, die zu einer Entlastung der Kommunen in der sozialen Fürsorge beitrug, lag die Unterstützung armer und hilfsbedürftiger Bevölkerungsteile im Zuständigkeitsbereich der Kommune oder wurde beispielsweise nach dem „[...]Elberfelder System der 1850er Jahre, [...]nicht mehr vom grünen Tisch, sondern durch Ehrenamtliche vor Ort betreut [...]“ (Saldern v. : 1998, S.31-32). Trotz dieser Entlastung wuchsen die sozialpolitischen Aufgaben im Zuge der weiteren Industrialisierung und Urbanisierung weiter an. „Neben der traditionellen Armenpolitik sollten in der wilhelminischen Zeit eine kommunale Gesundheitsfürsorge ausgebaut, Wohnungs- und Arbeitsnachweisstellen sowie Rechtsauskunftsstellen, Gewerbe- und Einigungsämter eingerichtet, außerdem Baugenossenschaften gefördert werden. Zahlreiche Gemeinden ließen sich jedoch mit der Einführung dringender notwendiger sozialer Maßnahmen viel, nicht selten allzu viel Zeit“ (Saldern v. : 1998, S.31).

In der Weimarer Republik wurden die Kommunen qua Gesetz in einen sich ausdehnenden Sozialstaat mit einbezogen. Beispiele hierfür bilden der soziale Wohnungsbau und das reichseinheitliche System der kommunalgetragenen Arbeitslosenversicherung ab 1927. Zudem wurden das Angebot städtischer Versorgungseinrichtungen und Leistungsangebote als Antwort auf veränderte Lebensbedürfnisse weiter ausgebaut. Hierunter fallen insbesondere Schwimmbäder, Sportstätten, Grün- und Erholungsflächen sowie Bibliotheken (ebd.). Magdeburg zeichnet sich hier partiell als Vorreiter aus: So nimmt bereits 1860 die erste öffentliche Badeanstalt Deutschlands mit Schwimmbecken ihren Dienst auf (Stadtplan Gesundheit : 2012). Zudem werden im Zuge der Stadterweiterung unter Carl Gustav Friedrich Hasselbach (Oberbürgermeister 1851-1881) großzügige Grün- und Erholungsflächen angelegt und gesichert (LHS-MD: 2012a). Hasselbach erkannte demnach sehr früh den Wert von Erholung im Zusammenhang mit der Massenbeschäftigung und setzte diese Erkenntnisse stadtplanerisch um.

Als dritte entscheidende Aufgabe gewinnt die kommunale Stadtplanung und Stadterweiterung im Kontext der zunehmenden Urbanisierung ihre zentrale Bedeutung. So stand die „[...]

---

<sup>4</sup> Durch Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 wurde der Deutsche Reichstag – insbesondere als Reaktion auf den zunehmenden Einfluss der Sozialdemokratie – beauftragt, Gesetze zur finanziellen Absicherung der Arbeitnehmerschaft zu beschließen. Darunter fallen insbesondere: Gesetz betreffend die Krankenversicherung und der Arbeiter 1884, Unfallversicherungsgesetz 1885, Gesetz betreffend der Invaliden- und Altersversicherung 1891, Reichsversicherungsordnung 1911 (Deutsches Historisches Museum : 2011).

Stadtplanung [...] im Zeichen des Versuchs, die städtebauliche Entwicklung ohne wesentliche Eigentumsstrukturveränderungen zu rationalisieren. Seit den 1870er Jahren wurde das moderne Baurechts- und Bauleitplanungssystem entwickelt, das schließlich – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – ein hohes Niveau erreichte“ (Hartog : 1962 zitiert nach Saldern v. : 1998, S.32).

Der Stadterweiterungsprozess vollzog sich hierbei primär durch die schrittweise Eingemeindung des stadtnahen Umlandes. Die Entwicklung Magdeburgs stellt hier keine Ausnahme dar. Den größten Gebiets- und Einwohneranstieg erfährt die Stadt, durch die ab 1867 forcierten Eingemeindungen. So wird 1867 Sudenburg eingemeindet. 1871 leben bereits 84.400 Einwohner in der Stadt. 1886/87 werden die Neustadt mit 29.000 und Sudenburg mit 17.500 Einwohnern angegliedert. 1908 wird das Stadtgebiet bis nach Rothensee erweitert. 1910 folgen die Ortschaften Cracau, Fermersleben, Lemsdorf, Prester, Salbke und Westerhüsen. Vier Jahre vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs zählt die Elbmetropole 279.629 Einwohner (LHS-MD : 2011a).

In den 1920er Jahren orientiert sich die kommunale Stadtplanung verstärkt am neuen städtebaulichen „Funktionalismus“. Von Saldern verweist sogar auf eine zunehmende „Stadtplanungseuphorie“. Die hieraus entstehenden Ideen lassen sich aber nur begrenzt verwirklichen, da die Kommunen nur über begrenzte Enteignungsrechte verfügen. So gelingt es ihnen nur teilweise, die Neugestaltung von bereits bebauten Arealen zu realisieren (Saldern v. : 1998, S.32).

In Magdeburg setzt der Architekt Bruno Taut als Stadtbaurat ab 1921 „[...]entscheidende Impulse für das Bauwesen der Stadt. Er entwickelt [...] den ersten Flächennutzungsplan, mobilisiert die Bevölkerung für eine farbenfrohe Gestaltung der Häuserfassaden und entwirft Pläne zum Bau von begrünter Wohnsiedlungen“ (LHS-MD : 2011a).

Mit Blick auf die Zunahme der kommunalen Aufgaben ist festzuhalten, dass in den 1920er Jahren die Entwicklung eines ausdifferenzierten städtischen Leistungs- und Einrichtungsangebotes für die Anforderungen der modernen Industriegesellschaft ein vorläufiges Etappenziel erreichte. Nachfolgende Entwicklungen bleiben dagegen primär auf die Modernisierung, den Ausbau oder die Fortentwicklung bereits vorhandener Strukturen, Leistungen und Einrichtungen ausgerichtet.

Hierbei sind unterschiedliche Entwicklungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und der Bundesrepublik zu beachten, die auch heute noch Kontinuitätslinien vorgeben. So wurde im Vergleich zur Bundesrepublik, – ideologiebedingt - (Stichwort: „autoritärer sozialistischer Wohlfahrts- und Arbeitsstaat“) innerhalb der DDR ein wesentlicher Schwerpunkt auf den Ausbau der öffentlichen Kultur-, Sozial-, Betreuungs- und

Gesundheitsleistungen gelegt (Leisering : 2003, S.174-175 / Konrad-Adenauer-Stiftung : 2009).

Für die öffentliche Daseinsvorsorge in den „neuen Ländern“ ergeben sich hieraus zwei regionale Besonderheiten, die im Zusammenhang mit knappen Haushaltsressourcen ihr Konfliktpotential entfalten: So kann in Ostdeutschland eine erhöhte öffentliche Erwartungs- und Anspruchshaltung am Leistungsumfang der Daseinsvorsorge vermutet werden, die auf die langjährige Gewöhnung an die umfänglichen Leistungsangebote während der DDR zurückgeht. Des Weiteren stehen und standen viele ostdeutsche Kommunen seit der Wiedervereinigung vor der Herausforderung, mit diesem kostenintensiven Erbe der Daseinsvorsorgeleistungen umzugehen.

Mit Blick auf die immer wieder aufflammende Rationalisierungs- und Versorgungsdebatte zur Bühnenlandschaft in Sachsen-Anhalt wird deutlich, dass selbst 22 Jahre später diese Konfliktlage weiterhin die Daseinsvorsorgepolitik prägt.

Jenseits dieser alten Problemstellungen, zeichnen sich für die Öffentliche Daseinsvorsorge bereits neue große Herausforderungen und Entwicklungsschwerpunkte ab. Hierzu zählen insbesondere die kommunalen Anpassungsmaßnahmen an den demografischen Wandel sowie die Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik (Vgl.: Abschnitt).

### **3.3. Stellung der Kommunen im Staatsaufbau**

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat, der aus den staatlichen Ebenen „Bund“ und „Ländern“ gebildet wird. Diese „Zweigliedrigkeit“, die auch als „Dualistischer Staatsaufbau“ bezeichnet werden kann, wird durch Art.30 GG begründet. Demnach werden „[...]Hoheitsrechte und staatliche Befugnisse [...]“ in der Regel „[...]den Ländern zugesprochen [...], es sei denn, das Grundgesetz weist sie ausdrücklich dem Bund zu“. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis wird durch eine Vielzahl von grundgesetzlichen Bestimmungen konkretisiert, die allerdings für Gesetzgebung und Verwaltung voneinander abweichen“ (Dieckmann : 1998, S.292).

Während also die Gesetzgebungskompetenzen ausschließlich bei Bund und Ländern liegen (Vgl.: Art.72 und Art.74 GG), sieht die Verfassung für den Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik (d.h. den Vollzug von Gesetzen) eine dreigliedrige Ebenenstruktur unter Einbeziehung der Kommunen als unterste Verwaltungsebene vor. Staatsrechtlich werden hierbei die Kommunen als Teil der Exekutive der Landesebene zugeordnet und bilden somit keine eigene staatliche Ebene<sup>5</sup> (Dieckmann :1998, S.292-293).

---

<sup>5</sup> Aufgrund ihrer rechtlichen Stellung als Verwaltungsorgan der Landesebene finden jedoch keine direkten Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kommunen statt. So liegt allein beim Landesgesetzgeber die Entscheidung, ob und welche Aufgaben an die Kommunen übertragen werden (Dieckmann : 1998, S.293).

Trotz dieser formalen Zuordnung verfügen Kommunen über eine verfassungsmäßig abgesicherte Sonderstellung, die ihr exklusive Regelungs- und Gestaltungsrechte einräumt. Insofern ist die Stellung der Kommunen im Staats- und Verwaltungsgefüge durch eine „merkwürdige“ Ambivalenz zwischen reiner Exekutivfunktion und staatlicher Gestaltungsrechte geprägt: Einerseits sind die Kommunen als unterste staatliche Verwaltungsebene für den Vollzug von Landes- bzw. Bundesgesetzen (Vgl.: 3.5) zuständig, andererseits statet sie die Verfassung mit einer grundsätzlichen Selbstverwaltungsgarantie aus (Art.28 GG).

Diese Garantie umfasst das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Die Kommunen üben somit in beschränktem Rahmen auch Staatsgewalt aus. „In ihrem Gebiet ist die Kommune, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Trägerin der öffentlichen Verwaltung; dort stehen ihr insbesondere die Satzungs-, Finanz- und Planungshoheit zu“ (Diekmann : 1998, S.294-295).

Gleichzeitig unterliegen Kommunen der staatlichen Kontrolle und Aufsicht durch die Landesebene. Hierbei unterscheidet man zwei Qualitäten der Aufsicht: So beschränkt sich die „Kommunalaufsicht“ im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten auf eine „Rechtmäßigkeitskontrolle“. Diese hat sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommune im Einklang mit den Gesetzen erfolgt und die Rechte der Verwaltungsorgane gewährleistet werden.

Im Bereich der „Übertragenen Aufgaben“, bei dem die Kommune staatliche Verwaltungsaufgaben ausführt, erweitert sich diese „Rechtmäßigkeitskontrolle“ um eine „Zweckmäßigkeitskontrolle“ (§133, Abs.3 GO-LSA). Diese als „Fachaufsicht“ bezeichnete Form der Kontrolle soll damit sicherstellen, dass kommunales Verwaltungshandeln nicht nur im Einklang mit dem geltenden Recht, sondern auch im Rahmen staatlich definierten Ausführungsstandards vollzogen wird. Verstößt die Kommune gegen die festgelegten Ausführungsbestimmungen, darf die „Fachaufsicht“ steuernd eingreifen (§145 GO-LSA).

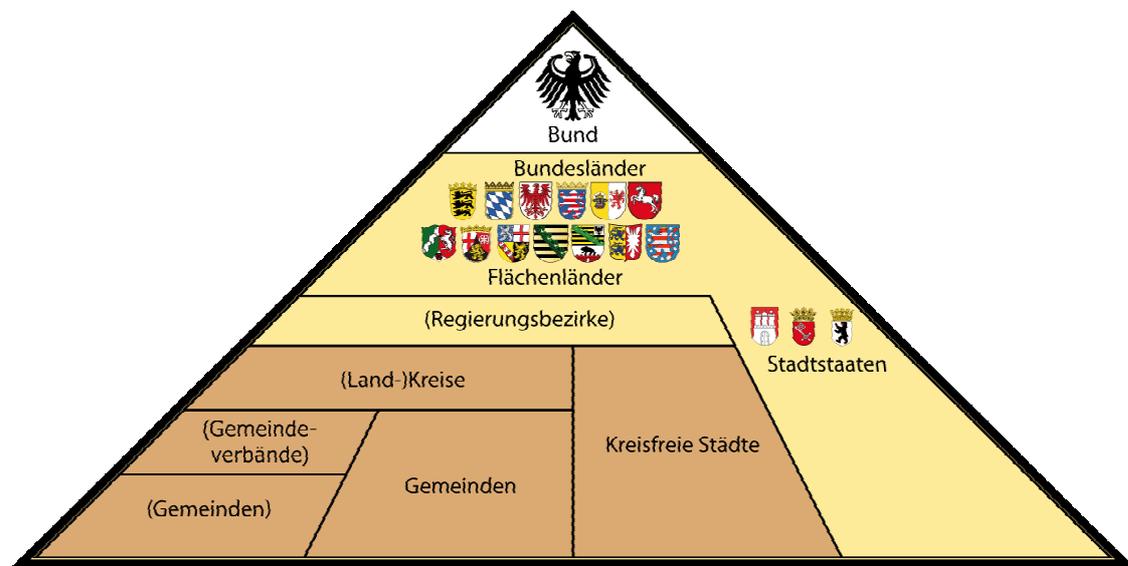
Im Rahmen der Haushaltsaufsicht stehen der Landesebene ebenfalls weitreichende Eingriffs- und Disziplinierungsrechte zur Verfügung, die wiederum die Stellung der Kommune als Teilglied der Landesebene verdeutlichen (Diekmann : 1998, S.295). Jedoch darf die Haushaltsaufsicht ihre Regulierungsrechte nur gegenüber Kommunen mit kreditfinanzierten Haushalten anwenden. Bei Kommunen mit überschüssigen bzw. ausgeglichenen Haushalten beschränkt sich die Haushaltsaufsicht aufgrund der geltenden Selbstverwaltungsgarantie nur auf die Prüfung der sachlich und formalen Richtigkeit des Haushaltes.

Die Garantie auf kommunale Selbstverwaltung darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, dass hierdurch der Bestand einer jeden einzelnen Kommune geschützt wird. Vielmehr beinhaltet diese institutionelle Garantie, dass das verfassungsrechtliche Prinzip geschützt wird, „[...]dass Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern nicht in Entscheidungen der Kommunen eingreifen dürfen“ (ebd., S.294).

Damit soll verhindert werden, dass der kommunalen Ebene Aufgaben entzogen oder sie mit Aufträgen überbelastet werden (ebd.). Die Gewährleistungsgarantie schützt außerdem das Prinzip der „finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 Abs.3 GG). Demnach hat sich die kommunale Finanzausstattung an den kommunalgetragenen örtlichen Aufgaben zu orientieren. Das bedeutet, dass von staatlicher Seite darauf zu achten ist, dass ein Gleichgewicht zwischen kommunalen Aufgabenlasten und kommunaler Finanzausstattung einzuhalten ist (Vgl.: 6.5).

Fazit: „Die Kommunen sind Teil der staatlichen Ordnung, an der sie teilhaben, der sie aber auch unterworfen sind“ (ebd., S.292). So sind sie staatsrechtlich als Verwaltungsgliederung der Landesebene zuzuordnen, besitzen jedoch aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie umfangreiche und exklusive Regelungskompetenzen im Bereich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Diese unterliegen wiederum der staatlichen Aufsicht.

**Abb. Nr. 2: Vertikale Staats- und Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik**



(Quelle: Liuzzu : 2006, Nutzungslizenz siehe Quellen und Literaturverzeichnis)

### 3.4. Innere Verfassung und Organisation der Kommune

Nachdem die äußere Gemeindeverfassung, also das Verhältnis der Kommune zum Staat, thematisiert wurde, soll der Fokus auf die innere Kommunalverfassung gerichtet werden.

Unter der inneren Kommunalverfassung ist jene staatlich festgelegte Ordnung zu verstehen, die auf kommunaler Ebene die Verteilung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zwischen den Selbstverwaltungsorganen sowie ihre demokratische Legitimation durch die kommunalangehörige Bevölkerung regelt. Am Beispiel der in Sachsen-Anhalt gültigen Kommunalverfassung soll die innere Funktionsweise der Kommune als Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge erläutert werden.

Bis weit in die 1990er Jahre hinein existierten in der Bundesrepublik drei Typen von Kommunalverfassungen, die sich hinsichtlich der Verteilung von Entscheidungsbefugnissen, Leitungskompetenzen zwischen den Selbstverwaltungsorganen sowie der demokratischen Legitimation voneinander grundlegend unterschieden. Konkret handelt es sich hierbei um die „norddeutsche Ratsverfassung“, die „süddeutsche Ratsverfassung“ und die „Magistratsverfassung“ (Vgl.: ebd., S.111-118)<sup>6</sup>.

Die Ursache dieser „Vielfalt“ ist in erster Linie auf die historisch und regional unterschiedlich gewachsenen Kommunalverfassungstypen zurückzuführen. Bei der Erarbeitung des Grundgesetzes wurde dies berücksichtigt und den Ländern das Recht zur Aufstellung von Kommunalverfassungen übertragen. Trotz dieser Dezentralisierung vollzog sich bis zur Jahrtausendwende eine weitgehende Anpassung der gültigen Kommunalverfassungen hin zum Typus der „süddeutschen Ratsverfassung“ (ebd., S.105-110).

Knemeyer begründet dies mit der besonderen Attraktivität der „süddeutschen Ratsverfassung“. So ermöglicht sie den besten Ausgleich zwischen einer effektiven und leistungsstarken Verwaltungsführung (durch einen direkt gewählten Bürgermeister) und der notwendigen demokratischen Legitimation bzw. Kontrolle durch den Gemeinderat (ebd., S.109/118). Bis auf das Bundesland Hessen, die Exklave Bremerhaven und die Stadtstaaten organisieren mittlerweile alle Länder ihre Kommunen nach dem Grundprinzip der „süddeutschen Ratsverfassung“<sup>7</sup>.

Was ist unter der süddeutschen Ratsverfassung zu verstehen? Die süddeutsche Ratsverfassung organisiert die kommunale Selbstverwaltung dualistisch. Das bedeutet, dass die kommunale Verwaltungskompetenz durch zwei Selbstverwaltungsorgane wahrgenommen und ausgeübt wird. Hierbei handelt es sich um den ehrenamtlich tätigen

---

<sup>6</sup> Ausführlich hierzu: Knemeyer : 1998, S.111-122 und Kaspar : 2006, S.11.ff.

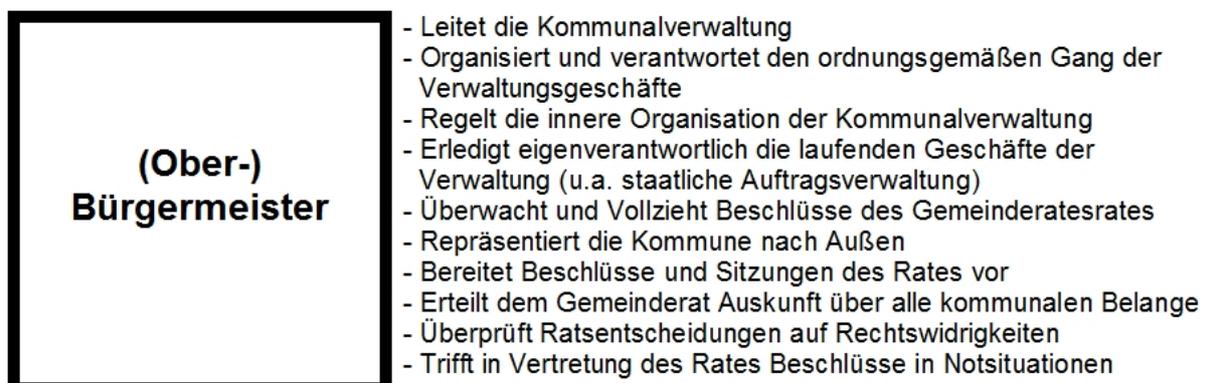
<sup>7</sup> Trotz des geteilten Grundprinzips, unterscheiden sich viele Kommunalverfassungen weiterhin in bestimmten Details. Diese betreffen insbesondere die Leitungs- und Entscheidungskompetenz des Bürgermeisters (als Verwaltungsspitze) gegenüber dem Gemeinderat. So verfügt der Bürgermeister in eigen Verfassungsvarianten, über das Leitungs- und Ladungsrecht gegenüber dem Gemeinderat. In anderen Verfassungsvarianten hingegen, werden diese Rechte durch einen durch den Rat gewählten Gemeinderatsvorsitzenden wahrgenommen (Vgl.: Knemeyer : 1998, S.116-118).

Gemeinderat (in Stadtgemeinden als Stadtrat bezeichnet) und um den Bürgermeister (§35 GO-LSA). In kreisfreien Städten des Landes Sachsen-Anhalt mit über 25.000 Einwohnern führt der hauptamtlich tätige Bürgermeister die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister<sup>8</sup> (Vgl.: §57 Abs.3 GO-LSA).

Der (Ober-)Bürgermeister: Auch wenn die Bezeichnung Bürgermeister dazu verleitet, darin „nur“ den obersten Dienstvorgesetzten der Stadtverwaltung und Repräsentanten der Gemeinde zu sehen, verkörpert das Amt formal doch nicht weniger als die gesamte Kommunalverwaltung. Alle Entscheidungen und Vorgänge werden im Auftrag des Oberbürgermeisters ausgeführt. Er „[...]ist für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt die innere Organisation der Gemeindeverwaltung. Er erledigt in eigener Verantwortung die Geschäfte der laufenden Verwaltung“ (§63 GO-LSA). Spricht man also vom Bürgermeister, ist dies synonym mit der Gemeindeverwaltung zu setzen. Im System der „süddeutschen Rastverfassung“ kommt dem Bürgermeister im informellen und formellen Organgefüge der Gemeinde eine starke Stellung zu.

So profitiert er durch seine demokratische Direktlegitimation (Direktwahl) einerseits von einer weitgehenden politischen Unabhängigkeit gegenüber dem Rat (§58 GO-LSA). Andererseits verfügt er gegenüber dem Rat formell über eine Vielzahl an Steuerungs-, Kontroll- und Zuständigkeitskompetenzen. So erfolgt die Einberufung und Festlegung der Tagesordnung des Gemeinderates in der Regel im Einvernehmen mit dem Bürgermeister (§51 GO-LSA). Er verfügt so über den mittelbaren Gestaltungszugriff auf die zu behandelnden Ratsangelegenheiten.

### **Abb. Nr. 3: Aufgaben und Rechte des (Ober-)Bürgermeisters in der Kommune**



(Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der GO-LSA)

<sup>8</sup> Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister werden nachfolgend einheitlich als Bürgermeister bezeichnet.

Außerdem vertritt und repräsentiert der Bürgermeister die Gemeinde nach außen und nach innen (§57 GO-LSA). Durch diese exklusive Positionierung kann er wesentlich chancenreicher in den kommunalpolitischen Diskurs einwirken und die öffentliche Meinung beeinflussen. Je nach Vielfalt, Beschaffenheit und politischer Präferenz der lokalen Medienlandschaft kann sich dieser Effekt verstärken oder abschwächen.

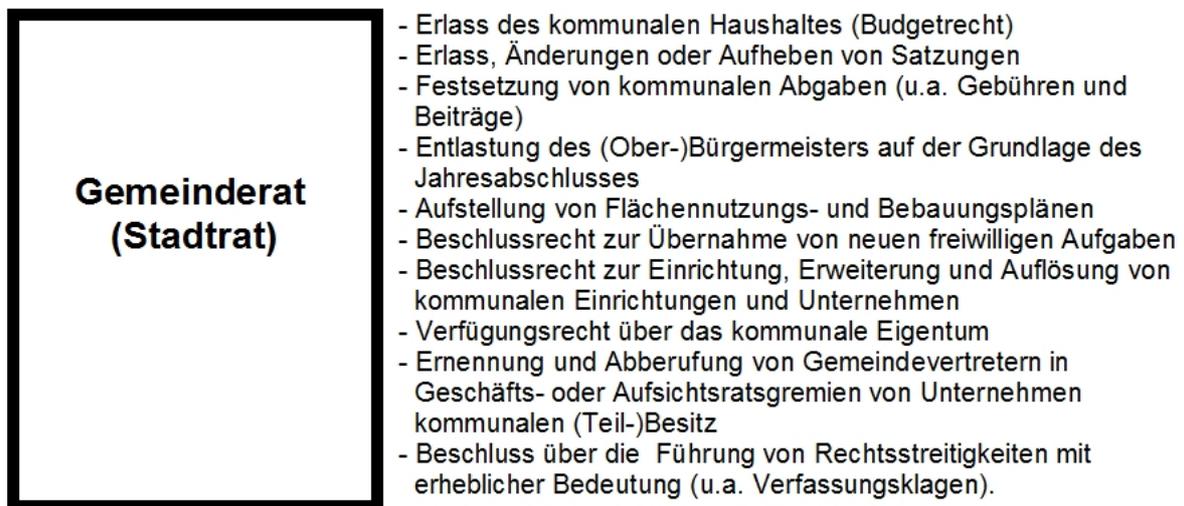
Ferner ist der Bürgermeister für die Vorbereitung und den Vollzug von Ratsbeschlüssen verantwortlich. In diesem Zusammenhang ist er insbesondere für die Unterrichtung des Gemeinderates in allen relevanten Angelegenheiten zuständig und ist für den Rat zugleich die wichtigste, oft auch einzige Quelle für entscheidungsrelevante Informationen. Somit verfügt die Verwaltung de facto über einen bestehenden Informationsvorteil, der, im Sinne von „Herrschaftswissen“ richtig genutzt, die Position des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat erheblich stärken kann. Der Gemeinderat, der aus ehrenamtlich und meist beruflich tätigen Mandatsträgern besteht, verfügt dagegen kaum über die Ressourcen, um die von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Informationen adäquat zu überprüfen (Vgl.: Berkemeier : 1998, S.67-75).

Schließlich verfügt der Bürgermeister auch über gewisse Notstandsrechte und Einspruchspflichten. So muss er rechtswidrigen oder für die Gemeinde nachteiligen Ratsentscheidungen widersprechen. Bestätigt der Rat seine Entscheidung, ist der Beschluss der Kommunalaufsicht zur Entscheidung vorzulegen. In diesem Sinne nimmt der Bürgermeister eine „Wächterfunktion“ gegenüber dem Gemeinderat ein. Treten Notstandssituationen in Form eiliger Angelegenheiten auf, die keinen Aufschub erlauben, kann er anstelle des Rates vorläufig Entscheidungen treffen (Vgl.: Abb. Nr.3)(§62 GO-LSA).

Der Gemeinderat: Auch wenn die Stellung des Bürgermeisters sehr robust ausgestattet ist, bildet dennoch der „Gemeinderat“ das Hauptentscheidungsorgan der Kommune. Als frei gewähltes Vertretungsorgan der Einwohnerschaft, ist der Rat für alle kommunalen Angelegenheiten zuständig, soweit sie laut Gesetz oder durch freiwillige Übertragung nicht in die Zuständigkeit des Bürgermeisters fallen. Zu den wichtigsten Kompetenzen des Rates zählen insbesondere das Budgetrecht über den Gemeindehaushalt sowie die Kontrollbefugnis über die Gemeindeverwaltung. So nimmt der Gemeinderat auf Grundlage des Jahresabschlusses die Entlastung des Bürgermeisters für den ordentlichen Haushaltsvollzug durch die Verwaltung vor. Die dritte grundlegende Kernkompetenz des Rates besteht im Satzungsrecht. Diese ist für das Funktionieren der Gemeinde von zentraler Bedeutung, da der Rat durch den Erlass von Satzungen bestimmte Rechte, Pflichten (u.a. Gebühren und Abgabepflichten) und Verfahrensabläufe für das Gebiet der Kommune regelt. Satzungen bilden demnach verbindliche Gesetzmäßigkeiten auf kommunaler Ebene.

Im Bereich der Stadtentwicklung ist der Rat für die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zuständig. Er besitzt zudem das alleinige Recht neue, freiwillige Aufgaben zu übernehmen, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht (Vgl.: Abb.4) (§44, Abs. 1-3, GO-LSA).

#### **Abb. Nr. 4: Aufgaben und Rechte des Gemeinderates in der Kommune**

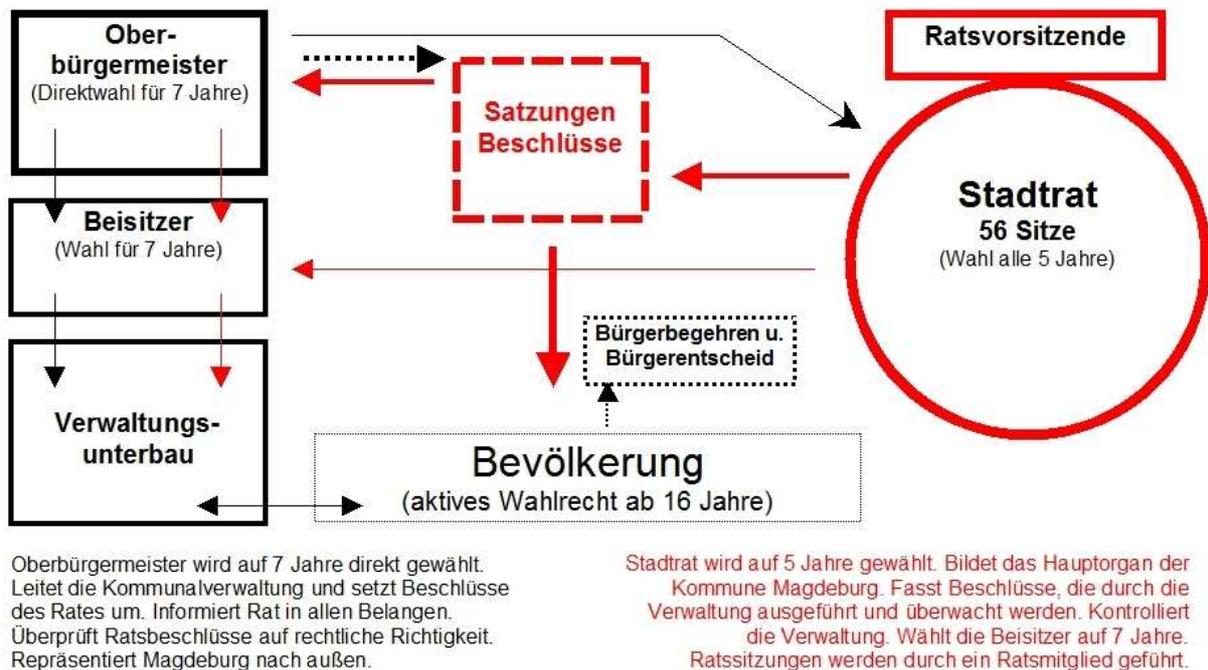


(Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der GO-LSA)

In der Beziehung zur Gemeindeverwaltung nimmt der Gemeinderat u.a. die Stellung des Dienstvorgesetzten sowie der obersten Dienstbehörde ein. Durch eine sehr hoch angesetzte qualifizierte Mehrheit kann der Rat zudem die vorzeitige Abwahl des Bürgermeisters durch die wahlberechtigte Bevölkerung einleiten (§61 GO-LSA). Zusätzlichen Einfluss auf die Verwaltung kann der Rat auch bei der Wahl der Beigeordneten (d.h. Leiter der Fachdezernate) geltend machen. Direkt unterhalb der Ebene des Bürgermeisters angesiedelt, sind die Beigeordneten für die Führung der Fachdezernate zuständig (§§65 und 66 GO-LSA). Als Wahlbeamte auf sieben Jahre gehören sie zur verwaltungsrechtlichen wie auch kommunalpolitischen Spitze der Kommune und können mit der Funktion eines „Fachministers“ auf kommunaler Ebene verglichen werden.

Analog zu den Wahlgrundsätzen von Bundestag und Landtag wird der Gemeinderat in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Bürgern der Kommune für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Die Leitung und die Außenvertretung des Rates wird durch ein aus seiner Mitte gewähltes Mitglied wahrgenommen. Hierdurch wird die Selbstständigkeit des Rates gegenüber dem Bürgermeister gewahrt (§§ 36 und 37 GO-LSA). Der Gemeinderatsvorsitzende und der Bürgermeister bilden damit eine personelle Doppelspitze der Gemeinde.

**Abb. Nr. 5: Politischer Aufbau der Landeshauptstadt Magdeburg**



(Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der GO-LSA)

Beschäftigt man sich mit der Stellung, der Funktion und den Charakter von Gemeinderäten, führt kein Weg an der Thematisierung des verfestigten Deutungsstreits vorbei, ob es sich bei den Kommunen und ihren Gemeinderäten um eine politische Ebene bzw. ein politisches Entscheidungsgremium, im Sinne einer Art „Kommunalparlament“ handelt oder um eine Verwaltungseinheit mit integrierten Selbstverwaltungsorgan. In diesem traditionell gepflegten Disput stehen sich hierbei verwaltungs- und staatsrechtliche Positionen auf der einen Seite, und aufgeklärte politikwissenschaftliche Positionen auf der anderen Seite teils unversöhnlich gegenüber. Von Seiten des Verwaltungs- und Staatsrecht wird vor allem damit argumentiert, dass – verkürzt formuliert - die kommunale Ebene verfassungsrechtlich keine eigene Staatsebene (Stichwort: Dualistischer Staatsaufbau) darstellt und durch die Zuordnung zur Landesebene, als Teil der Exekutive mit integrierter Selbstverwaltung anzusehen ist. Dementsprechend ist der Gemeinderat als Verwaltungsorgan zu charakterisieren.

Von Seiten der Politikwissenschaften wird dagegen angeführt, dass diese Einordnung der kommunalen Ebene und ihrer Organe gemäß dem forsthoffschen Denkprinzips überholt erscheint, da sie – unabhängig von der eingengten rechtlichen Definitionssicht - wesentliche Aspekte ignoriert.

Zum Einen ist festzuhalten, dass die kommunale Ebene nicht nur in Vertretung des Landes, sondern auch in Ergänzung zu ihm, „eingeschränkte Staatsmacht“ innerhalb ihres Territoriums ausübt. Gleichfalls verkennt die Position auch, dass Kommunen innerhalb ihres

Gemeindeterritoriums über die gleiche demokratische Legitimationsqualität wie die Legislative auf Landes- und Bundesebene verfügt und sich die „Gemeinderäte“ nach den gleichen parlamentarischen Grundsätzen organisieren und politischen Handlungs- und Entscheidungsmustern verfahren (Vgl.: Wollmann : 1998, S.50-66). „Faktisch ist das Verhältnis von Rat und Verwaltung [...] durch eine [...] politisch-administrative Funktionsteilung gekennzeichnet [...]. Als oberstem Organ der Gemeinde obliegen dem Rat die wesentlichen kommunalpolitischen Führungsfunktionen. [...] Programmauswahl als politische Entscheidungsvorbereitung, Programminitiative, Entscheidungsbefugnis wie auch politische Kontrolle des Programmvollzuges sind die zentralen Funktionen des Rates“ (Kegelmann, Jürgen : 2007, S.45-46). In diesem Sinne kann durchaus eine partielle Wesensähnlichkeit mit der bundes- und landesstaatlichen Ebene wahrgenommen werden.

### **3.5. Organisationsformen der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen**

Für die Organisation und Erbringung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge eröffnen sich der Kommune unterschiedliche Formen und Wege. Diese lassen sich grundsätzlich in drei Kategorien unterscheiden: Erstens können Leistungen und Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge im Rahmen der klassischen „Ämterverwaltung“ oder im sogenannten „Regiebetrieb“ durch die Verwaltung selbst erbracht werden (Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. : 2010, S.1 und Friedrich-Ebert-Stiftung : 2004, S.4b). Die anderen zwei Möglichkeiten bieten sich durch die Einrichtung von kommunaleigenen Unternehmen, die entweder in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form organisiert sein können (Vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung : 2010a, S.1 / Püttner : 1998, S.546).

Bei den zwei letzteren Varianten werden also Aufgaben der Daseinsvorsorge aus der kommunalen Verwaltungsstruktur herausgelöst und organisatorisch selbstständigen Körperschaften zur Aufgabenerfüllung übertragen (Friedrich-Ebert-Stiftung : 2010a, S.1). Während auf Seiten der öffentlich - rechtlichen Organisationsformen der „Kommunale Eigenbetrieb“ und die „Anstalt des Öffentlichen Rechts“ am häufigsten ihren Einsatz finden, sind dies auf privatrechtlicher Seite die „Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ (GmbH) und die „Aktiengesellschaft“ (AG).

Obwohl vormals der kommunale Eigenbetrieb die klassische Organisationsform für wirtschaftliche Unternehmungen der Kommune bildete, ist inzwischen die GmbH die häufigste Organisationsform (Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung : 2012 / Kommunalpolitisches Forum Sachsen : 2010, S.2). Die Gründe für die seit den 1990er Jahren verstärkte Hinwendung zu privaten Rechtsformen sind vielseitig, lassen sich jedoch auf folgende vier Motive herunterbrechen (Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. : 2010, S.2):

Erstens ist es privatrechtlichen Unternehmen „[...]eher möglich, eine höhere Effizienz des wirtschaftlichen Handelns [...] zu erreichen und sie von „sachfremden Einwirkungen“ oder „Gängeleien“ politischer Gremien (Gemeinderat) fernzuhalten.“ Somit sind private Unternehmen im Vergleich zu anderen Organisationsformen eher in der Lage, „[...] rasch und flexibel eigenständige Entscheidungen zu treffen,“ und „sich rasch wandelnden wirtschaftlichen Bedingungen“ anzupassen, „was bei einer restriktiven Einflussnahme durch die Kommune nicht möglich [...]“ wäre (ebd., S.2).

Zweitens eröffnet sich durch die Nutzung von privatrechtlichen Formen die Möglichkeit, die „[...]engen Bindungen des öffentlichen Tarifrechts [...] zu umgehen und die [...] Besoldungs- und Beschäftigungsbedingungen flexibler und leistungsbezogener zu gestalten (ebd.)“.

Drittens wurde seit Anfang der 1990er Jahre die kommunalpolitische Ebene durch eine eher einseitig geführte Privatisierungsdiskussion dahingehend beeinflusst, privatisierten Organisationsformen den Vorrang zu geben. „Dass GmbHs und Aktiengesellschaften flexibler, elastischer, wenig bürokratisch und wirtschaftlich effizienter seien, galt fortan als unumstößlicher Glaubenssatz“ (ebd.).

Viertens und letztens ist auch die zunehmende Privatisierungs- und Deregulierungspolitik auf europäischer Ebene anzuführen, die [...] im nationalen Rahmen traditionelle Felder kommunaler wirtschaftlicher Betätigung [...] in [...] Wettbewerbsmärkte überführt hat und [...] dem Privatisierungsdruck aussetzte (ebd. und ).

Die Wahl der passenden Organisationsform für die Erbringung von öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge liegt (sofern gesetzlich nicht anderes bestimmt) im politischen Ermessen des Gemeinderates. Im Rahmen eines Abwägungsprozesses werden hierbei die Anforderungen an die jeweilige Leistung der Daseinsvorsorge mit den spezifischen Eigenschaften der jeweiligen Organisationsform verglichen und die optimale Variante gewählt. Die einzelnen Organisationsformen unterscheiden sich dabei vor allem in Fragen des Arbeits- und Dienstrechts, der Entlohnung (Stichwort: Tarifrecht oder Haustarifvertrag), des Grades der unternehmerischen Entscheidungsflexibilität und Handlungsfreiheit, der Kosten- und Leistungseffizienz sowie des Umfangs der Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten durch die kommunalpolitischen Organe. Zudem sind Aspekte der öffentlichen Sicherheit und des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen (Vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung : 2004b).

Die öffentliche Daseinsvorsorge kennt in Magdeburg primär drei Organisationsformen. Einerseits handelt es sich hierbei um die Verwaltung selbst. Andererseits wurden Aufgaben in GmbH ausgelagert, die sich im Voll- oder Teilbesitz der Stadt befinden. Darüber hinaus kommt die klassische Form des kommunalen Eigenbetriebs zum Einsatz. Nachfolgend sollen diese drei Organisationsformen kurz vorgestellt werden:

Die GmbH ist eine rechtlich wie auch organisatorisch eigenständige Gliederung, die im kommunalen Bereich zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden kann. Unter den privatrechtlichen Organisationsformen hat sie die höchste Verbreitungsquote. Sie wird häufig für wirtschaftliche Unternehmen genutzt (bspw. bei den Magdeburger Stadtwerken und den Magdeburger Verkehrsbetrieben). Die GmbH wird im Tagesgeschäft durch einen „Geschäftsführer“ geleitet. Er ist wiederum den Zielen und Interessen der Eigentümer verpflichtet. Ziele und Interessen der Gesellschafter werden in einem Gesellschaftervertrag verankert. Auf diesem Wege bietet sich für die Kommune eine gute strategische Steuerungsmöglichkeit.

Dennoch ist das wirtschaftliche Tagesgeschäft dem unmittelbaren Eingriff der kommunalpolitischen Organe entzogen, wodurch unternehmerische Handlungsflexibilität gesichert wird. Die GmbH besitzt eine eigene Personalwirtschaft und bietet so die Möglichkeit, Tarifverträge des öffentlichen Dienstes zu umgehen und Personalkosten zu sparen.

In Sachsen-Anhalt werden Kommunen in der Gesellschafterversammlung durch den Bürgermeister bzw. einen Beauftragten vertreten. Die GmbH ist relativ einfach zu gründen und besitzt ein beschränktes Haftungsrisiko im Falle der Insolvenz (Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung : 2012 / Friedrich-Ebert-Stiftung : 2004b, S.6-8).

Der „Kommunale Eigenbetrieb“ ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die zwar organisatorisch selbstständig operiert, jedoch rechtlich der Stadtverwaltung angehört. Unternehmerisch verfügt sie über hinreichend Handlungsfreiheiten, die durch eine eigene Buchführung, einem selbstständigen Wirtschafts-, Stellen- und Finanzplan sowie eigene Kassen- und Kreditwirtschaft gewährleistet wird. Im Unterschied zur GmbH gilt für den „Kommunalen Eigenbetrieb“ jedoch das öffentliche Dienstrecht. Zudem haftet die Kommune im Konkursfall unbeschränkt. Der Eigenbetrieb stellt somit „[...] eine für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen sinnvolle und maßgeschneiderte Kompromisslösung dar: Durch die organisatorische und finanzwirtschaftliche Verselbstständigung wird einerseits eine Unternehmensführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten ermöglicht; andererseits besteht trotz Verselbstständigung eine sehr enge Verbindung zwischen Eigenbetrieb und den Selbstverwaltungsorganen, so dass die Einheit der Kommunalverwaltung nicht in Frage gestellt wird und eine ausreichende Kontrolle [...] sichergestellt ist“ (Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung : 2012 / Cronauge, Westermann : 2003, S.81).

In Magdeburg sind sechs Leistungsbereiche als Eigenbetrieb organisiert. Hierzu zählen das „Kommunale Gebäudemanagement“, der „Städtische Abfallwirtschaftsbetrieb“, der Eigenbetrieb „Stadtgarten und Friedhöfe Magdeburg“ sowie das „Theater Magdeburg“, das „Konservatorium“ und das „Puppentheater“ (LHS-MD : 2012d).

Neben den selbstständigen Organisationsformen darf jedoch nicht aus den Blick geraten, dass ein Großteil der Daseinsvorsorge durch die kommunale Leistungsverwaltung selbst erbracht wird. Die Angebote der Leistungsverwaltung lassen sich hierbei in drei Gruppen unterteilen:

Erstens die immateriellen Dienstleistungen wie Beratungsangebote, Ausstellung und Erteilung von Dokumenten, Genehmigungen und Bewilligungen sowie Aufklärungs- und Informationsleistungen.

Zweitens die materiellen Leistungen, die partiell in Verknüpfung mit personellen Dienstleistungen, die Bereitstellung von „räumlich-technischen und organisatorischen Infrastrukturen“, wie u.a. Schulgebäuden, Kindergärten, Pflegeheimen, Frauenhäuser aber auch der Verkehrsinfrastruktur, Park- und Freizeitanlagen, Friedhöfen oder (selbstverwalteten) kommunalen Jugendzentren umfassen (Grunow : 1998, S.397-400).

Die dritte Leistungskomponente der Verwaltung ist die Prüfung und Auszahlung von Transferleistungen wie auch ergänzenden Sozialleistungen (u.a. Wohngeld, Leistungen der Kinder und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe) (ebd., S. 400).

Um diese Leistungen zu erfüllen, ist die Kommunalverwaltung auf eine leistungsgerechte Organisationsstruktur angewiesen. In der Regel folgt diese einer rationalen „[...]Verknüpfung von Aufgaben, Personal und Sachmittel[...]“, um eine „[...]zweckmäßige und ökonomische Gestaltung ihrer Verwaltungs- und Arbeitsabläufe[...]“ zu gewährleisten (Stucke/Schöneich : 1998, S.412). „Damit arbeitsteilige Organisationen funktionieren können, muß Klarheit darüber herrschen, was diese zu tun haben (Aufgaben) und wer es zu tun hat (Aufgabenträger). Die Ergebnisse dieser organisatorischen Überlegungen [...]“ werden in Form eines Aufgabengliederungs- und Verwaltungsgliederungsplans festgeschrieben und durch einen Personalstellenplan unterlegt (ebd.).

In Hinblick auf die Verwaltungsstruktur der Landeshauptstadt Magdeburg ergibt sich aktuell folgendes Bild: Demnach werden die Aufgaben der Leistungsverwaltung auf sechs Dezernate verteilt, die insgesamt 7 Fachbereiche, 13 Ämter, drei Stabsstellen und 4 Teams umfassen (LHS-MD : 2012c).

Im Vergleich zu den vorangenannten Organisationsformen ist die Verwaltung als Exekutivorgan weder rechtlich noch organisatorisch unabhängig. Sie ist durch den hierarchischen Aufbau dem Bürgermeister bzw. seinen Beisitzern unterstellt und untersteht somit direkt der demokratischen Kontrolle und Weisungsbefugnis durch den Gemeinderat. Der Vorteil dieses effizienten Weisungsvollzugs durch „Top-to-Down“-Prinzip kann andererseits aber auch Reibungsverluste bei internen Kommunikations- und Entscheidungsfindungsprozessen im Rahmen des Dienstwegesystems hervorrufen. Auch kann ein zu

formalisiertes Verwaltungshandeln Spielraum für flexible und kreative Lösungsfindungen einengen. Hierdurch besteht die Gefahr, dass auf komplexe Problemstellungen wesentlich schwerfälliger reagiert werden kann, als bei anderen Organisationsformen<sup>9</sup> (Vgl.: Greite : 2010, S.21ff.).

### **3.6. Mechanik der Aufgabenübertragung von Land und Bund**

Neben der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung und Bereitstellung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge können Gemeinden „[...]durch Gesetze verpflichtet werden, bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen“ (Friedrich-Ebert-Stiftung : 2001, S.3). Hierbei ist zu unterscheiden, ob der Gemeinde neue „Pflichtaufgaben ohne Weisung“ zum eigenen Wirkungskreis der Selbstverwaltung zugeordnet werden oder ob der Gemeinde neue „Pflichtaufgaben im Rahmen der staatlichen Auftragsverwaltung“ übertragen werden.

Der Unterschied zwischen beiden Formen besteht darin, dass bei der ersten Variante (Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung) die Kommune verpflichtet wird, eine Aufgabe zu erfüllen, jedoch den Ausführungsweg - das „Wie“ - selbst bestimmen kann. Anders dagegen bei den Pflichtaufgaben des „Übertragenen Wirkungskreises“ (Pflichtaufgaben der Auftragsverwaltung).

Hierbei „[...] nimmt die Gemeinde keine eigenen Angelegenheiten wahr, sondern solche des Bundes und des Landes“ (ebd.,S.3). Auftragsangelegenheiten sind demnach „[...] Pflichtaufgaben, bei der die Aufgabenzuordnung beim Staat als solchem (Bund, Land) liegt, die Aufgabenwahrnehmung jedoch auf die Kommunen delegiert ist [...]“ und staatlich festgelegten Weisungen und Ausführungsbestimmungen unterliegt (ebd.). Die Kommune übernimmt hierbei die Funktion einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde.

Beispiele für Pflichtaufgaben des „Übertragenen Wirkungskreises“ sind u.a. die Zuständigkeit als untere Bauaufsichtsbehörde, der Vollzug des Gaststättengesetzes, das Pass- und Meldewesen, das Polizei- und Ordnungsgesetz sowie der Vollzug des Wohngeldgesetzes, der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem neunten Sozialgesetzbuch und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB II. (ebd., S.4)<sup>10</sup>.

Zu den Pflichtaufgaben des „Eigenen Wirkungskreises“ gehören dagegen u.a. die Unterbringung nach dem Asylgesetz, die Aufstellung kommunaler Bauleitpläne, die Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr, die Bereitstellung öffentlicher Schulen, die

---

<sup>9</sup> Greite unterstreicht jedoch, dass formales Verwaltungshandeln regelmäßig durch informelles Verwaltungshandeln kombiniert wird, um hierdurch bestehende Kommunikations- und Koordinierungsdefizite innerhalb der formalen Handlungsgrenzen zu kompensieren und Verwaltungsprozesse zu beschleunigen (Greite : 2010, S.10ff.).

<sup>10</sup> Der Bundestag beschloss am 27.10.2011, bis 2014 die entstehenden Kosten der Grundsicherung im Alter vollständig selbst zu übernehmen (Vgl.: Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen).

Gewährleistung von Betreuungsleistungen für Kinder- und Jugendliche nach dem Kinderförderungsgesetz (KiFöG), die Wahrnehmung des ÖPNV, die Beleuchtung, die Reinigung, das Räumen und Streuen von Straßen, die Abwasserbeseitigung (ebd.).

„Führen die übertragenen Aufgaben (Weisungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten) zu einer Mehrbelastung[...]“, ist der Kommune ein angemessener finanzieller Ausgleich zu leisten (Friedrich-Ebert-Stiftung : 2001, S.3 / Henneke : 2006, S.454). Tatsächlich kostenverursachende Aufgabenübertragungen sind somit laut Verfassung mit einer Kostendeckungsregelung zu verknüpfen. Dieser als „Konnexitätsprinzip“ bezeichnete Mechanismus, bildet den zentralen Verfassungsgrundsatz, der die einzelne Kommune vor einer finanziellen Überbelastung in Folge staatlicher Aufgabenverlagerung schützen soll (Vgl.: Henneke : 2006, S.458-459).

Die in der sachsen-anhaltischen Verfassung verwendete Konnexitätsregelung ist jedoch unscharf formuliert und bot in der Vergangenheit immer wieder Anlass zu Kommunalverfassungsbeschwerden (Vgl.: ebd., 454-460-).

So stellt sich regelmäßig die Frage, was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ zu verstehen sei. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt stellte hierzu 1998 in einem ersten Grundsatzurteil fest, dass „Angemessenheit“ jedenfalls nicht bedeutet, „[...] dass den Kommunen voller Kostenersatz zu leisten sei“.

„Verfassungsrechtlich sei es [...] unbedenklich, wenn den Kommunen eine Interessensquote bei der Kostendeckung verbleibe“ (ebd., S.454). Eine zusätzliche Konkretisierung und Erläuterung erfuhr diese Positionierung nochmals 1999. So wurde darauf verwiesen, dass der Landesgesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum verfügt, um „[...] den Umfang der Erstattungspflicht gegenüber den Kommunen zu regeln“. So dürfe „[...] der Gesetzgeber auch berücksichtigen, mit welcher Quote das Interesse der Kommune zu bewerten sei, die Aufgabe eigenständig wahrnehmen zu können“ (ebd., S.456).

Diese Regelung erscheint kritikwürdig und verständlich zugleich. Einerseits erscheint die dem Landtag zugebilligte Deutungshoheit legitim, da die Kommunen als unterste staatliche Verwaltungsebene dem Landesgesetzgeber nachgeordnet sind. Andererseits ist zu hinterfragen, ob durch diese „Unschärfe“ das „Konnexitätsprinzip“ seine Funktion wirkungsvoll ausfüllen kann.

Hierzu empfiehlt sich eine detailliertere Betrachtung der kommunalen Kostenbelastungen, die im Rahmen der staatlichen Aufgabenübertragung entstehen (Vgl.: 6.5).

### **3.7. Zwischenfazit**

Die Kommune ist der zentrale Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge auf der lokalen Ebene. Sie übernimmt hierbei zwei Aufgaben. Zum einen stellt sie die Erfüllung von übertragenen staatlichen Aufgaben sicher. Zum anderen besitzt sie im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz weitreichende Möglichkeiten zur Ausgestaltung eigener kommunaler Leistungsangebote. Durch dieses System ist sie in der Lage, flexibel auf lokale Bedürfnisse und Anforderungen der Bevölkerung einzugehen und diese zu befriedigen. Hierzu benötigt sie jedoch eine ausreichende Finanzausstattung. Die Konzeption der modernen Kommune und ihrer Aufgabe als Erbringer öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen knüpft hierbei an eine lange historische Tradition an.

Die kommunale Selbstverwaltung nach dem Modell der „süddeutschen Ratsverfassung“ basiert hierbei auf zwei sich ergänzenden Grundprinzipien. Um einen effektiven Verwaltungsgang zu gewährleisten, ist die Gemeindeverwaltung hierarchisch gegliedert und untersteht einem Bürgermeister. Hauptorgan der Kommune ist jedoch der demokratisch gewählte Gemeinderat. Dieser kontrolliert den Bürgermeister und trifft alle relevanten Entscheidungen.

## **4. Kapitel: Der Landesentwicklungsplan – Planungsinstrument der Daseinsvorsorge**

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Frage wie das System der Öffentlichen Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik und speziell in Sachsen-Anhalt durch Raum- und Entwicklungsplanung organisiert und koordiniert wird. Neben der Erläuterung über Zweck und Nutzen, soll die Frage geklärt werden, welche programmatischen Ziele und Grundsätze an die Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge in Sachsen-Anhalt gestellt wird. Zudem ist herauszuarbeiten welche Rolle den Oberzentren und darunter der Landeshauptstadt Magdeburg in Sachsen-Anhalt bei der Erbringung und Gewährleistung der Öffentlichen Daseinsvorsorge zukommt. Ziel ist der Nachweis, dass die Oberzentren anhand ihrer Aufgabenvielfalt die entscheidenden Träger der Öffentlichen Daseinsvorsorge in Sachsen-Anhalt bilden.

### **4.1. Das System der Raumordnung und Raumplanung in Deutschland**

Der Landesentwicklungsplan bildet in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung das zentrale Raumordnungs- und Raumentwicklungsinstrument auf Landesebene. Es schreibt bestimmten Flächen, Räumen und Siedlungszentren spezifische Funktionen und Versorgungsaufträge zu. Ziel ist es, durch diese Planung eine nachhaltige, ressourcenschonende Entwicklung des Landesgebietes zu erreichen und unter Wahrung der wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Die Herausforderung besteht hierbei darin, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Teilräumen existieren. So unterscheiden sich die Teilräume hinsichtlich ihrer Einwohnerdichte und demografischen Zusammensetzung, ihrer Siedlungs- und Infrastrukturbeschaffenheit, ihrer räumlichen Lage und der wirtschaftlichen Leistungskraft, zum Teil erheblich voneinander. Darüber hinaus existieren auch Ungleichheiten in der Anbindung an die regionalen, überregionalen und internationalen Verkehrsströme.

Das Hauptproblem liegt jedoch darin begründet, dass für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik nur begrenzte Ressourcen zur Zielerreichung zur Verfügung stehen. Eine Abmilderung, bzw. Auflösung dieses Allokationsproblems ist daher nur durch ein konzertiertes, überörtliches und fachübergreifendes Planungs- und Abstimmungssystem, im Sinne einer Raumentwicklungsplanung, zu erreichen.

Eine wichtige Grundlage bildet hier die Erkenntnis, dass aus der Natur der Sache heraus, nicht jede teilräumliche Gebietseinheit, sei es eine Kommune oder Kreis, beispielsweise über

ein dichtes Autobahn- und Schienennetz, ein breites Spektrum an Kultureinrichtungen für den spezialisierten Bedarf (bspw. Opernhäuser und Theater) oder pointiert formuliert über einen internationalen Verkehrsflughafen verfügen kann. Dies wäre weder finanzierbar, noch würde es dem zentralen Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit entsprechen.

Die „Kunst“ der überörtlichen Planung besteht demnach darin, Versorgungsangebote, Infrastruktureinrichtungen und Flächenfunktionszuschreibungen am Bedarf ausgerichtet und unter der Beachtung der ökonomischen sowie der ökologischen Nachhaltigkeit so zu planen, zu ordnen und zu sichern, dass flächendeckend „gleichwertige Lebensverhältnisse“ erreicht werden.

Was ist aber unter Raumordnung konkret zu verstehen? Nach Mitschang, existiert keine allgemeingültige Definition des Begriffes. Er selbst sieht jedoch Raumordnung als: „[...] Raumplanung, mittels derer auf der Grundlage der bestehenden Siedlungs- und Freiraumstruktur überörtliche und überfachliche Zielvorstellungen formuliert und insbesondere durch Pläne und Programme sowie sonstige Handlungskonzepte realisiert werden. Sie soll das Zusammenleben in den Ländern und Regionen auf der Basis einer gesellschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragenden Ordnung gewährleisten. Aufgrund ihres überörtlichen und überfachlichen Charakters ist die Raumordnung von der Bauleitplanung<sup>11</sup> abzugrenzen. Sie ist ihr vorgelagert und hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche [...] zu einem Ausgleich zu bringen“ (Mitschang : 2010, S.389).

In der Bundesrepublik organisiert sich Raumordnung auf mehreren Ebenen. Bund und Länder teilen sich hierbei die Kompetenzen. Während die Bundesebene durch das Raumordnungsgesetz (ROG) inhaltliche und prozessuale Rahmenvorgaben für die Raumordnung vorgibt, kommt den Ländern der Auftrag zu, auf der Grundlage des ROG, konkrete Pläne zur Landesraumordnung und Landesentwicklung aufzustellen. (Aring : 2010, S.86). Neben dem ROG stellen die gemeinsam von Bund und Ländern erarbeiteten Leitbilder und Handlungskonzepte eine weitere zentrale Aufgabe der Bundesraumordnung dar. Die strategisch ausgerichteten Leitbilder und Handlungskonzepte beinhalten Zielvorstellungen eines „ersehnten“ Endzustandes des Gesamttraumes und geben dadurch den zentralen inhaltlichen Orientierungsrahmen für die Raumplanung auf allen Ebenen vor. Das aktuelle Leitbild „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ wurde 2006 beschlossen und formuliert drei Primärziele hinsichtlich der Gesamttraumentwicklung: Erstens, Wachstum und Innovation, zweitens, die Sicherung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und drittens, die Schonung und Sicherung von Ressourcen und Kulturlandschaften (Mitschang : 2010, S.391).

---

<sup>11</sup> Im Unterschied zur Raumordnung, hat die Bauleitplanung zur Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken einer Gemeinde, mittels Aufstellung eines Flächennutzungs- und Bebauungsplan vorzubereiten und zu leiten. Beide Pläne sind den Zielen der Raumordnung nachgeordnet (Vgl.: §1 Baugesetzbuch - BauG).

#### **4.1.1 Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)**

Der Beginn für das überörtliche Raumplanungssystem in der Bundesrepublik geht auf das Jahr 1965 zurück. Konfrontiert mit Problemen- und Herausforderungen beim Wiederaufbau, der Integration von Vertriebenen und einer zunehmenden Schere zwischen ländlicher und städtischer Entwicklung, wurde eine gemeinsame Planung von Bund und Ländern notwendig. Zwar bestanden in den Ländern bereits überörtliche Planungsmechanismen, jedoch fehlte eine ausreichende Koordination und Abstimmung über die Ländergrenzen hinweg. Die Aufgabe des neuen Raumordnungsgesetz bestand darin diesen Mangel zu beseitigen, indem nun bundeseinheitlich, gemeinsame inhaltliche Planungsziele sowie standardisierte Aufstellungsverfahren im Rahmen einer gemeinsamen Rahmengesetzgebung festgelegt wurden. Heute bildet das ROG die gesetzliche Grundlage für alle Maßnahmen der Raumordnung auf Länder- und Bundesebene.

Das ROG unterteilt sich in vier Abschnitte die neben allgemeinen Verfahrensgrundlagen, die zentralen Leitvorstellungen und Grundsätze für die Raumplanung und die Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge enthalten (Vgl. Mitschang : 2010, S.389-390). Zentraler Leitgedanke ist die nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen, und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führen soll (§1 Abs.2 ROG). Dies bedeutet, dass die verschiedenen zivilisatorischen Anforderungen an Raum, ökologische Ressourcen und Regenerierungsleistungen gegenübergestellt werden, um örtliche Belastungen der ökologischen Funktionen, überörtlich (an anderer Stelle) durch Ökologie erhaltende bzw. fördernde Maßnahmen auszugleichen.

#### **4.1.2. Grundlagen und System der Raumordnung im Bundesland Sachsen-Anhalt**

Gemäß §8 ROG ist jedes Bundesland verpflichtet eigene Raumordnungspläne aufzustellen. Sachsen-Anhalt erfüllt diese Pflicht durch die Aufstellung des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt (LEP-LSA). Dieser wurde zuletzt 2010 neu aufgestellt. Die programmatische und prozessuale Grundlage zur Aufstellung des Landesentwicklungsplans bildet hierbei das sogenannte Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt. In ihm werden die Vorgaben des ROG, durch landeseigene Ziele und Grundsätze der Raumordnung konkretisiert und verbindlich für das gesamte Landesgebiet festgelegt.

An diese Vorgaben sind alle nachrangigen Raumplanungen, wie beispielsweise die Bauleitplanungen der Kommunen gebunden. Es ist jedoch die Aufgabe der nachrangigen Raumplanungen, die Vorgaben aus dem LEP-LSA an lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen und zu ergänzen (§§3 und 6 LPIG).

Die zentrale Leitvorstellung des LPIG ist die nachhaltige Raumentwicklung und Raumordnung. Demnach sind die „[...] sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang [...]“ zu bringen und zu einer dauerhaften und großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen (§ 2 LPIG). Damit trägt der Gesetzgeber der Erkenntnis Rechnung, dass eine nachhaltige zivilisatorische Entwicklung nur dann auf Dauer gewährleistet werden kann, wenn künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben (Vgl. LEP-LSA : 2011, S.1). Der LEP-LSA beinhaltet somit die Aufgabe, einen Ausgleich im Gesamttraum herzustellen, um das Gleichgewicht zwischen zivilisatorischen Nutzen und dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren. Für jede raumbedeutsame Maßnahme (bspw. Industrieansiedlung mit lokal umweltschädigenden Auswirkungen), werden anderenorts im Gesamttraum Sachsen-Anhalt ökologische Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt.

In Bezug auf die kommunalgetragene Öffentliche Daseinsvorsorge, bildet das LPIG mit seinen Grundsätzen und Zielen den verbindlichen Grundrahmen. Obwohl das LPIG sehr detaillierte Angaben über die Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge enthält, wird an dieser Stelle auf eine genaue inhaltliche Wiedergabe verzichtet, um eine inhaltliche Dopplung bei der Vorstellung des Landesentwicklungsplans vorzubeugen.

Die eigentliche Konkretisierung der Grundsätze und Zielvorstellungen des LPIG wird in Sachsen-Anhalt jedoch durch den Landesentwicklungsplan geleistet. Diese wird im Unterschied zum LPIG nicht durch den Landtag sondern durch die Landesregierung verabschiedet. Im folgenden soll daher die Frage beantwortet werden, welche politischen Zielvorstellungen und Grundsätze der Landesentwicklungsplan für die qualitative und quantitative Ausgestaltung Öffentlichen Daseinsvorsorge im Land vorsieht. Hierbei ist insbesondere die Funktion der „Zentralen Orte“ und speziell der „Oberzentren“ zu berücksichtigen.

#### **4.2. Der Landesentwicklungsplans des Landes Sachsen-Anhalt**

Die Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt konkretisiert die im Landesplanungsgesetz festgeschriebenen Vorgaben. Der LEP-LSA untergliedert sich in vier Kapitel (1. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Raumstruktur, 2. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Siedlungsstruktur, 3. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Standortpotentiale und der technischen Infrastruktur sowie 4. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstruktur) und wird durch eine grafische Gesamtdarstellung der Planungsinhalte (Vgl.: Abb. Nr.6), einer Zusammenfassung und

einem Umweltbericht komplettiert. Die im LEP-LSA aufgeführten Ziele (Z) und Grundsätze (G) sind im Verordnungsdokument mit laufenden Nummern versehen.

#### **4.2.1. Entwicklungsgrundsätze zum Gesamttraum**

Grundlegendes Ziel für die Entwicklung des Gesamttraums ist die nachhaltige Sicherung der Lebensgrundlagen und –chancen künftiger Generationen durch die Herstellung und den Erhalt gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen. Hierzu sind alle Landesteile unter Berücksichtigung des demografischen Wandels, zielgemäß ökologisch, ökonomisch und sozial zu entwickeln (LEP-LSA : 2010, S.2). Die vielfältigen historisch gewachsenen Kulturlandschaften sind als identitätsstiftende Merkmale des Landes zu sichern und touristisch zu erschließen. Um Planungen regional effektiver, effizienter und den regionalen Eigenart gerecht zu gestalten, untergliedert der LEP-LSA das Land in fünf Planungsregionen (Altmark, Magdeburg, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Halle und Harz) (ebd., S.3-5).

Das erste Kapitel stellt darüber hinaus die unterschiedlichen Raumstrukturen in Sachsen-Anhalt hinsichtlich ihrer sozialen, ökonomischen, ökologischen und demografischen Morphologie vor und determiniert deren spezifische Entwicklungsziele und -Grundsätze. So wird der Gesamttraum durch Entwicklungsachsen gegliedert, die Raumbereiche mit gebündelten Verkehrs- und Infrastrukturtrassen und einer dichten Folge von Siedlungszentren umfassen. Ebenfalls werden die Großstädte Magdeburg, Halle und Dessau-Roßlau als Beitrag Sachsen-Anhalts zur europäischen Metropolregion Mitteldeutschland festgelegt (ebd., 5-14).

#### **4.2.2. Grundsätze der Siedlungsentwicklung – Organisation der Zentralen Orte**

In Hinblick auf die Erbringung der Öffentlichen Daseinsvorsorge sind die im LEP-LSA festgelegten Ziele und Grundsätze zur Siedlungsstrukturentwicklung von besonderem Interesse. Da die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur durch ein bedarfsgerecht gestaltetes Netz von „Zentralen Orten“ zu erreichen ist. Die Aufgabe der Siedlungsentwicklung besteht deshalb darin, über ganz Sachsen-Anhalt hinweg zentrale Orte unterschiedlicher Versorgungskapazität zu sichern und zu entwickeln, um darüber die öffentliche Daseinsvorsorge in allen Landesteilen zu gewährleisten. Zudem soll durch die Konzentration von Versorgungsangeboten auf zentrale Orte, unnötiger Verkehr vermieden und Zersiedlungsprozesse entgegengewirkt werden (LEP-LSA : 2010, S.16).

Das zweite Kapitel des LEP-LSA knüpft direkt an und beschäftigt sich primär mit der Sicherung, Aufstellung und Entwicklung des „Zentrale-Orte-Systems“.

Das „Zentrale-Orte-System“ bildet das Rückgrat der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Teilbereichen Sachsen-Anhalts und bildet das „[...] raumordnerische Instrument, mit dem die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird“ (LEP-LSA : 2011, S.16). Ein „Zentraler Ort“ definiert sich dabei als „[...] ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als [...]zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung [...]“ (LEP-LSA : 2011, S.15). Das bedeutet, dass das der „Zentrale Ort“ nicht an einer Gemeindegrenze festgemacht wird, sondern am Grad der Bebauungs- und Bevölkerungsdichte.

Nach dem LPIG wirken die Zentralen Orte „[...] als Kerne der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie haben über ihren eigenen örtlichen Bedarf hinaus für ihren Verflechtungsbereich bei zumutbarer Erreichbarkeit, Mindeststandards der Versorgungsfunktionen, insbesondere in den Bereichen Wohnen und Arbeiten, Bildung, Handel und Dienstleistungen, Kultur, Sport und Freizeit, Gesundheit und soziale Versorgung sowie Verwaltung zu gewährleisten“ (§2a Abs. 3 LPIG).

Zentrale Orte werden dabei aufgrund ihrer Einwohnerzahl, ihres Einzugsbereich, ihrer räumlichen Lage im Gesamtraum sowie ihrer qualitativ- und quantitativen Versorgungs- und Funktionsleistung, in Grund-, Mittel- oder Oberzentren unterteilt (§2b Abs.2 LPIG).

Wie die Bezeichnungen vermuten lassen, handelt es sich bei den Grundzentren um Siedlungszentren, die die Grundversorgung der Bevölkerung gewährleisten. Dagegen halten Mittelzentren ein Versorgungsangebot mit Einrichtungen und Dienstleistungen des höherwertigen Bedarfs vor. An der Spitze dieser Kategorisierung stehen die Oberzentren, die eine Komplettversorgung vom alltäglichen Grundbedarf bis hin zu Einrichtungen und Dienstleistungen des spezialisierten und hochwertigen Bedarfs anbieten. Zentrale Orte der mittleren und oberen Kategorie beinhalten auch die Versorgungsaufgabe der niedrigeren Ortskategorien (LEP-LSA : 2011, S. 17). So erfüllt das Oberzentrum Magdeburg in logischer Konsequenz auch die Funktion eines Mittel und Grundzentrums. Betrachten wir die drei Typen genauer:

Zentrale Orte mit dem Status eines Grundzentrums, bilden die unterste Kategorie des „Zentrale-Orte-Systems“. Sie haben die Funktion die allgemeine tägliche Grundversorgung der Bevölkerung ihres lokalen Verflechtungsbereich sicherzustellen. Grundzentren sollen mindestens 3.000 Einwohner besitzen, um selbst das Potential für die notwendigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorzuhalten. Darüber hinaus soll jedes Grundzentrum zusätzlich 9.000 Einwohner versorgen. Sie sollen Versorgungseinrichtungen der schulischen, medizinischen und sozialen Grundversorgung vorhalten (LEP-LSA : 2011, S.

23-24). Aus dem jeweiligen Verflechtungsbereich soll das Grundzentrum in der Regel in 15 Minuten mit dem PKW und innerhalb von 30 Minuten mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu erreichen sein.

Als typische Versorgungseinrichtungen werden im Landesentwicklungsplan u.a. Sekundarschulen, Arztpraxen und Apotheken, Gemeindeverwaltung, lokale Sporteinrichtungen, Handelseinrichtungen (unter 1.200m<sup>2</sup> Geschossfläche für die Grundversorgung) und Verbindungspunkte des ÖPNV zum Mittelzentrum des Verflechtungsbereich aufgeführt (LEP-LSA : 2011, S.20). Die Ausweisung von Grundzentren wird dabei in Abweichung zu den Oberzentren und Mittelzentren nicht durch den LEP-LSA vollzogen, sondern jeweils den fünf Regionalen Planungsgemeinschaften übertragen. Diese legen auf der Grundlage des LPIG und LEP die konkrete Anzahl und Verteilung in ihren Regionalentwicklungsplänen fest (§2b Abs. 2 LPIG).

Sachsen-Anhalt verfügt laut LEP-LSA über 24 Mittelzentren. Sie stellen das Rückgrat für die allgemeine Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen dar. In Ergänzung zu den Oberzentren sollen sie zum Erhalt eines „engen und tragfähigen“ Netzes regionaler Versorgungs- und Arbeitsmarktzentren, zur Sicherung der landesweit ausgeglichenen Ausstattung und Versorgung mit höherwertigen und spezialisierten Dienstleistungen, mit Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsarbeitsplätzen aber auch öffentlichen Verwaltungs-, Bildungs-, Gesundheits-, Sozial-, Kultur- und Sporteinrichtungen und hochwertigen Einkaufsmöglichkeiten beitragen (LEP-LSA : 2011, S.21). Mittelzentren besitzen in der Regel mindestens 20.000 Einwohner um selbst das Potential für den Erhalt der notwendigen Einrichtungen aufzubringen. Darüber hinaus soll jedes Mittelzentrum die Versorgung von mindestens 50.000 Einwohner des Verflechtungsgebiet sicherstellen. Als typische Versorgungseinrichtungen werden im LEP-LSA u.a. Fachschulen, Gymnasien, Sportplätze und Schwimmbäder, Verbrauchermärkte, IC/RE-Haltepunkte, Bundesautobahn- oder Bundesstraßenanschlüsse und Krankenhäuser der Basisversorgung aufgeführt (ebd.). Mittelzentren werden durch den Landesentwicklungsplan festgelegt (§2b Abs.2 LPIG).

Oberzentren sind Zentrale Orte mit großstädtischer Prägung. Sie sind multifunktionale Standorte hochwertiger spezialisierter Einrichtungen des wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen, wissenschaftlichen und politischen Sektors, mit überregionaler und landesweiter Bedeutung (LEP-LSA : 2011, S.19-20). Sie bilden die großstädtischen Kerne ihrer Region. Aufgrund ihrer Agglomerationseigenschaften übernehmen sie die Funktion von landesweit ausstrahlenden Entwicklungs- und Leistungszentren. Oberzentren sollen in ihrem Verflechtungsbereich die Versorgung von mindestens 300.000 Einwohner mit hochwertigen und spezialisierten Einrichtungen, Arbeitsplätzen sicherstellen. Von jedem Bereich des

Landes soll ein Oberzentrum mit dem PKW innerhalb von 60 Minuten und mit dem ÖPNV innerhalb von 90 Minuten zu erreichen sein (LEP-LSA : 2011, S.20).

Als charakteristische Versorgungseinrichtungen werden im Landesentwicklungsplan u.a. oberste und obere Landesbehörden, Universitäten oder Hochschulen, Theater und Museen, Musikschulen, Sportstadien und –hallen, ein ausgewogenes Netz an Einkaufszentren, Warenhäuser und Fachgeschäften, Universitätskliniken und Schwerpunktkrankenhäusern, sowie Anschlüsse an Bundesautobahnen und den IC/ICE-Verkehr aufgeführt (ebd., S.20).

Sachsen-Anhalt verfügt mit der Landeshauptstadt Magdeburg, Halle an der Saale und Dessau-Roßlau über drei ausgewiesene Oberzentren (ebd,S.20).

Neben den Reinformen existieren im „Zentrale-Orte-System“ auch Mischformen. Hierdurch wird ermöglicht, dass in den einzelnen Planungsregionen die Daseinsvorsorge auch ohne vollwertige Ober- und Mittelzentren bedarfsgerecht und nach Maßgabe „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ gewährleistet wird. Konkret weist der LEP-LSA hierzu ausgewählten Grund- und Mittelzentren erweiterte Versorgungsfunktionen zu. Dadurch soll in allen Teilräumen die Erreichbarkeit von mittel- und oberzentralen Versorgungsfunktionen in einer zumutbaren Zeitspanne gewährleistet werden. Im Ergebnis verfügen damit alle Teilgebiete in Sachsen-Anhalt über ein bedarfsgerechtes und flächendeckendes Angebot von ober- und mittelzentralen Leistungen und Einrichtungen, ohne über ein eigenes vollwertiges Oberzentrum wie Magdeburg, Halle oder Dessau-Roßlau zu verfügen (LEP-LSA : 2011, S.21-23).

#### **4.2.3. Grundsätze zur Entwicklung des Standortpotentials Sachsen-Anhalts**

Im dritten Kapitel des Landesentwicklungsplanes werden die Grundsätze zur Entwicklung der Standortpotentiale und der technischen Infrastruktur festgelegt: Vor dem Hintergrund rückläufiger Transferleistungen im Rahmen des Solidarpaktes II und der Europäischen Strukturförderinstrumente (Vgl.: 5.2.3), wird die weitere Entwicklung Sachsen-Anhalts nahezu von der eigenen Wirtschaftsleistung abhängen. In Hinblick auf die nach wie vor bestehenden Herausforderungen des postwende Strukturwandels, setzt der LEP-LSA gerade in der nachhaltig angelegten Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung einen wesentlichen Planungsschwerpunkt.

Folgende Ziele und Grundsätze sind hierbei maßgebend: Die Produktivität und Innovationskraft kleiner- und mittelständischer Unternehmen, die in Sachsen-Anhalt das wirtschaftliche Rückgrat bilden, sind zu steigern. Die Verkehrs-, Logistik und wirtschaftliche Infrastruktur ist für eine nachhaltig angelegte, zukunftsorientierte Wirtschaftsentwicklung in allen Landesteilen auszubilden. Gute wirtschaftliche Standortvoraussetzungen sind durch

bedarfsgerechte Reaktivierung alter Industriestandorte oder Neuausweisung von Gebieten, durch gezielte Förderung von industriellen Ansiedlungen, Entwicklung von Innovationspotentialen, der Unterstützung von Existenzgründungen und der Betreuung und Sicherung bestehender Unternehmen zu fördern (LEP-LSA : 2011, S.35).

Gemäß LEP-LSA gehören insbesondere die Wirtschaftsbereiche Chemie/Kunststoff, Automotive, Maschinen- und Anlagenbau, erneuerbare Energien, Biotechnologie, Medizintechnik, Holz- und Ernährungswirtschaft, Logistik sowie Kreativwirtschaft zu den strategisch wichtigen Zukunftsfeldern des Landes. Zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit und Nutzung von Synergien sind diese durch wirtschaftsstrukturelle Verflechtungen, Unternehmensnetzwerken und Bildung von Innovationskernen zu sichern (ebd., 35). Hierbei fällt den betreffenden Zentralen Orten eine besondere Verantwortung für die bedarfsgerechte Bereitstellung von attraktiven Gewerbe- und Industriestandorten zu. Die Bauleitplanung dieser Orte ist dementsprechend u.a. durch die Sicherung von Erweiterungsflächen für Industrie und Gewerbe auszurichten (Vgl.: ebd., S.36-38).

Für die weitere Entwicklung von Standortpotentialen, der Ausbildung von hochqualifizierten Fachkräften sowie der Innovationskraftsteigerung kommt einer bedarfsgerecht und modernen ausgerichteten wissenschaftlichen Infrastruktur eine elementare Bedeutung zu. Laut LEP-LSA sind hierzu folgende Punkte umzusetzen: Die fünf Fachhochschulen und zwei Universitäten sind zu sichern und bedarfsgerechte weiterzuentwickeln. Der Bestand der außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist zu halten und Neuansiedlungen zu fördern. Kooperationen und strategische Partnerschaften zwischen außeruniversitären Forschungseinrichtungen, Hochschulen und heimischer Wirtschaft sind zu unterstützen, um wirtschaftliche Entwicklungs- und Innovationspotentiale im Land zu heben (ebd., S.39-40).

Im Rahmen der Infrastrukturentwicklung ist die Verkehrsinfrastruktur unter sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten verkehrsträgerübergreifend zu erhalten und zu entwickeln. Der LEP-LSA misst dabei klar den Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasser die Hauptbedeutung zu. Eine untergeordnete Rolle spielt dagegen der Luftverkehr. Verkehrsträger und –systeme sind in allen Landesteilen so zu entwickeln, dass nicht nur die wirtschaftsgerechte Anbindung an die regionalen, nationalen und europäischen Verkehrsnetze gewährleistet wird. Vielmehr soll auch eine optimale Teilhabe aller Bürger an den Gütern und Leistung der öffentlichen Daseinsvorsorge, durch Individualverkehr oder Mobilitätsangeboten des straßen- und schienengebundenen Öffentlichen Personennah- und Fernverkehrs garantiert werden (ebd., S.41-45 und S.55-57).

Auf lokaler und regionaler Ebene kommt zudem den Radwegesystem eine wichtige Erschließungsaufgabe zwischen den Lebensbereichen (Wohnen, Arbeiten, Versorgungs-

leistungen) zuteil. Ziel ist hierbei eine funktionsgerechte, und durchgängige Rad- und Fußwegeanbindung innerhalb und zwischen kommunalen Gebietskörperschaften zu erreichen (ebd., S.57-58).

Ein Grundgut der Daseinsvorsorge stellt ebenfalls die Energieversorgung da. So ist es Ziel, eine sichere, verlässliche, ausreichende und umweltschonende Energieversorgung zu garantieren. Hierbei steht neben der weiteren Nutzung von fossilen Energieträgern, die Forcierung der Energieproduktion aus erneuerbaren Energien auf der Agenda. Von zentraler Bedeutung sind ebenfalls Maßnahmen der Energieeffizienzsteigerung, CO<sub>2</sub>-Reduktion und der bedarfsgerechte Ausbau der Netze (ebd., S.58-64).

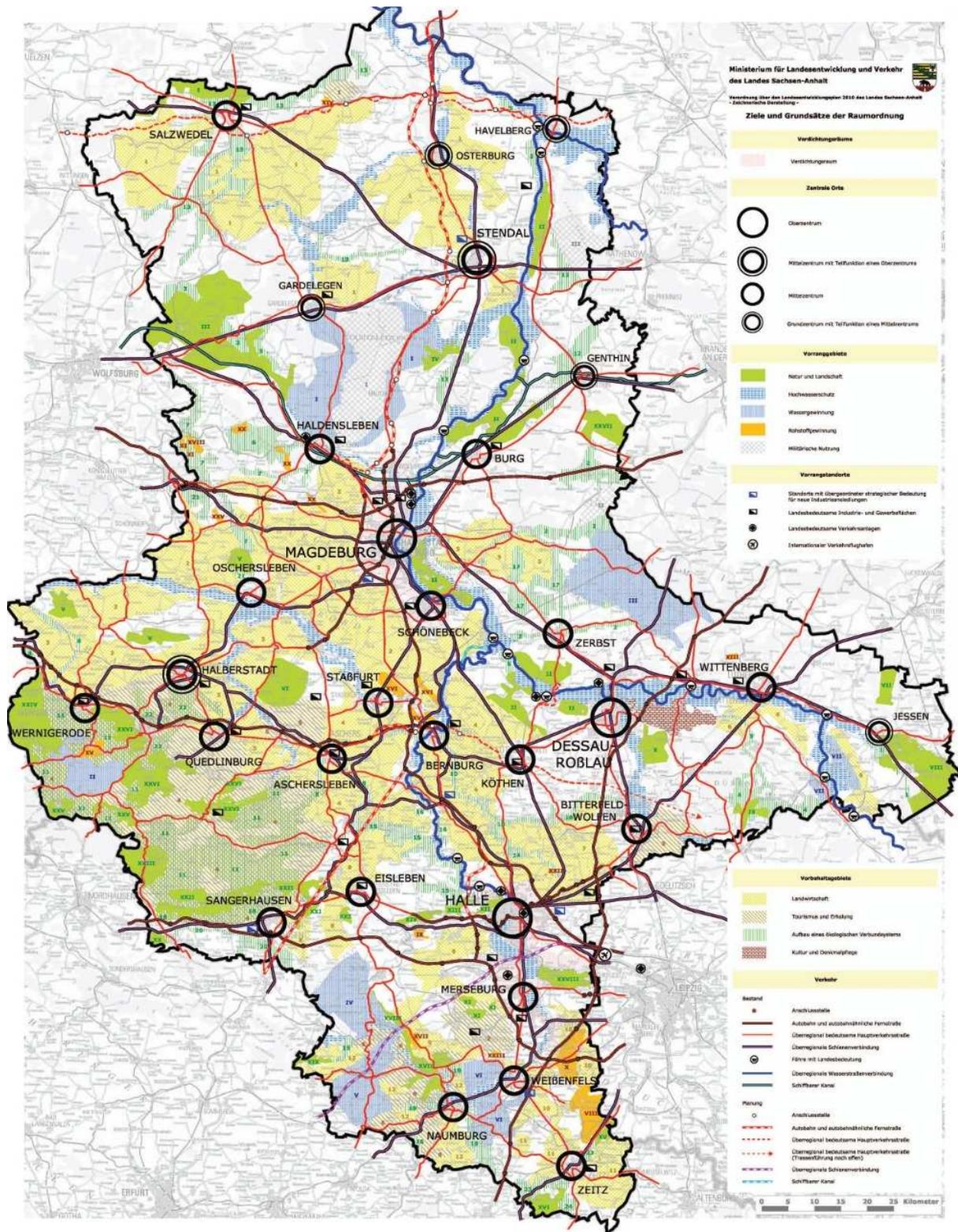
#### **4.2.4. Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstruktur in Sachsen-Anhalt**

Im Kapitel Vier führt der Landesentwicklungsplan die Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstruktur auf: Die Entwicklung der Freiraumstruktur in Sachsen-Anhalt erfolgt in erster Linie durch Funktions- und Nutzungszuweisungen gegenüber bestimmten Gebieten, die sich hinsichtlich ihrer u.a. geomorphen Gestalt und Lage, ihrer Bodenbeschaffenheit, der Anwesenheit von wirtschaftlich nutzbaren Ressourcen, ihrer Flora- und Fauna sowie bereits bestehender zivilisatorischer Nutzung differenzieren.

Der LEP-LSA unterscheidet bei der Freiraumstrukturierung zwischen Gebiete für den Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasserschutz, Landwirtschaft, Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung, Wassergewinnung, Tourismus und Erholung, sowie der militärischen Nutzung. Zudem erfolgt eine Einteilung nach der Exklusivität der Funktion und Nutzung dieser Gebiete.

Ziel dieser Einteilungen und Flächenzuweisungen ist es, den Gesamttraum so auszuplanen dass ein Gleichgewicht zwischen der nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, der zivilisatorischen Nutzung und Bewirtschaftung des Raumes sowie der Nutzung und Sicherung von Ressourcen erreicht wird. Der LEP-LSA legt hierfür Ziele und Grundsätze für den Freiraumschutz und der Freiraumnutzung fest, auf die an dieser Stelle aber nicht weiter eingegangen werden soll (Vgl.: LEP-LSA, S.75-78, 83-97, 1004-105).

Abb. Nr. 6: Darstellung des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt



(Quelle: Verordnung über den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt, LEP-LSA : 2011 )

### **4.3. Ableitung oberzentrale Versorgungsaufträge**

Welche Aufgaben, Einrichtungen, Leistungen und Versorgungsaufträge sind im Rahmen der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge durch die Oberzentren zu erbringen? Um diese Frage ist zu beantworten ist zunächst festzuhalten, dass die Formulierungsschärfe des Landesentwicklungsplans Einschränkungen aufweist. So sind bestimmte Grundsätze und Ziele, hinsichtlich ihrer qualitativen und quantitativen Ausgestaltung nur unkonkret beschrieben. Grundlegende Begrifflichkeiten wie „bedarfs- oder funktionsgerecht“, „leistungsstark“, „angemessen“, „wohnnah“ oder „zumutbar“ werden zwar oft, jedoch ohne vorherige Definition ihres Aussagegehaltes verwendet. Zudem wird partiell auf eine genaue Adressierung, der für die Leistungserfüllung zuständigen Körperschaften verzichtet. In diesem Fällen konnte jedoch durch die Hinzuziehung der jeweils spezifisch geltenden gesetzlichen Normen die Zuständigkeit bzw. Trägerlast ermittelt werden.

#### **4.3.1. Praktische Vorüberlegungen und Vorgehen**

Zunächst ist festzuhalten, dass der Landesentwicklungsplan über keinen konkreten Katalog verfügt, aus denen klar und verbindlich oberzentrale Leistungen und Versorgungsaufträge aufgeführt sind. Vielmehr erfolgt die Aufgabenbeschreibung von Oberzentren, thematisch gegliedert, über die ganze Breite des LEP-LSA hinweg und geschieht in teilen abstrahiert. Dies erscheint zunächst als Problem, da durch eine fehlende konkrete Katalogisierung der Leistungen, Einrichtung und Versorgungsaufträge bestimmte Fragen zur qualitativen und quantitativen Ausgestaltung unbeantwortet bleiben.

Das eine Katalogisierung möglich ist, zeigt übrigens der bayrische Landesentwicklungsplan von 2006. Dieser führt im Anhang einen Katalog auf, in dem klare „Zentralitätskriterien“ für die Festlegung „Zentraler Orte“ aufgeführt werden (Freistaat Bayern : 2006, S.68). Dieser ausgesprochen klare Katalog fehlt im LEP Sachsen-Anhalt. Stattdessen sind die Anforderungen an sachsen-anhaltische Oberzentren, mit Ausnahme der unter Ziel (Z) 33-35 (LEP-LSA : 2011, S.19-20) aufgelisteten Auswahl „typischer Versorgungseinrichtungen u.a.“, über den kompletten LEP verteilt. In Bezug auf Z33-35 ist zunächst zu beachten, dass durch den Passus „typisch“ und „u.a.“ die Listung eine Art „Relativierung“ erfährt. Sie erscheint nicht verbindlich, sondern als durchschnittliche Anforderung an ein Oberzentrum. Gleichwohl geht diese Untersuchung davon aus, dass die in dieser Listung aufgeführten Einrichtungen einen verbindlichen Teilkatalog des Landes bilden. Dies lässt sich erstens induktiv belegen, da alle Oberzentren in Sachsen-Anhalt über die genannten Einrichtungen und Leistungen verfügen. Zweiten würde das Fehlen einer dieser zentralen Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge den im LEP-LSA formulierten multifunktionalen Versorgungsanspruch eines Oberzentrums widersprechen.

Für die weitere Erstellung eines oberzentralen Gesamtkataloges der Aufgaben und Leistungen, bleibt jedoch die Einzeluntersuchung aller im LEP-LSA aufgeführten Ziele und Grundsätze und den in ihnen festgelegten Leistungen und Versorgungsaufträgen notwendig.

Aufgrund dieser Überlegungen soll daher folgender Weg eingeschlagen werden: Zunächst bilden die unter Z33-35 gelisteten Versorgungseinrichtungen der Mittel-, Grund- und Oberzentren den Grundbestand des oberzentralen Leistungskataloges. Im Zweiten Schritt erfolgt die systematische Untersuchung jedes einzelnen im LEP-LSA aufgeführten Zieles oder Grundsatzes hinsichtlich seines Oberzentrumsbezuges.

Ein Oberzentrumsbezug liegt dann vor, wenn der zu betrachtende Versorgungsauftrag eine oberzentrale oder zentralörtliche Adressierung aufweist. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit werden die mit einem Oberzentrumsbezug verbundenen Ziele und Grundsätze, thematisch sinnvoll gruppiert und mit ihrem im LEP-LSA verwendeten Ordnungsziffern katalogisiert.

Nach Abschluss der Untersuchung liegt ein Katalog der Leistungen vor, die ein Oberzentrum nach Vorstellungen der Landespolitik im Rahmen seiner Daseinsvorsorgefunktion vorhalten muss. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der LEP auch Leistungen aufführt, die in der Regel privat erbracht werden und zunächst nicht in der „Bringschuld“ der Öffentlichen Daseinsvorsorge stehen. Dennoch eröffnen auch diese privaten Leistungsbereiche ein Handlungsfeld für die Öffentliche Daseinsvorsorge, wenn ihre Erbringung von privater Seite nicht mehr erbracht werden. An dieser Stelle ist die Öffentliche Daseinsvorsorge als Korrektiv gefragt, um diesen Ausfall zu kompensieren. Die im folgenden aufgelisteten Ziele und Grundsätze des LEP-LSA werden mit ihrer Ordnungsnummer (G oder Z) aufgeführt, so ist die Nachvollziehbarkeit gewährleistet. Auf die Seitenangabe im LEP-LSA wird verzichtet.

#### **4.3.2. Leistungskatalog der oberzentralen Daseinsvorsorge gemäß LEP-LSA**

1. Teil: Oberzentrale Einrichtungen und Leistungen (soweit nicht in 2. Teil enthalten):

(Z35) Vorhaltung einer Gemeindeverwaltung

(Z35) Vorhaltung lokaler Sporteinrichtungen, Sportplätze, Schwimmbäder, Sporthallen und -stadien

(Z35) Vorhaltung von Handelseinrichtungen für die Grundversorgung, Verbrauchermärkte sowie ein ausgewogenes Netz an Einkaufszentren, Warenhäusern und Fachgeschäften.

(Z35) Anbindung an das Schienennetz mit Intercity-, Intercityexpress- und Regionalexpressverkehr.

- (Z35) Anschluss an das Bundesautobahn- oder Bundesstraßennetz.
- (Z35) Standort von oberen und obersten Landesbehörden
- (Z35) Vorhaltung von Theater und Museen
- (Z35) Vorhaltung von Musikschulen
- (Z35) Standort von Universitätskliniken
- (Z35) Vorhaltung von Krankenhauskapazitäten der Basis-, Schwerpunkt- und Spezialversorgung

## 2. Teil: Oberzentrale Einrichtungen und Leistungen:

### Bildung und Kultur:

- (Z42) Bereitstellung eines bedarfsgerechten, gleichwertigen, wohnortnahen und leistungsfähigen Schulangebotes allgemeinbildender Schulen.
- (G22) Aufrechterhaltung eines bedarfsgerechten, wohnort- und betriebsnahen Netzes berufsbildender Schulen.
- (G23) Vorhalten bedarfsgerechter Weiterbildungsangebote und Weiterbildungseinrichtungen
- (G25) Erhalt und Weiterentwicklung einer bedarfsgerechten und bürgerorientierten kulturellen Infrastruktur mit Bibliotheken, Volkshochschulen, soziokulturellen Kulturzentren und Archiven.

### Kinder und Jugend:

- (G26) Vorhaltung öffentlicher Angebote der Daseinsvorsorge für Kinder und Jugendliche in zumutbarer Entfernung.
- (G27) Erhalt bestehender wohnortnaher Angebote und Beratungseinrichtungen für Familien.
- (G28) Vernetzung von Unterstützungs- und Hilfsangeboten für Familien und Jugendlichen.
- (Z43) Bedarfsgerechte Betreuungskapazitäten in Kindertages- und Tagespflegeeinrichtungen
- (G29) Vorhaltung von Angeboten der Jugendhilfe in zumutbarer Entfernung

### Soziale Dienste, Pflege, Gesundheit und Sport:

- (Z44+G30) Sicherung einer bedarfsgerechten, flächendeckenden und dauerhaften ambulanten medizinischen Versorgung durch Allgemeinmediziner, Fachärzte und Zahnärzten, sowie nichtärztlichen medizinischen Dienstleistungen und Arzneimitteln.
- (G34) Bedarfsgerechte Bereitstellung von Einrichtungen der Altenhilfe sowie Angeboten altengerechten und betreuten Wohnens, verbunden mit der Berücksichtigung altengerechter Planung und Gestaltung aller Lebensbereiche. Herstellung von Barrierefreiheit .

(G35) Vorhaltung bedarfsgerechter und wohnortnaher ambulanter Einrichtungen zur Versorgung pflegebedürftiger Menschen, sowie Unterstützungsangebote zum Erhalt der eigenen Häuslichkeit.

(G36) Sicherstellung von wohnortnahen stationären sowie ambulanten geriatrischen Versorgungsangeboten durch Krankenhäuser sowie Schwerpunktpraxen.

(G37) Vorhaltung eines differenzierten Systems an Einrichtungen der Suchtprävention, Suchtberatung und Suchthilfe.

(Z45+G38) Bereitstellung von Sportstätten unter Einbezug von geeigneten Schulsportstätten und ausreichenden demografiegerechten Sportinfrastrukturen.

(G39) Vorhaltung bedarfsgerechter Infrastruktur für den Spitzensport.

#### Öffentlicher Personennahverkehr:

(G41) Sicherung der Erreichbarkeit der zentralen Orte durch den ÖPNV.

(Z67) Gewährleistung guter Übergangsmöglichkeiten zwischen Individualverkehr, öffentlichem Fernverkehr und Personennahverkehr.

(Z98+99, G70+G108) Bedarfsgerechte Entwicklung und Sicherung eines leistungsfähigen ÖPNV, mit dem Ziel die flächendeckende und barrierefreie Mobilität zu gewährleisten.

(Z76) Verbesserung der Nahverkehrssysteme in den Verdichtungsräumen wie Magdeburg durch die Umgestaltung der S-Bahnsysteme.

(Z100) Gewährleistungen der ÖPNV-Anbindung von bedeutenden Arbeitsstandorten, allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen, großen Einzelhandelseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie touristischer Ziele.

(Z101) Aufwertung der Schnittstellen zwischen straßen- und schienengebundenen ÖPNV sowie zum Individualverkehr in den Ober- und Mittelzentren.

#### Kommunikationsdienstleistungen:

(G43) Förderung und Ausbau der Versorgung mit Hochgeschwindigkeits- und Breitbandverbindungen nach Maßgabe der technisch und finanziellen Vertretbarkeit.

(G44) Vorhalten von Postfilialen.

#### Wirtschaft und Wirtschaftsförderung:

(Z55) Bedarfsgerechte infrastrukturelle Schaffung bzw. Entwicklung von Industrie- und Gewerbestandorten.

(Z56) Sicherstellung, Neuerschließung und Erweiterung von Industrie- und Gewerbeflächen.

(Z57+Z58) Bedarfsgerechte Weiterentwicklung von übergeordneten strategischen und landesbedeutsamen Vorrangstandorten (u.a. Industriestandorte, Verkehrsinfrastruktur).

#### Wissenschaft und Forschung:

(Z62) Erhalt und bedarfsgerechte Weiterentwicklung von Universitäten und Hochschulen.

(G51) Erhalt, Weiterentwicklung und Neuansiedlung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen.

#### Verkehrsinfrastruktur – Verkehrsträger:

(Z63) Verkehrsträgerübergreifender Erhalt und Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur mit dem Ziel eine optimale Bewältigung des Personen- und Güterverkehrs zu sichern.

(Z66) Gewährleistung einer optimalen Erreichbarkeit der zentralen Orte, durch die Verkehrsinfrastruktur und den Verkehrsangebote.

(Z69) Bedarfsgerechter Erhalt, Modernisierung, bzw. erforderlicher Ausbau des Schienennetzes für den Personen- und Güterverkehr.

(Z71) Sicherung, bzw. Ausbau der oberzentralen Eisenbahnknoten als Grundlage der Verknüpfung von Schienenpersonennah- und –fernverkehr.

(G54) Schaffung von Schnittstellen zwischen Bahn, Wasser und Straße, zur Verlagerung des Güterverkehrs auf umweltverträgliche Verkehrsträger.

(Z78) Sicherung und bedarfsgerechter Ausbau des vorhandenen Straßennetzes zur Raumerschließung und u.a. Einbindung der zentralen Orte.

(Z84) Landstraßen sind durch Um- und Ausbau sowie Erhaltungsmaßnahmen der Fahrbahnen und Brücken auch in den Ortslagen zu verbessern. Der Erhalt von noch nicht sanierter Landstraßen ist deutlich zu verstärken.

(Z86) Ertüchtigung Öffentlicher Binnenhäfen für einen leistungsfähigen und bedarfsgerechten Güterverkehr unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte.

(G64) Ausbau, Optimierung und Weiterentwicklung von Umschlaganlagen des kombinierten Verkehrs, unter besonderer Präferenz von trimodal ausgebauten Hafenstandorten.

(Z89) Sicherung von Flächen für landesbedeutsame Verkehrsanlagen durch die u.a. kommunale Planung.

(G65) Besondere Unterstützung beim Ausbau und der Entwicklung landesbedeutsamer Verkehrsanlagen und Häfen.

(G68) Räumliche Sicherung der (Luft-)Verkehrslandeplätze.

(G72) Verdichtung des Radwegenetzes auf Grundlage des Landesradverkehrsplan.

#### Hochwasser- und Gewässerschutz, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung:

(G91) Ergreifen von Maßnahmen eines angemessenen Hochwasserschutzes für bestehende hochwertige Nutzungen wie Siedlungen, wichtige Verkehrsanlagen und Wirtschaftsstandorte.

(G94+G95+G96+G97+Z127) Nachhaltiger Schutz von Gewässern als Lebensgrundlage für Mensch und Tier sowie Sicherung des Wasserbedarfs für Bevölkerung, Industrie und

Landwirtschaft. Schutz von Gewässern, insbesondere des Grundwassers vor Belastungen, u.a. durch Sicherung und Sanierung grundwassergefährdender Altlasten.

(G131) Gewährleistung der Abwasserbeseitigung und einer kommunalen Abwasseraufbereitung sowie, wenn vertretbar, Anschluss an eine zentrale Sammelkanalisation.

(G133) Beseitigung bzw. vorausgehende Behandlung von Niederschlagswasser.

Energieversorgung und Klimaschutz:

(Z103) Sicherstellung kostengünstiger, sicherer und umweltschonender Energie in ausreichender Menge. Hierbei sind insbesondere Möglichkeiten für den Einsatz von erneuerbaren Energien auszuschöpfen sowie Energieeffizienzen zu verbessern.

(G98) Ausschöpfung von Maßnahmen des Klimaschutz durch Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses mittels Energieverbrauchsenkung und –effizienzerhöhung.

(G100) Hinwirken auf energiesparende Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung.

Tourismus und Erholung:

(G134) Nachhaltige, sozial- und umweltverträgliche Weiterentwicklung von Tourismus als Wirtschaftsfaktor unter Berücksichtigung der Barrierefreiheit.

(G136) Stärkung von Kulturtourismus.

(G138) Ausbau und Qualifizierung der Standorte im Tourismusnetzwerk Blaues Band – Wassertourismus in Sachsen-Anhalt.

(G145) Aufwertung kommunaler Tourismusinfrastruktur und Ortsbilder.

Kultur und Denkmalpflege:

(Z145+G148) Sicherung und Weiterentwicklung von Kultur als weichen Wirtschafts- und Standortfaktor sowie als Beitrag zur Kommunikation, zur Repräsentation des Landes und zur Identifikation der Bevölkerung mit dem Land.

(Z146) Dauerhafte Sicherung von historischen Ortskernen und Bereichen unter Wahrung gewachsener, städtebaulicher Strukturen und denkmalwürdiger oder Ortsbild prägender Substanz.

Sonstige Aufgaben:

(G125) Bewahrung stadtnaher Wälder zwecks Erholung, Luftreinhaltung, Trinkwasserschutz und Klimaverbesserung.

(Z19+20+G10) Magdeburg, Halle und Dessau-Roßlau bilden gemeinsam mit den sächsischen und thüringischen Mitgliedsstädten die Metropolregion Mitteldeutschlands um im europäischen Wettbewerb die Bedeutung der Region als Wirtschafts-, Wissenschafts- und Technologiestandort zu stärken. Die gemeinsame Zusammenarbeit der drei Städte

untereinander und den kommunalen Netzwerken in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr, Bildung, Kultur und Marketing ist zu intensivieren, um dadurch internationale Bekanntheit der Region und Sachsen-Anhalts zu stärken.

(Z46 bis Z52) Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe Hierbei ist zu beachten, dass keine Gefährdung der Attraktivität der Innenstädte erfolgt sowie Verkaufsfläche und Warensortiment der Einrichtungen der Versorgungsfunktion und dem zentralörtlichen Verflechtungsbereich entsprechen.

## **5. Kapitel: Rahmenbedingungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg**

Die Erfüllung und Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge als verfassungsmäßiger Auftrag im Sinne Art. 20 Abs.1 GG und Art 72 Abs.2 GG (Vgl. Krappweis : 2010) findet nicht aus dem „luftleeren Raum“ heraus statt. Es ist vielmehr Antwort und Reaktion auf ein sich in ständiger Dynamik befindliches Umfeld komplexer Rahmenbedingungen und Faktoren, die sich wechselseitig beeinflussen. Aus der Natur der Sache heraus unterscheiden sich diese verschiedenen Faktoren hinsichtlich ihrer Art und Wirkungsform erheblich voneinander. Das bedeutet, dass bestimmte Faktoren und Rahmenbedingungen von essentieller Bedeutung für die Gestaltung der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge sind und andere marginalisiert werden können. Aus Sicht der Untersuchung sind die wirtschaftlichen, sozioökonomischen, demografischen, finanzwirtschaftlichen, landes-, bundes- und kommunalpolitischen sowie zivilgesellschaftlichen Rahmenbedingungen von primärer Bedeutung und daher untersuchungsrelevant.

Betrachtet man beispielsweise die Entwicklung der demografischen Rahmenbedingungen, so ist eine Reduzierung der Einwohnerzahlen bei gleichzeitiger Erhöhung des Durchschnittsalters zu erwarten. Dieser Umstand zieht somit veränderte Ansprüche an die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge nach sich. „Mobilität im Alter“ oder „barrierefreie Stadtplanung“ bilden in diesem Kontext neue zentrale Anforderungen. Die öffentliche Daseinsvorsorge hat sich solchen Rahmenbedingungen laufend anzupassen.

Dieser permanente Anpassungsprozess erfolgt jedoch in einem Spannungsfeld zwischen zwei Polen, die sich am ehesten als „bedarfsgenerierend“ und „bedarfsstillend“ verstehen lassen. Wird zugrunde gelegt, dass eine bedarfsorientierte Leistungserfüllung der Daseinsvorsorge an einen bestimmten Ressourceneinsatz gekoppelt ist, kann sie nur dann (optimal) funktionieren, wenn bestimmte Rahmenbedingungen und Faktoren die Verfügbarkeit der benötigten Ressourcen gewährleisten. Daraus folgt, dass sich insgesamt „bedarfsstillende“ und „bedarfsgenerierende“ Rahmenbedingungen in einem Ausgleich befinden sollten. Denn, können die bedarfsstillenden Faktoren nicht den Ressourcenverbrauch der bedarfsgenerierenden Faktoren absichern, ist eine über das ganze Leistungsspektrum bedarfsorientierte öffentliche Daseinsvorsorge kaum realisierbar. Daraus folgt ein „Allokationsproblem“, das nur durch eine aufgabenpriorisierte Ressourcenverteilung bewältigt werden kann. In Magdeburg unterliegt diese Steuerungsfunktion dem Stadtrat und in Teilen der Verwaltung.

Im folgenden Abschnitt sollen die wohl wirkungsstärksten Rahmenbedingungen und Faktoren mit ihren jeweiligen bedarfsgenerierenden und bedarfsstillenden Einflüssen auf die öffentliche Daseinsvorsorge in Magdeburg vorgestellt werden. Die Einleitung erfolgt durch eine portraitartige Kurzvorstellung und einem Abriss der historischen Entwicklung der Stadt. Dies erscheint deshalb sinnvoll, da die heutige Bedeutung Magdeburgs als Oberzentrum in erster Linie historisch begründet ist. Im Anschluss daran erfolgt die Untersuchung ausgewählter Rahmenbedingungen.

### **5.1. Die Landeshauptstadt Magdeburg – Momentaufnahme und Entwicklung**

Magdeburg ist die Landeshauptstadt Sachsen-Anhalt, welches mit 2,34 Mio. Einwohnern und einer Fläche von 20.445 km<sup>2</sup> zu den Flächenländern in der Bundesrepublik gehört (Statistisches Landesamt LSA : 2010 a). Mit 230.833 Einwohnern<sup>12</sup> (Stand: 31.12.2010) ist Magdeburg, nach Halle/Saale und vor Dessau-Rosslau, die zweitgrößte kreisfreie Stadt Sachsens-Anhalts (LHS-MD : 2010a). Auf der Grundlage der Abgrenzungskriterien des Bundesinstitutes für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) für Großstädte, belegt Magdeburg (nach Einwohnerzahl) unter den 77 Deutschen Großstädten den 33. Platz (BBSR : 2010a).

Das Stadtgebiet umfasst 201,6km<sup>2</sup> und gliedert sich in 38 Stadtteile sowie drei eingemeindete Ortschaften (Pechau, Randau-Calenberge und Beyendorf-Sohlen) für die, gemäß Hauptsatzung der Stadt Magdeburg, eine eigene Ortschaftsverfassung gilt. Damit verfügen diese Ortschaften im Vergleich zum restlichen magdeburger Gemeindegebiet über eigene lokale Bürgervertretungen (Ortschaftsrat) und einen Ortsbürgermeister. Sie erhalten hierdurch erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten in Fragen und Belangen des jeweiligen Ortsteilgebiets (Vgl.: §§86-89 GO-LSA). Das übrige Stadtgebiet wird allein durch die Selbstverwaltungsorgane, bestehend aus dem „Oberbürgermeister“ und einer 56 Sitze umfassenden Gemeindevertretung (Stadtrat), verwaltet. Seit der Kommunalwahl 2009 stellen sich die kommunalpolitischen Kräfteverhältnisse im Stadtrat, nach Mandatsgröße geordnet, wie folgt dar: SPD-Tierschutzpartei-Future! 17, CDU/BfM 14, Linkspartei 13, Bündnis90/Grüne 6 und FDP 5. Die NPD besitzt ein Mandat (LHS-MD : 2011b).

Magdeburg verfügt mit der Fachhochschule Magdeburg-Stendal, der technisch-orientierten Otto-von-Guericke-Universität mit Universitätsklinikum und zahlreichen Forschungsinstituten (u.a. Max-Planck-Institut) über eine gute Wissenschafts- und Hochschulinfrastruktur. Hierdurch wird die Bereitstellung von hochqualifizierten Fachkräften (u.a. 18.000 Studierende) gesichert und wirkt sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung der Stadt aus. Verkehrstechnisch weist Magdeburg eine gute Anbindung an das überregionale, nationale

---

<sup>12</sup> Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung, / Eigene Bevölkerungsforschreibung auf Grundlage des Einwohnermelderegisters (Vgl. Landeshauptstadt Magdeburg, Amt für Statistik : 2010 a)

und transeuropäische Verkehrsnetz auf. Neben zwei Bundesautobahnanschlüsse (A14 und A2), Eisenbahnanbindungen in alle Richtungen besitzt Magdeburg den größten Binnenhafen Mitteldeutschlands. Durch die direkte Lage am Mittellandkanal als Ost-West-Verkehrsachse und dem Elbestrom als Nord-Süd-Verkehrsachse mit Anbindung an den Überseehafen Hamburg, gehört der Hafen zu den wichtigen trimodalen Güterumschlagszentren (Magdeburger Hafen : 2011). Ein bisher bestehendes Anbindungsdefizit an das nördliche Landes- und Bundesgebiet wird mittelfristig durch die Trassenverlängerung der Bundesautobahn A14 beseitigt. Magdeburg verfügt über keinen relevanten Luftverkehrsanschluss. Die nächsten nationalen und internationalen Verkehrsflughäfen befinden sich in Halle/Leipzig (ca.100km), Berlin (ca.140km) oder Hannover (ca.130km). Die arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Kenndaten Magdeburgs gestalten sich ambivalent und sind stark durch den wendebedingten Strukturwandel geprägt. So lag die Erwerbslosenquote der Stadt im Jahresdurchschnitt 2010 mit 12,5 Prozent weiterhin über dem Bundesdurchschnitt von 6,6 Prozent (LHS-MD : 2012b, S.202 und Bundesagentur für Arbeit : 2011). Gleichzeitig zeichnet sich der vorhandene sozialversicherungspflichtige Arbeitsmarkt durch eine mit dem westdeutschen Raum vergleichbar niedrigere Entlohnung aus. Das bestehende Lohngefälle erschwert weiterhin landes- und lokalpolitische Bemühungen zur Steigerung der Standortqualität (LHS-MD : 2010c, S.38). Die Wirtschaftsstruktur der Stadt ist stark durch den tertiären Wirtschaftssektor geprägt. Von insgesamt 104.026<sup>13</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten (Stand: 31. Dezember 2010) 87.087 Erwerbstätige in diesem Sektor. Im Sekundären Sektor waren dagegen 16.863 und im Primärsektor nur 75 Beschäftigte erwerbstätig (LHS-MD : 2011e, S.21).

Historisch betrachtet geht die erste urkundliche Erwähnung geht auf das Jahr 805 n.Chr. zurück. Magdeburg verfügt somit über 1.200 Jahre Stadtgeschichte und gehört damit zu den ältesten deutschen Städten (LHS-MD : 2011a). Durch Otto I. (erster Deutscher Kaiser) und Kaiser Otto II. protegiert, entwickelt sich die verkehrsgünstig gelegene Siedlung zu einem wichtigen wirtschaftlichen, religiösen, kulturellen und politischen Zentrum. 968 n.Chr. wird Magdeburg in den Status eines Erzbistums erhoben (ebd.) und verfügt ab 1294 über kommunale Hoheitsrechte, wie das Schultheißrecht und die volle Gerichtsbarkeit. Wenig später tritt Magdeburg der Hanse bei. 1524 bekennt sich die Stadt zum Protestantismus und gilt fortan als Zentrum der Reformation. Im Verlauf der Religionsstreitigkeiten ereilt die Stadt im Mai 1631 die fast völlige Zerstörung durch die kaiserlich-katholischen Truppen. Zählte die Stadt vor dem „Dreißigjährigen Krieg“ rund 30.000 Einwohner, sind es 1635 nur noch 450 (ebd.). Mit dem Wiederaufbau der Stadt wird Otto von Guericke beauftragt. 1680 fällt

---

<sup>13</sup>Die Angabe LHS-MD weist ggf. ein Summierungsfehler auf, da die Einzelposten zusammen 104.025 ergeben müssten.

Magdeburg an das Kurfürstentum Brandenburg und profitiert ab 1685 wirtschaftlich und kulturell vom Potsdamer Edikt, welches den Zuzug von französischen Hugenotten erlaubt. Militärisch bedeutend, wird die Stadt zur stärksten Festung Preußens ausgebaut, kapituliert jedoch 1806 vor den napoleonischen Truppen (ebd.). Nach der Wiederherstellung Preußens entwickelt sich Magdeburg bis Ende des 19. Jahrhunderts zu einer wohlhabenden Stadt, die insbesondere von der Ansiedlung der Eisenverarbeitung und des Maschinenbaus profitiert. Im Zuge der Industrialisierung, Urbanisierung und Stadterweiterung vergrößert sich die Stadt kontinuierlich. Auf dem Höhepunkt umfasst Magdeburg 1939 rund 330.000 Einwohnern (LHS-MD : 2012b, S.38) und gehört aufgrund seiner Schwer- und Rüstungsindustrie zu den wichtigsten deutschen Industriezentren. Eine Zäsur stellt die Bombardierung des Stadtgebiets im Januar 1945 dar, bei dem 60 Prozent des Stadt- und 90 Prozent des Altstadtgebietes zerstört werden (LHS-MD :2011a). Zwischen 1945 und 1989 gelingt es Magdeburg zumindest industriell wieder an Kontinuitäten anknüpfen und etabliert sich u.a. mit dem Schwermaschinenbaukombinat Ernst-Thälmann als bedeutender Industriestandort der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). 1961 erhält Magdeburg u.a. mit der Technischen Hochschule „Otto-von-Guericke“ (ab 1987 Technische Universität) auch als Hochschul- und Forschungsstandort Bedeutung (ebd.). Obwohl Magdeburg seit 1952 Sitz der Bezirksregierung ist, bleibt Magdeburg bis zur Wende politisch unbedeutend (ebd.). Kommunal-politisch liegen die größten Herausforderungen Magdeburgs bis 1989 zunächst in der Bewältigung der Wohnungsnot, dem Wiederaufbau und der Fortentwicklung der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorgeleistungen. Mit Beginn des volkswirtschaftlichen Niedergangs in der DDR verlagert sich die Konzentration auf den Bestandserhalt und die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Daseinsvorsorge. Nach der Deutschen Einheit wird im Jahr 1990 aus den zwei DDR-Bezirken Halle und Magdeburg das Bundesland Sachsen-Anhalt konstituiert. Magdeburg wird nach einem politischen Wettstreit mit Halle an der Saale zur Landeshauptstadt gewählt (ebd.). Halle erhält als Kompensation eine Reihe von Landesämtern und wird als „Kulturhauptstadt Sachsen-Anhalts“ gefördert (Sachsen-Anhalt : 2011d). Im gleichen Maße wie die politische Bedeutung Magdeburgs steigt, sinkt zunächst die Wirtschaftliche. Wendebedingt verliert Magdeburg im großen Umfang industrielle und wirtschaftliche Produktionskapazitäten. Deindustrialisierung, wirtschaftliche Strukturschwäche, Erwerbslosigkeit, Abwanderung und eine damit einhergehende Schwächung der zivilgesellschaftlichen Strukturen bilden seit den neunziger Jahren zentrale Herausforderungen für die Kommune. Seit Anfang der Jahrtausendwende verzeichnet Magdeburg wieder positive Entwicklungstrends, die sich vor allem in der Stärkung der Wirtschaft und Industrie, dem Ausbau des Bildungs- und Forschungssektors, Rückgang der Erwerbslosigkeit, steigenden Tourismuskennwerten und einer Stabilisierung der Einwohnerzahlen bemerkbar machen.

## **5.2. Zentrale Rahmenbedingungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge**

### **5.2.1. Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen beinhalten sowohl „bedarfsgenerierende“ als auch „bedarfsstillende“ Faktoren. So stellen einerseits Unternehmen im Rahmen ihrer Standortwahl spezifische Bedürfnisse an die Öffentlichen Daseinsvorsorge, andererseits tragen sie durch die erwirtschafteten Werte maßgeblich zur Finanzierung der Kommune und ihrer Bevölkerung bei. So ist die Entwicklung der wirtschaftskraftbezogenen Erträge Magdeburgs mittel- und unmittelbar an die Wirtschaftsleistung der ortsansässigen Unternehmen gekoppelt. Neben dem direkten Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Gewerbesteueraufkommen (Vgl.: 5.2.6.), tragen erfolgreiche Unternehmen zur Sicherung und Bildung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und zur örtlichen Kaufkraftentwicklung bei. Zudem zeigen lokalansässige Unternehmen aufgrund ihrer besonderen sozioökonomischen Verflechtung nicht selten Bereitschaft, Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge, bzw. ergänzende zivilgesellschaftliche Initiativen zu unterstützen. So unterstützt beispielsweise die Magdeburg-City-Com GmbH (MDCC) die IT-Kompetenzentwicklung von Kindern und Jugendlichen (MDCC : 2012). Genauere Aussagen über den konkreten Mehrwert von privatwirtschaftlichen Engagement in Magdeburg sind nicht zu treffen, da hierzu keine brauchbaren wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen.

So bedeutend wie Wirtschaft und Industrie für die kommunale Finanzkraft sind, so hoch können auch ihre Anforderungen an den Leistungsumfang der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge sein. Diese Querschnittsanforderungen umfassen hierbei nicht nur die klassischen Bereiche wie Verkehrs-, Versorgungsinfrastruktur, Flächenplanung, Gesundheitssystem, Sicherheit und Bildung, sondern auch weiche Standortfaktoren wie beispielsweise Freizeit-, Erholungs- und Kulturangebote und städtebauliche Aspekte (Vgl.: Maurer : 2012). Bedingt durch den Prozess der Globalisierung und einem offenen transeuropäischen Markt, befindet sich der Wirtschaftsstandort Magdeburg in einem ständigen Wettbewerb und kann sich daher den gewünschten Forderungen kaum entziehen.

Hinsichtlich der Wirtschaftsleistung Magdeburg 2009 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 6,408 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2000 stieg damit das BIP der LHS-MD um 20 Prozent. Im Schnitt erwirtschaftete Magdeburg zwischen 12,3 und 12,7 Prozent des BIP Sachsen-Anhalts (LHS-MD : 2012b, S.233). Hierin spiegelt sich eine langsame, wenn auch stetig wachsende wirtschaftliche Entwicklung Magdeburgs wieder. Dennoch liegt die Wirtschaftsleistung Magdeburgs (BIP je Erwerbstätigen) noch immer um sechs Prozent unter

dem Landesdurchschnitt (Vgl.: Tab. Nr.1). Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt lag die Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigem in Sachsen-Anhalt bei nur 80,3 Prozent (LSA : 2011I, S.3). Obwohl das BIP je Einwohner (EW) Magdeburgs über dem Landesdurchschnitt liegt, ist jedoch festzustellen, dass die erwerbstätige Bevölkerung unterdurchschnittlich Entlohnt wird. Zu begründen ist dies mit der besonderen Betroffenheit Magdeburgs im Zuge des wendebedingten Industrieabbaus und dem Suburbanisierungsprozess in den 1990er Jahren (Abwanderung von Besserqualifizierten in das Umland) (LHS-MD : 2010c, S.28).

**Tab. Nr. 1: Entwicklung der Wirtschaftsleistung in Magdeburg zwischen 2000-2009**

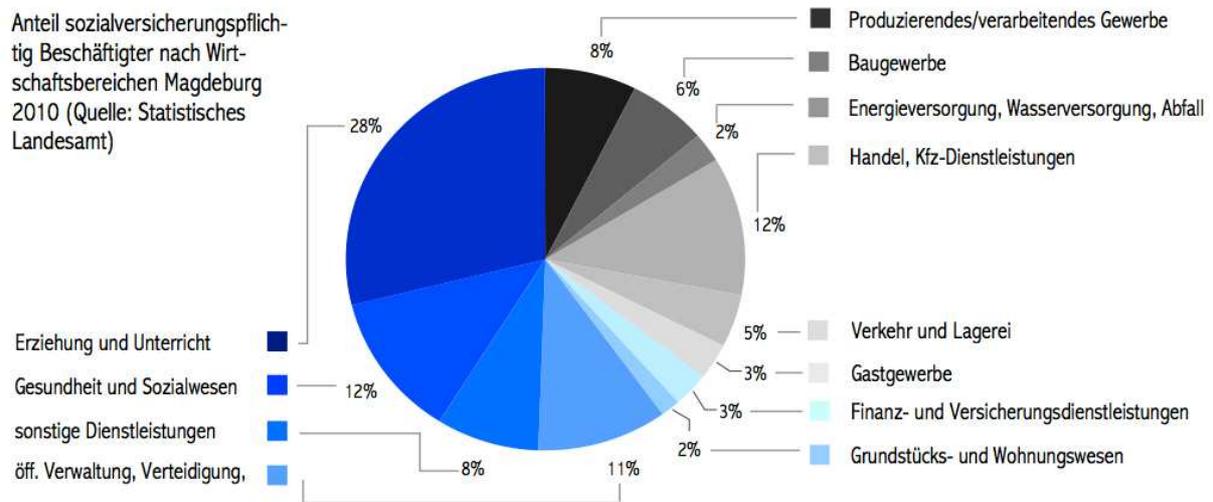
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BIP Magdeburg (in Mrd. EUR)	5.334	5.486	5.666	5.763	5.882	5.815	6.097	6.305	6.546	6.408
Entwicklung zum Vorjahr (%)	1	2,9	3,3	1,7	1	-0,1	4,9	3,4	3,8	-2,1
BIP je EW im Vgl. zum Landesdurchschnitt LSA (%)	138	140	139	139	136	134	132	129	130	131
Wirtschaftsleistung MD (BIP je Erwerbstätigen) im Vgl. zum Landesdurchschnitt LSA (%)	96	95	96	97	97	95	95	92	90	94

(Quelle: LHS-MD : 2012b, S.33)

Das Wirtschaftsprofil der Stadt hat sich seit der Deutschen Einheit drastisch geändert. Die bis zur Wende maßgeblich durch Großkombinate des Maschinen- und Anlagenbaus geprägte Wirtschaftsstruktur vollzog nach einer Phase der Stagnation eine Transformation zu einer breiter aufgestellten, mittelständisch geprägten Branchenstruktur mit einem hohen Dienstleistungsanteil (Vgl.: Abb. Nr.7) (LHS-MD: 2010c, S.25). Mittel- bis langfristig ist geplant, Magdeburg als „Schwerpunktcluster“ für die Bereiche Maschinen- und Anlagenbau, Umwelttechnologie und Kreislaufwirtschaft, Gesundheit sowie Logistik fortzuentwickeln (ebd., S.26). Hierzu ergeben sich für die Stadt Leistungsaufträge insbesondere bei der Gewerbe- und Industrieflächenbereitstellung, Infrastruktur und Verkehr sowie weitere flankierende Querschnittsaufgaben über fast alle Bereiche der Daseinsvorsorge hinweg. Nach Angaben der Stadtverwaltung bilden mittelständische Unternehmen wirtschaftlich und nach Anzahl der Erwerbstätigen das „Rückgrat der Magdeburger Wirtschaft“. So besitzen nur elf der 12.500 IHK<sup>14</sup>-gelisteten Unternehmen mehr als 250 Beschäftigte (LHS-MD : 2010c, S.30). Betrachtet man die Entwicklung der Gewerbeanzahl, ist seit 2002 ein jährlicher positiver Saldo zwischen Gewerbeanmeldung und -abmeldungen respektive Insolvenzverfahren festzustellen (ebd.). Das bedeutet, die Anzahl der Unternehmen nimmt jährlich zu.

<sup>14</sup> Industrie- und Handelskammer

**Abb. Nr. 7: Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen 2010**



(Quelle: Abbildung übernommen aus LHS-MD : 2010c, S.26)

Die Kaufkraft und Einkommensentwicklung in Magdeburg verhält sich ambivalent. Das durchschnittlich verfügbare Einkommen der privaten Haushalte stieg zwischen 2000 und 2010 um 29 Prozent. So verfügte jeder Magdeburger Haushalt im Jahr 2010 über 17.250 EUR, während im Landesdurchschnitt nur 16.421 EUR zu Verfügung standen (ebd., S.29). Vergleicht man Magdeburg mit anderen ostdeutschen Großstädten, wie Halle oder Leipzig, stieg das Einkommen hier ebenfalls stärker. Im Vergleich zu westdeutschen Großstädten wuchs es aber wesentlich langsamer und forcierte dadurch weiter das bestehende West-Ost-Lohngefälle (ebd.). Da sich Magdeburg mit anderen Wirtschaftsstandorten im Wettbewerb befindet, stellt das relativ niedrige Lohnniveau ein Problem bei der Bindung von höherqualifizierten Fachkräften dar. Daher wird es künftig auch darauf ankommen, die Vergütungsattraktivität zu steigern.

Ein weiterer Indikator für die bestehende wirtschaftliche Schwäche ist die Entwicklung des Kaufkraftniveaus (Kaufkraft unter Berücksichtigung des lokalen Preisniveaus). Nach einer Phase der Stagnation hat sich das Niveau im Bundesvergleich seit 2000 nur unwesentlich gesteigert. Dagegen hat die Kaufkraft der Landeshauptstadt im Landesdurchschnitt um über 10 Prozentpunkte zulegt (ebd.). Das bedeutet, dass die Anpassung an das Bundesniveau nur sehr schleppend verläuft, während die Anpassung an die Kaufkraft des Landes zunehmend gelingt (Vgl.: Tab. Nr.2).

**Tab. Nr.2: Entwicklung des Kaufkraftniveaus Magdeburg im Vergleich**

	2000	2005	2006	2007	2007	2008	2010
Kaufkraftniveau LHS-MD (BRD =100)	86,0	86,4	84,5	84,4	84,1	86,3	87,6
Kaufkraftniveau LSA (BRD =100)	73,2	78,2	80,4	80,9	82,1	k.A.	83,4

(Quelle: LHS-MD : 2010c, S.29)

Um die Bindung von hochqualifizierten Fachkräften zu erhöhen und die Schaffung von Innovation zu fördern, unterstützt Magdeburg in Kooperation mit dem Land und der Wirtschaft aktiv die Vernetzung von lokalen Unternehmen mit den beiden Hochschulen und den Forschungseinrichtungen der Stadt. Zudem werden zielgerichtet Existenz- und Unternehmensausgründungen aus dem Bereich der Hochschulen und Forschungseinrichtungen gefördert und durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, wie durch die Sanierung und Erschließung des Handelshafens zu einem Wissenschaftsquartier (Stichwort: Wissenschaftshafen), begünstigt.

### **5.2.2. Zivilgesellschaftliches Engagement als Ressource**

Anlässlich des Europäischen Jahres der Freiwilligentätigkeit veröffentlichte die Arbeitsgruppe „Magdeburger Netzwerk bürgerschaftliches Engagement“ den „Situationsbericht zu Engagementstrukturen und wesentlichen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements in der Landeshauptstadt Magdeburg“ (LHS-MD : 2011g, S.1). Bürgerschaftliches Engagement als nicht gewinnorientierte, am Gemeinwohl ausgerichtete, freiwillig und gemeinschaftlich in den öffentlichen Raum wirkende Tätigkeit bildet gerade in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte eine zunehmend wichtigere Sekundärressource zur Erfüllung und Aufrechterhaltung von Leistungsangeboten der Öffentlichen Daseinsvorsorge. In Bereichen in denen öffentliche Mittel nicht, oder nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen, können Leistungen meist nur durch zivilgesellschaftliches Engagement realisiert werden. Insofern stellt bürgerschaftliches Engagement, je nach Grad der Ausprägung, einen bedarfsstillenden bzw. - bezogen auf eingesparte öffentliche Ressourcen - substituierenden Faktor dar.

Im Bundesdurchschnitt engagierten sich 2009 rund 36 Prozent der Bundesbürger ehrenamtlich. Besonders hoch liegt die Ehrenamtsquote bei Männern, Erwerbstätigen, jüngeren Personen in der verlängerten Ausbildungsphase sowie bei Personen mit höheren Bildungsgraden (ebd., S.7). Eine niedrige Ehrenamtsquote ist dagegen bei erwerbslosen Menschen, Bürgern mit einfachem Sozial- und Bildungsstatus oder Menschen mit Migrationshintergrund zu verzeichnen (ebd.). In Rahmen der im Jahr 2010 schriftlich durchgeführten „Magdeburger Bürgerumfrage“, die mit 2.570 ausgewerteten Fragebögen

repräsentativ für die Gesamtbevölkerung steht, ergibt sich folgendes Bild für die Stadt: Rund 18 Prozent der Magdeburger leisten im engeren Sinne regelmäßig ehrenamtliche und gemeinnützige Arbeit (ebd. S.8). Hierzu kommt eine „[...] Vielzahl freiwillig Tätigen, die sich innerhalb eines Jahres punktuell engagieren, sei es in zeitlich befristeten Projekten oder [...] Aktionstagen. Diese Aktivitäten wurden in der Bürgerbefragung nicht ermittelt“ (ebd.). Das bedeutet, dass die Ehrenamtsquote in Magdeburg zwar über 18 Prozent liegt, jedoch kleiner sein kann als der Bundesdurchschnitt. Ein Konzentration des ehrenamtlichen Engagements wird hierbei vor allem in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsbereich, Sport, Bildung und Jugendarbeit sowie Politik und Interessensvertretung erfasst (ebd.). Vergleichbar mit dem Bundesdurchschnitt, liegt eine höhere Aktivitätsquote bei Männern, Erwerbstätigen, Studenten und Rentnern vor. Dagegen weniger bei Erwerbslosen und Alleinerziehenden. Tendenziell steigt zudem die Ehrenamtsquote mit der Höhe des Einkommen und des Bildungsabschlusses (ebd.). Wichtige Hinderungsgründe die einem erhöhten Engagement der Magdeburger Bevölkerung entgegenstehen sind: zeitliche Gründe, Informationsdefizite über Betätigungsfelder, fehlende Angebote in der Nähe, Belastungen durch Aufwendungen sowie negative Erfahrungswerte (u.a. durch mangelnde Anerkennungskultur) (ebd., S.9). Von Seiten der Stadt wird bürgerschaftliches Engagement durch verschiedene Maßnahmen gefördert. So wurden beispielsweise im Stadtgebiet 20 Arbeitsgruppen zur Entwicklung und Unterstützung der Gemeinwesenarbeit etabliert. Ihre Aufgabe besteht darin die lokalen bürgerlichen Engagements zu verknüpfen, lokalgesellschaftliche Kohäsion zu schaffen und das Stadtteilleben zu bereichern (Vgl.: LHS-MD: 2011i). Hierfür werden sie von der Stadt mit einem jährlichen Budget ausgestattet. Um die Anerkennungskultur zu fördern und weitere Magdeburger zu motivieren, sich zivilgesellschaftlich zu engagieren, werden durch die Stadt regelmäßig Akteure und Projekte öffentlichkeitswirksam gewürdigt und ausgezeichnet. Durch die Einführung jährlicher Aktionstage, wie den „Magdeburger Freiwilligentag“ und die erfolgreiche Frühjahrsputzaktion „Magdeburg putzt sich“, wird ehrenamtliches Engagement auch als kalendarisch verankert Tradition erlebbar gemacht (LHS-MD: 2011g, S.22-24). Ein weiteres entlastendes Element bilden auch Patenschaften über Teile der öffentlichen Infrastruktur. So können Privatpersonen oder Organisationen die Patenschaften über öffentliche Spielplätze übernehmen (Vgl.: SPD-Magdeburg-Mitte/Altstadt : 2011).

Positive Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Öffentlichen Daseinsvorsorge schlagen sich auf viele Bereiche nieder, sind jedoch in ihrem fiskalischen Mehrwert für die Stadt nicht erfasst/erfassbar. Um dennoch einen kleinen Ausschnitt des Mehrwertes zu skizzieren, sei ein Beispiel gegeben: Die kommunalgetragene öffentliche Daseinsvorsorge umfasst auch den Brand- und Katastrophenschutz. Neben der Berufsfeuerwehr Magdeburg mit ihren 281 hauptamtlichen Mitgliedern und einer Katze(!), wird diese Sicherungsaufgabe im Stadtrandgebiet durch zehn Freiwillige Ortsteilfeuerwehren mit 231 ehrenamtlich tätigen

Mitgliedern<sup>15</sup> gewährleistet (LHS-MD : 2011h, S.8/S.25). Im Jahr 2010 wurden durch die Freiwilligen Feuerwehren insgesamt 566 Alarmeinsätze gefahren (ebd., S.7). Im Vergleich zu den 15.097 Einsätzen der Berufsfeuerwehr mag die Leistung der Freiwilligen Feuerwehren eher übersichtlich erscheinen, gewinnt aber in Hinblick auf ihren Wert als örtlich schnell verfügbare Einsatzkraft und allgemeine Reserve für Großschadensereignisse an hohem Wert. So kann in Anbetracht der Ausdehnung des Stadtgebietes und der räumlichen Lage der Berufsfeuerwachen mit den daraus resultierenden Anfahrtszeiten, die Frage aufgeworfen werden, ob ohne die Freiwilligen Wehren, die nach §2 Abs.2 Brandschutzgesetz Sachsen-Anhalt fixierte Frist von 12 Minuten zwischen Alarmierung und Ankunft am Einsatzort so eingehalten werden könnte.

Insgesamt gilt festzuhalten, dass die Ehrenamtsquote in Magdeburg noch differenzierter erfasst und analysiert werden müsste, um belastbare Aussagen über die Entlastungseffekte der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge anzustellen. Grundsätzlich kann jedoch gelten, dass eine hohe Ehrenamtsquote für die Daseinsvorsorge entlastender wirkt als eine niedrige.

#### **5.2.4. Bundes- und Landespolitische Rahmenbedingungen**

Die landes- und bundespolitischen Rahmenbedingungen sind für die Entwicklung und Bestandssicherung der kommunalgetragenen öffentlichen Daseinsvorsorge als eher ungünstig zu bewerten. Diese Einschätzung stützt sich hierbei auf zwei grundlegende Erkenntnisse und zwei maßgebliche Entwicklungen: Erste Erkenntnis: Wie festgestellt, können den Kommunen durch Bund und Land Aufgaben zum Vollzug übertragen werden. Hieraus entstehen der Kommune haushaltswirksame Lasten, die trotz Konnexitätsprinzip, nicht komplett durch Land und Bund zurückerstattet werden (Vgl.: 6.5). Zweite Erkenntnis: Magdeburg ist zur Erfüllung seiner Aufgaben in besonderem Maße auf die Finanzaufweisungen des Landes bzw. weitergeleitete Bundesmittel angewiesen. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg ist somit einer starken Abhängigkeit von bundes- und landespolitischen Entscheidungen und Entwicklungen unterworfen.

Zu den Entwicklungen: Die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene sind primär durch eine hohe Staatsverschuldungsquote und dem Bestreben gekennzeichnet, den Schuldenabbau zeitnah einzuleiten. Ein wichtiger Schritt ist hierbei die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse, die ab 2015 für den Bund und ab 2019

---

<sup>15</sup>Gemäß § 11 Brandschutzgesetz Sachsen-Anhalt kann eine Gemeinde gesundheitlich geeignete Bürger auch zum Feuerwehrdienst zwangsverpflichten, wenn die Anzahl der freiwillig gemeldeten nicht ausreicht. Da dies für Magdeburg nicht zutrifft, wird die Freiwillige Feuerwehr als freiwilliges ehrenamtliches Engagements betrachtet.

allen Ländern, die Aufnahme neuer Kredite nur in Ausnahmefällen gestattet (Art. 109, 115 und 143d GG). Die bisherige reguläre kreditfinanzierte Haushaltsaufstellung wird hierdurch verboten. Sachsen-Anhalt greift dieser Regelung sogar voraus und verpflichtete sich durch die Änderung seiner Landeshaushaltsordnung und der Neujustierung seiner mittelfristigen Finanzplanung, ab 2012 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und ab 2014 den Schuldenabbau einzuleiten (LSA : 2011h, S.5). Konkret sehen die Pläne der Landesregierung vor, die Gesamtverschuldung von insgesamt 20,9 Mrd. EUR ab 2016 um jährlich 300 Mio. EUR zu tilgen, um hierdurch politische Handlungsspielräume nachhaltig zu sichern (ebd., S.49). Gleichzeitig steht das Land mittelfristig vor der Herausforderung, Ertragsausfälle in Milliardenhöhe kompensieren zu müssen. Diese ergeben sich aus den Auslaufen des Solidarpaktes II bis zum Jahr 2020 und den absehbaren Rückgang der EU-Förderzuweisungen aus den europäischen Strukturfonds (ebd., S.6).

Zur Verdeutlichung: Das Haushaltsvolumen des Landes Sachsen-Anhalt betrug im Jahr 2010 10,047 Mrd. EUR. Hiervon entfielen 420 Mio. EUR auf die Europäischen Strukturfonds<sup>16</sup> und 1,376 Mrd. EUR auf die Erträge aus dem Solidarpakt II (LSA : 2010b, S.1). Dies entspricht einen Anteil von 18 Prozent an den Gesamterträgen. Zudem werden durch den demografiebedingten Bevölkerungsrückgang, bis 2020, steuerliche Ertragsausfälle in Höhe von 700 Mio. Euro erwartet (LSA : 2011h, S.19). Perspektivisch steht das Land damit vor der schwierigen Aufgabe weitere Konsolidierungs- und Rationalisierungsanstrengungen durchzuführen. Hierzu stellt das Ministerium für Finanzen im Vorwort zur Mittelfristigen Finanzplanung fest:

„Das Land verfügt derzeit noch über eine überproportionale Finanzausstattung. Aufgrund fehlender eigener Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite müssen die Ausgaben dabei weitestgehend den Einnahmen angepasst werden. So erfordert der Einnahmerrückgang nachhaltige Einsparungen bei den laufenden Ausgaben sowie Begrenzungen von Leistungsansprüchen. Im Ergebnis dessen werden alle Politikbereiche von den Kürzungen betroffen sein. Die Bereiche Bildung und Forschung als wichtigste Ressource stellen den Schlüssel für zukünftiges Wachstum und Wohlstand dar und bilden folglich auch weiterhin einen Hauptschwerpunkt der Politik in Sachsen-Anhalt“ (ebd., S.6).

Hieraus folgt, dass das Oberzentrum Magdeburg mit hoher Wahrscheinlichkeit mit verringerten Finanzausweisungen und Transferleistungen von Bund und Land rechnen muss.

---

<sup>16</sup>Zu den europäischen Strukturhilfen zählen der Europäische Fond für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfond (ESF) und der Europäische Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Durch die Erweiterung der Europäischen Union und der positiven wirtschaftlichen Entwicklung Sachsens-Anhalts entfallen künftig die Voraussetzungen für den Verbleib in den höchsten Förderstufen. Erhielt das Land und seine Regionen zwischen 2007 und 2013 rund 1,93 Mrd. Euro aus dem EFRE (Sachsen-Anhalt : 2011e), 644 Mio. Euro aus dem ESF (Sachsen-Anhalt : 2011f) und 904 Mio. Euro aus dem ELER (Sachsen-Anhalt : 2011g), werden diese ab 2014 wesentlich niedriger ausfallen und langfristig auslaufen (Sachsen-Anhalt : 2011h, S.16).

Unterstützung erhält diese Prognose nicht zuletzt durch die hart geführte Debatte über die Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetz ab 2012. Eine weitere für die Kommune ungünstig verlaufende Entwicklung ergibt sich im Zusammenhang mit Umsetzung des Konnexitätsprinzip. So wird von Seiten der Stadt beklagt, dass die vermehrte Aufgabenübertragungen von Bund- und Land zusätzliche Kostenbelastungen verursachen, die nur unzureichend rückerstattet werden (Vgl.: 6.5).

Die dargestellten Entwicklungen sind nicht zuletzt auch Ausdruck einer institutionalisiert bedingten schwachen Machtstellung der Kommunen innerhalb des finanzpolitischen Beziehungsgeflechtes zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Im konfliktgeprägten Aushandlungsprozess über die Finanzdistribution, resultiert daraus eine ungünstige Verhandlungsposition, die sich über die durch Verfassung und Rechtsprechung gesetzten fiskalischen Mindeststandards hinaus, nur auf Appell und öffentlichen Druck stützen kann (Vgl.: Dahme : 2011, S.114-115).

### **5.2.5. Parteien als lokalpolitische Akteure**

Kommunalpolitische Entscheidungen werden durch Mehrheitsentscheidungen des Magdeburger Stadtrates als oberstes Selbstverwaltungsorgan getroffen. Aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie innerhalb des „Eigenen Wirkungskreises“, verfügen Rat und Stadtverwaltung über wesentliche Entscheidungskompetenzen bei der qualitativen und quantitativen Ausgestaltung der Daseinsvorsorge. Setzt man voraus, dass das Abstimmungsverhalten der Entscheidungsträger vom Ziel motiviert ist, [...] bei der nächsten Wahl wieder gewählt zu werden, so ist es systembedingt der Anreiz von Politik [...], den Leistungsansprüchen der Bürger an die Verwaltung zu folgen und diese zu vertreten“ (Geißler : 2011, S.36 / Holtmann : 1998, S.210). Hierbei ergeben sich zwei Herausforderungen: Einerseits ist die Bürgerschaft keine homogene Einheit, sondern zersplittert sich in vielfältige Interessensgruppen und Einzelakteuren, mit teils divergenten Bedürfnissen. Andererseits lässt die bestehende Ressourcenknappheit eine gleichzeitige Bedienung aller Leistungswünsche nicht zu. Daraus folgt für die kommunale Selbstverwaltung die Aufgabe, die Leistungswünsche am Gemeinwohl orientiert, durch politische Mehrheitsentscheidungen so zu priorisieren (Geißler : 2011, S.36).

Die Regulation und Neujustierung von Prioritäten über alle Interessensgruppen hinweg erfolgt primär durch regelmäßige Wahlen der Selbstverwaltungsorgane. Mit Blick auf die Kommunalwahlergebnisse seit 1990, kann analog zu Holtmann festgehalten werden, dass die kommunale Selbstverwaltung –und dies bestätigt sich auch für Magdeburg- überwiegend von Vertretern der großen politischen Parteien kontrolliert wird (Vgl.: Holtmann : 1998,

S.213). Somit könnte davon auszugehen sein, dass die Gestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge insbesondere durch parteiprogrammatische Zielstellungen beeinflusst wird. Holtmann verweist jedoch, dass nach (älteren) empirischen Forschungsergebnissen, „[...]kommunale Sachbeschlüsse in nur geringen Maße die programmatischen Optionen jeweils vorhandener bzw. wechselnder Ratsmehrheiten widerspiegeln. Weitaus stärker wirksam sind lokale und überlokale Kontextvariablen, wie z.B. Investitionsförderprogramme des Landes, örtlicher Problemdruck, örtliche Kontinuität im Ausgabeverhalten u.a.m.“ (ebd., S.212).<sup>17</sup> In Hinblick auf die „[...]Dynamik der lokalen Bestimmungsfaktoren[...]“ und deren Alter, empfiehlt jedoch Holtmann, diese Befunde „[...]neuerlich zu überprüfen[...]“ und stützt sich hierbei auf Erkenntnisse jüngerer „[...]Forschungsergebnisse, die der Parteizugehörigkeit bei Themen- und Ausgabepräferenzen der Ratsmitglieder [...] wesentliche Erklärungskraft zumessen“ (ebd., S.213).<sup>18</sup> Für Magdeburg liegen soweit bekannt keine Forschungserkenntnisse über die Ausprägung von „konkordanzdemokratischer“ oder „parteienstaatlich-konkurrenzdemokratischer Handlungsmuster“ vor. Zieht man jedoch einige herausgehobene Beschlussvorgänge des Magdeburger Rates heran<sup>19</sup>, bei denen sich intrafraktionell ein uneinheitliches Abstimmungsverhalten zeigte und zieht Forschungsergebnisse von Holtkamp hinzu, ist es wahrscheinlich, dass im Rat, situativ bedingt, beide Handlungsmuster auftreten (Vgl. Holtmann : 1998, S.211 / Holtkamp : 2003, S27-28). Trotz fehlender Forschungsergebnisse über die Auswirkungen parteipolitischer Programmatik auf kommunalpolitische Entscheidungen, liegt es nahe, dass die geltenden Kommunalwahlprogramme der Parteien zumindestens als Handlungsempfehlung für die in den Rat entsandten Mandatsträger zu verstanden ist. In diesem Sinne erscheint die Darstellung der jeweiligen parteiprogrammatischen Grundpositionen zur Ausgestaltung der Öffentlichen Daseinsvorsorge lohnenswert. Basis der Bewertung bilden die Kommunalwahlprogramme 2009 von SPD, CDU, FDP, Bündnis90/Die Grünen und der Partei Die Linke.

Alle Programme zeichnen sich durch einen ausgeprägten „bedarfsgenerierenden“ Forderungskatalog aus, wobei die parteispezifische Prioritätensetzung nach Themenfeldern divergiert. Trotz Abweichungen bilden folgende Handlungsfelder für alle Parteien allgemeine Schwerpunkte: Wirtschaftspolitik, Stadtentwicklung und Verkehr, Gesundheit und Soziales, Bildung und Kultur sowie Umweltschutz. Im direkten Vergleich weist die Linkspartei eine überwiegende soziale Ausrichtung auf, während die FDP stark wirtschaftspolitisch fokussiert ist. SPD und CDU nehmen eine ausgleichende Mittelposition ein. Bei den Grünen

---

<sup>17</sup>Holtmann bezieht sich hierbei u.a. auf empirische Forschungserkenntnisse von Wolfgang Jaedicke, Hans Grüner, Kurt Ruhland, Oscar W. Gabriel, Volker Kunz, Thomas Zapf-Schramm (Vgl.: Holtmann : 1998, S.212)

<sup>18</sup>Holtmann bezieht sich auf: Oscar W. Gabriel, Frank, Brettschneider, Angelika Vetter : 1997, „Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt“, Westdeutscher Verlag, Opladen, S.244-255.

<sup>19</sup>u.a. Beschlussfassung: DS0266/09 - Ausbau Eisenbahnknoten Magdeburg - Baustein Eisenbahnüberführung Ernst-Reuter-Allee, Vgl.: Landeshauptstadt Magdeburg : 2009, „Niederschrift – Stadtrat SR/005(V)/09, S.48ff.

ist dagegen eine ausgeprägte Positionierung im Bereich ökologische Nachhaltigkeit festzustellen.

Allen Parteien gemein ist dagegen eine zurückhaltende Positionierung zur Gegenfinanzierung ihrer Leistungswünsche, bzw. Überwindung der kritischen Haushaltslage. Hierbei gibt es jedoch inhaltliche Abstufungen. Während die SPD lediglich die Bedeutung eines ausgeglichenen Haushaltes betont, empfiehlt die FDP zur Schuldentilgung die Privatisierung kommunaler Güter, darunter die kommunaleigene Weiße Flotte und die Wohnungsbaugesellschaft. Letzteres wird von allen anderen Parteien, mit Verweis auf soziale Aspekte und den Erhalt politischer Eingriffsmöglichkeiten in den Wohnungsmarkt abgelehnt. Die Linke fordert im Gegensatz zu CDU und FDP, neue Ertragsquellen durch den Ausbau der kommunaleigenen Wirtschaftstätigkeit zu erschließen. Bündnis90/Die Grünen setzen auf Ertragsoptimierung, eine sparsame Verwaltung und eine engbegrenzte Veräußerung von kommunalen Gütern. Kollektiv weisen alle Parteien der Landesebene eine erhebliche Mitschuld an der kritischen Haushaltslage zu und fordern die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzip (Vgl.: SPD : 2009 / CDU : 2009 / Die Linke : 2009 / FDP : 2009 und Bündnis90/Die Grünen : 2009).

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass damit tendenziell alle Programme ein leistungsstarkes System der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge unterstützen, jedoch auch die Notwendigkeit einer nachhaltigen und ausgeglichen Haushaltsführung unterstreichen. In der Praxis wurde dies nicht zuletzt durch den Magdeburger Stadtrat im Beschluss über die Haushaltsgenehmigung 2011, (Drucksache 0384/11) bewiesen (LHS-MD: 2011c, S.15-17).

### **5.2.5. Demografische Rahmenbedingungen**

Seit 1990 verzeichnet Magdeburg einen starken Rückgang der Einwohnerzahl. Zählte die Stadt 1990 noch 278.807 Einwohner, sank die Bevölkerungszahl trotz Eingemeindungen der Ortsteile Pechau sowie Randau-Calenberge (1993) und Beyendorf/Sohlen (2001), um rund 60.000 Einwohner, auf den heutigen Stand von 231.525 Einwohner (LHS-MD : 2010c, S.37 / LHS-MD : 2012b, S.24).

Gestaltete sich der Bevölkerungsrückgang bis zur Jahrtausendwende besonders rasant, flachte der rückläufige Trend ab dem Jahr 2000 ab und verzeichnete seit 2004 wieder einen leichten Anstieg. Zur Begründung: Während der starke Rückgang bis 2000, vor allem auf den wendebedingten Strukturwandel mit dem verbundenen Abbau von Erwerbsgelegenheiten zurückzuführen ist (Vgl.: LHS-MD : 2010c, S.25/38), kann der Zuwachs auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden:

Erstens, entwickelte sich der Wanderungssaldo (Saldo aus Zuzüge und Wegzüge) von -8,5 in 2001 je 1000 Einwohner auf +5,1 im Jahr 2009. Dies ist einerseits auf gestiegene

Immatrikulationszahlen an den zwei Magdeburger Hochschulen zurückzuführen. So stieg die Anzahl der immatrikulierten Studierenden der Universität von 5.892 im Sommersemester 1992, auf 13.411 im Wintersemester 2010/11. Und an der Fachhochschule von 577 im Sommersemester 1992, auf 4.534 Studierende im Wintersemester 2010/11 (Studentenwerk Magdeburg : 2011). Zweitens führt die positive Wirtschaftsentwicklung am Standort zur Schaffung neuer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, die den Zu- und Rückzug von Beschäftigten beförderten (LHS-MD : 2010c, S.26-31).

Drittens, reduzierten sich die Bevölkerungsverluste aus dem Saldo der Geburten- und Sterbefälle von -4,2 je 1000 Einwohner im Jahr 2000, auf -3,3 im Jahr 2010 (Statistisches Landesamt LSA : 2011a). In erster Linie ist letztere Entwicklung auf einen demografischen „Echoeffekt“ der letzten geburtenstarken Vorwendejahrgänge zurückzuführen, die jetzt verstärkt in die Familiengründungsphase treten (LHS-MD : 2010c, S.37)

Nach der „regionalisierten Bevölkerungsprognose 2008-2025“ des Statistischen Landesamtes, ist für Magdeburg nach einer leichten Anstiegsphase bis 2020, ein weiterer Bevölkerungsrückgang von 230.047 Einwohner im Jahr 2008 auf 225.694 Einwohner im Jahr 2025 zu erwarten (Statistisches Landesamt LSA : 2010b). Auf das Jahr 2008 bezogen bedeutet dies einen moderaten Rückgang von rund -1,9 Prozent. Im Vergleich dazu wird im Landesdurchschnitt ein Rückgang von -18,9 Prozent (2,381 Mio. auf 1,939 Mio. Einwohner im Jahr 2025) erwartet. Dies entspricht einem Verlust von -442.530 Einwohner (ebd.). Parallel dazu wird sich die Verschiebung in der Altersstruktur fortsetzen (Vgl. Tab. Nr.3). Lag der landesweite Altersdurchschnitt 1990 noch bei 36,4 Jahren (Statistisches Landesamt LSA : 2009a, S.3), waren es im Jahr 2008 bereits 45,9 Jahre (Vgl.: Magdeburg 44,9 Jahre). (Statistisches Landesamt LSA : 2009b). Für 2025 steht ein Durchschnittsalter von 50 Jahren zu erwarten (LSA : 2011b, S.72).

**Tab. Nr. 3: Anteile ausgewählter Altersgruppen an der Bevölkerung (2008 – 2025)**

	LSA 2008	LHS-MD 2008	LSA 2025	LHS-MD 2025
Unter 20 Jahre	14,8 %	14,3%	15,0%	17,3 %
20 bis 65 Jahre	61,4 %	62,3 %	53,8%	58,2 %
Über 65 Jahre	23,7%	23,4 %	31,2%	24,5 %
Nicht Erwerbsfähige an Erwerbsfähige <sup>20</sup>	62,8%	60,6 %	85,8%	71,8 %
Einwohner	2.381.000	230.047	1.939.000	225.694

(Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt : 2010b)

Obwohl sich der Bevölkerungsrückgang auf Magdeburg nur moderat auswirkt, stellt der demografische Wandel für Land und Kommunen eine der wichtigsten Herausforderungen für

<sup>20</sup>Anteil der (unter 20 und 65 und älter) an den Erwerbsfähigen (20 bis unter 65)

die Anpassung der Öffentlichen Daseinsvorsorge dar (Vgl.: LHS-MD : 2010c, S.1ff.). So sind Kostenbelastungen durch Stadtumbaumaßnahmen, die Schaffung einer altersgerechten und barrierefreien öffentlichen Infrastruktur (u.a. ÖPNV, Öffentliche Einrichtungen), erhöhte Ausgaben im Gesundheits- und Sozialleistungsbereich (u.a. Neubau und Unterhalt von Pflegeeinrichtungen) zu erwarten. Gleichzeitig sind rückläufige Steuererträge durch den sinkenden Anteil erwerbfähiger Bevölkerungsanteile zwischen 20 und 65 Jahren abzusehen (LSA : 2010a, S.18ff).

## **5.2.6. Haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen**

### **5.2.6.1. Grundlagen der kommunalen Haushaltswirtschaft**

Der kommunale Haushalt unterscheidet sich grundsätzlich in Ausgaben (Aufwendungen) und Einnahmen (Erträge) welche systematisiert einander gegenüberstellt zu einem Ausgleich gebracht werden müssen (Vgl.: Waldhoff : 2006, S.108 / §90 Abs. 3 GO-LSA).

Jede aufwandsverbundene kommunale Leistung, muss auf der Ertragsseite gegenfinanziert werden. Übersteigt die Ertragsseite der Kommune ihre Aufwendungen, erwirtschaftet die Kommune einen Haushaltsüberschuss. In diesem Fall ist die zur Aufgabenerfüllung vorhandene Finanzausstattung der Kommune ausreichend. Sind die Aufwendungen der Kommune höher als ihre Erträge, liegt ein Haushaltsfehlbetrag vor, welcher haushaltstechnisch durch die Aufnahme von Krediten und/oder durch Reduzierung der Aufwendungen ausgeglichen werden muss (§91 Abs.3 GO-LSA). Die Finanzausstattung der Kommune ist in diesem Fall in Relation zu ihren Leistungsaufwendungen unzureichend. Kredite werden haushaltsrechtlich als Erträge verbucht, finden jedoch aufgrund der eingegangenen Zins- und Tilgungsschuld nachfolgend ihren Niederschlag als Verbindlichkeit auf der Ausgabenseite.

Der Haushalt der Kommune Magdeburg wird grundsätzlich durch den Stadtrat verabschiedet und dem Landesverwaltungsamt, in seiner Funktion als obere Kommunalaufsichtsbehörde zur Kenntnis vorgelegt (§94 GO-LSA). Kann der Haushalt nur durch die Aufnahme von Krediten in Deckung gebracht werden, bedarf es neben dem Beschluss des Stadtrates, auch der obligatorischen Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. In diesem Punkt unterscheidet sich die Kommune von Land und Bund, die ihrerseits über ein uneingeschränktes Budgetrecht, inklusive Recht zur Kreditaufnahme verfügen.

Die Genehmigung eines kreditfinanzierten Haushaltes kann von der Kommunalaufsicht an einen Konsolidierungsplan in Form einer verbindlichen Haushaltsauflage geknüpft werden, die u.a. Tilgungsfristen enthält (§ 100 GO-LSA). Verstößt die Kommune gegen diese Haushaltsauflagen, kann die Kommunalaufsicht in die kommunale Haushaltsführung und

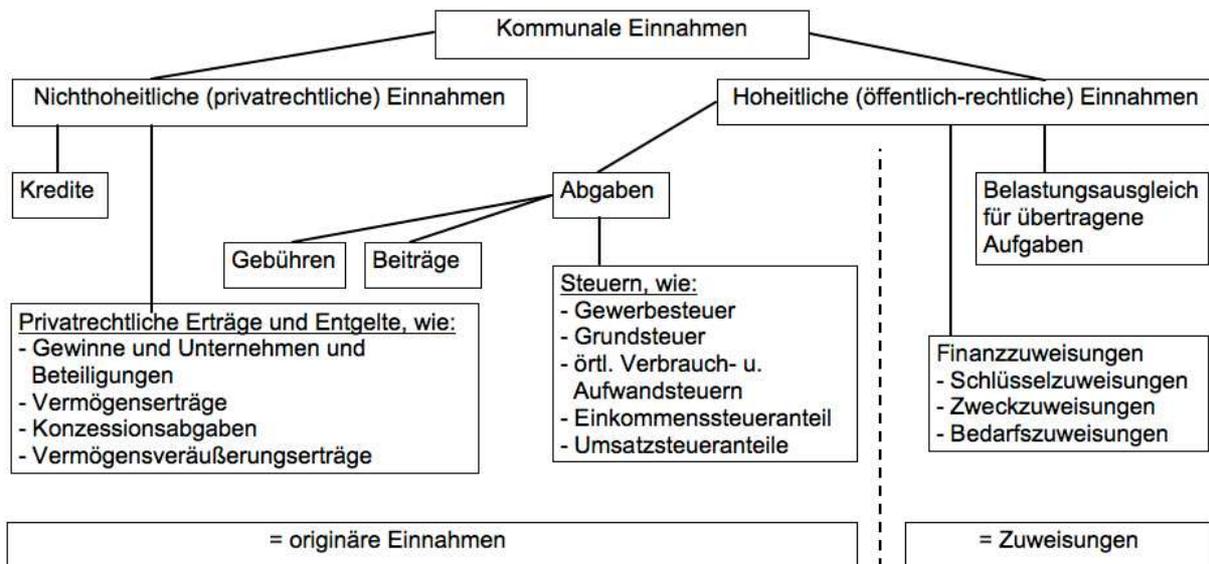
somit in das kommunale Selbstverwaltungsrecht einzugreifen (Vgl. §§135-139 GO-LSA). Kommunen die regelmäßig ihren Haushalt durch Kredite ausgleichen, laufen Gefahr durch die aufwachsenden Schulden ihren politischen Gestaltungsspielraum zu verlieren und somit den Leistungskatalog der öffentlichen Daseinsvorsorge einschränken zu müssen. Dies tritt insbesondere dann ein, wenn die nach der Finanzierung der Pflichtaufgaben übriggebliebene Finanzausstattung, in großem Umfang oder ganz für die Zins- und Tilgungslasten eingesetzt werden muss. Die Überschuldung einer Kommune liegt schließlich dann vor, wenn ihr Eigenkapital aufgebraucht ist und die Finanzausstattung (nach Abzug der Aufwendungen für die Pflichtaufgaben) trotz getroffener Rationalisierungsmaßnahmen, keine Bedienung der Zins- und Tilgungsschuld zulässt (§90 Abs. 5 GO-LSA).

Der Gesamthaushalt der Kommune gliedert sich traditionell in zwei Teilhaushalte. Den „Verwaltungshaushalt“ bzw. „konsumtiven Haushalt“ und den „Vermögenshaushalt“ bzw. „investiven Haushalt“. Während im Verwaltungshaushalt alle Aufwendungen und Erträge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zusammengefasst sind, werden alle vermögenswirksamen Finanzierungsvorgänge der Kommune (bspw. Investitionstätigkeiten oder die Aufnahme und Tilgung von Schulden) im Vermögenshaushalt abgebildet (Vgl.: §§ 1-4 Gemeindehaushaltsverordnung Doppik LSA). Durch diese „Zweigliedrigkeit“ unterscheidet sich die Haushaltsstruktur der Kommune von Land und Bund, die diese Trennung nicht kennen. Während im „Verwaltungshaushalt“ alle laufenden vermögensunwirksamen Ertrags- und Ausgabeposten erfasst und saldiert werden, enthält der „Vermögenshaushalt“ alle vermögenswirksamen Erträge und Aufwendungen (Vgl.: Gabler : 2011). So werden im Vermögenshaushalt Investitionstätigkeiten aber auch die Aufnahme von Schulden verbucht. Der Sinn und Zweck dieser Teilung besteht darin, durch die separaten Teilhaushalte jederzeit die Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit und somit die Grundfunktion der Kommune sicherzustellen, auch wenn die Kommune im Vermögenshaushalt bereits massiv überschuldet sein sollte.

Dies wird durch drei Sicherungen gewährleistet: Erstens übersteigen im Regelfall die Einnahmen des Verwaltungshaushalt seine Ausgaben und stellen somit - theoretisch - die Deckung der laufenden Kosten sicher. Die verbliebenen Überschüsse werden erst danach dem kommunalen Vermögenshaushalt zugeführt. Die zweite Sicherung besteht darin, dass eine Kreditaufnahme im Verwaltungshaushalt und somit eine Kreditfinanzierung von Verwaltungsausgaben haushaltsrechtlich verboten ist (§100 Abs.1 GO-LSA). Reguläre Kredite dürfen daher ausschließlich für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen oder zur Umschuldung von Altkrediten aufgenommen werden. Die Dritte Sicherung bildet die Kommunalaufsicht. Ihre Funktion besteht darin die kommunalen Haushalte zu überprüfen und bei der Gefahr einer Überschuldung rechtzeitig einzugreifen.

Für die Erfüllung ihrer übertragenen und eigenen Aufgaben stehen Magdeburg als kreisfreier Stadt mehrere zulässige Ertragsquellen für die kommunale Finanzausstattung zur Verfügung. Diese unterscheiden sich nach Herkunft und Aufkommen (Vgl.: Waldhoff : 2006, S.108). Nach Herkunft systematisiert, ergibt sich folgende Darstellung der kommunalen Ertragsquellen (Vgl.: Abb.: Nr.8).

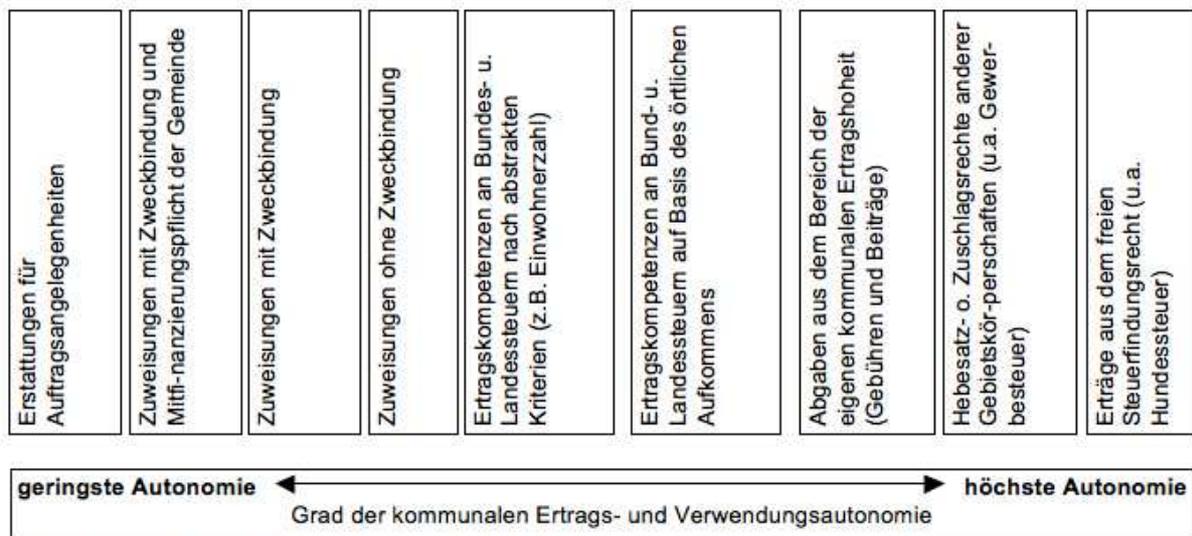
**Abb. Nr. 8: Das Gemeindefinanzierungsverfahren (Kommunale Ertragsquellen)**



(Quelle: Waldhoff : 2006, S.118)

Zusätzlich zur Differenzierung nach Herkunft und Aufkommen, sind Unterschiede im Autonomiegehalt bzw. die Selbstverwaltungsfreundlichkeit der Einnahmearten zu beachten. So unterliegen bestimmte Ertragsarten einer Zweckgebundenheit und können daher von der Kommune nur für spezifische Zwecke eingesetzt werden. Keine Verwendungsbeschränkung hingegen besitzen die kommunalen Steuererträge auf. Sie sind daher besonders „selbstverwaltungsfreundlich“. Aufgereiht nach dem Grad ihres Autonomiegehalts, wobei die Kriterien: Grad der Zweckgebundenheit, Grad der kommunalen Steuerungsmöglichkeit auf die Ertragshöhe sowie Grad der Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt zugrundegelegt werden, ergibt sich nach Waldhoff folgendes Bild (Vgl.: Abb Nr.9). Die Frage nach der „Selbstverwaltungsfreundlichkeit“ bzw. Grad der Autonomie der Ertragsarten spielt für die Kommunen eine bedeutende Rolle, da sie die kommunalen Gestaltungsspielräume im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge unterschiedlich stark beeinflussen. In Abhängigkeit der Anteile der einzelnen Ertragsarten am Gesamthaushalt, können sich für die Gemeinde unterschiedliche Gestaltungsspielräume bei der Erfüllung und Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge ergeben.

**Abb. Nr.9 : Selbstverwaltungsfreundlichkeit der Ertragsarten nach Waldhoff**



(Quelle: Eigene Darstellung nach Waldhoff : 2006, S119)

Die sich hieraus gebenden Einschränkungen sind gewollt und liegen in der verfassungsmäßigen Stellung der Kommune begründet, die neben den eigenen örtlichen Angelegenheiten auch die Umsetzung von landes- und bundespolitischen Entscheidungen zu leisten hat. Für die sichere Umsetzung von Landes- und Bundesrecht erscheinen jedoch Finanzmittel mit niedriger Autonomie (wie Zweckzuweisungen und Erstattungen) als geeignetes Instrument, da hierdurch eine zweckentfremdete Mittelverwendung ausgeschlossen wird. So bringt das Land mit „[...] zweckgebundenen - besonderen und investiven - Zuweisungen [...] seine struktur- und konjunkturpolitischen Ziele auf der Kommunalebene ein, um dort gleichwertige Leistungs- und Ausstattungsstandards sowie besondere landespolitisch motivierte Anliegen durchzusetzen[...]“ (ThürVerfGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.VerfGH 28/03, S.75-76). Auf kommunaler Seite wird die Steuerungswirkung dieser Ertragsarten eher kritisch betrachtet, da hierdurch kommunales Handeln einer zu starken Fremdsteuerung durch Land und Bund unterworfen zu wird. In diesem Zusammenhang wurde das bekannte Gleichnis der „Goldenen Zügel“ geprägt (u.a. Andersen: 2003, S.200 / Bogumil und Holtkamp : 2006, S.148). Andererseits steht zu hinterfragen, ob eine flächendeckend gleichwertige Leistungserbringung von Staatsaufgaben des übertragenen Wirkungskreis auch ohne Ertragsarten mit Zweckgebundenheit zu garantieren ist. So besteht das Risiko, dass Finanzmittel für in andere Zwecke eingesetzt werden könnten. Zur Auflösung dieses Problems, wurde ein Mittelweg gewählt, der eine ausreichende Selbstverwaltungsfreiheit, mit dem fiskalischen Vollzugszwang von landes- und bundespolitischen Entscheidungen kombiniert.

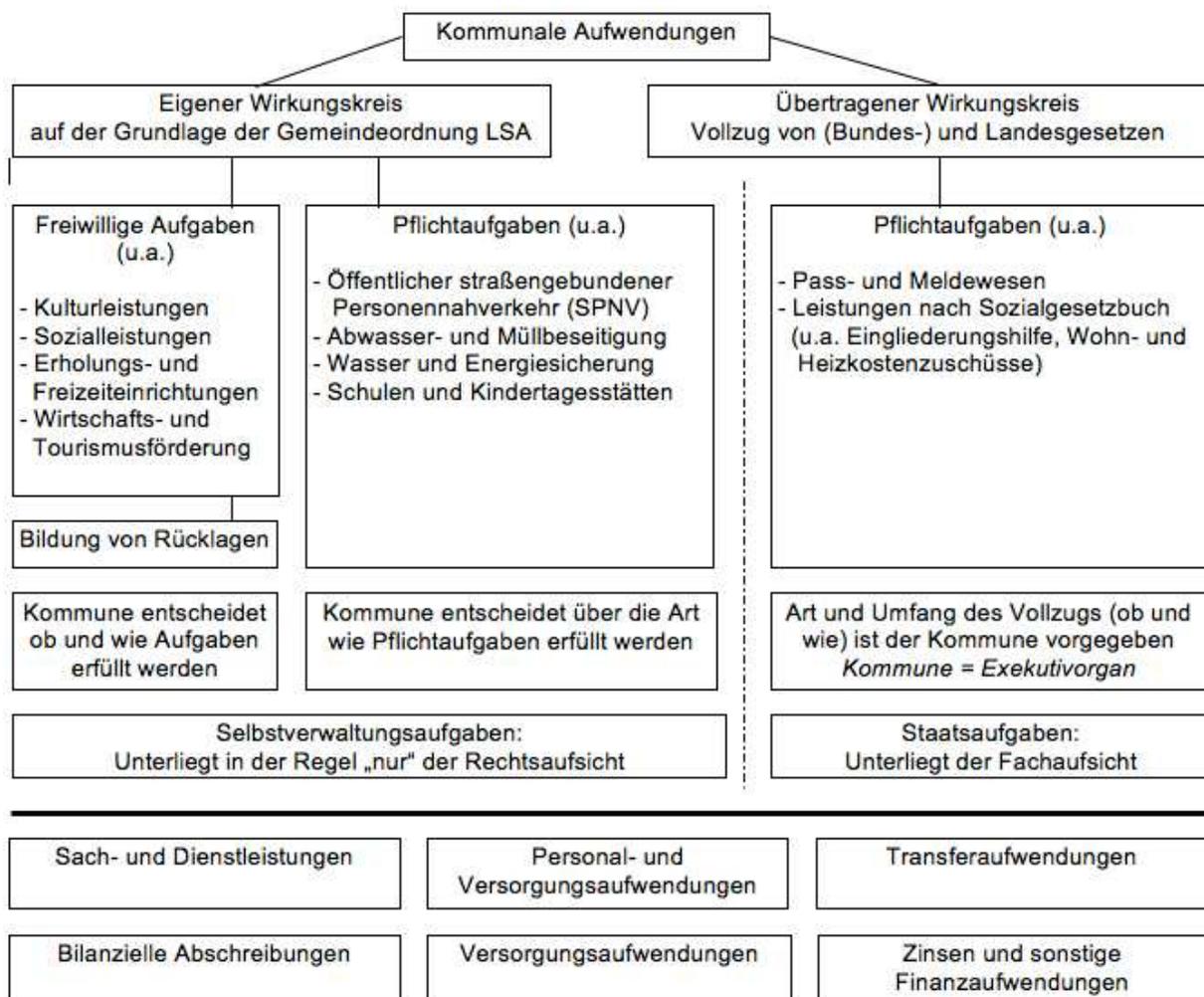
Zur Thematik der kommunalen Ausgabenstruktur und Verschuldung: Aufwendungen werden zur Erfüllung der kommunalen Leistungen eingesetzt. Auf kommunaler Ebene werden die

Aufgaben klassisch nach Aufgaben des „Eigenen Wirkungskreises“ und des „Übertragenen Wirkungskreis“ unterschieden.

Der „Übertragene Wirkungskreis“ umfasst hierbei ausschließlich die staatlich übertragenen Pflichtaufgaben. Die Vollzugsbestimmungen und der Aufgabenbestand wird hierbei durch Land oder Bund vorgegeben (Vgl.: 3.5). Durchführung und Umfang werden staatlich durch Land und Bund vorgegeben und liegen außerhalb der kommunalen Entscheidungskompetenz.

Im Unterschied dazu verfügt die Kommune bei den Aufgaben des „Eigenen Wirkungskreises“ über unterschiedliche Gestaltungskompetenzen. So entscheidet sie bei den „Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises“ darüber, „wie“ die Umsetzung der Aufgabe zu erfolgen hat. Bei den Freiwilligen Aufgaben verfügt die Kommune über die volle Entscheidungsautonomie. Sie kann daher nicht nur Entscheiden „ob“ Sie eine Leistung anbietet, sondern auch auf welche Art und Weise, das heißt „wie“ eine Leistung erbracht wird (Vgl.: Abb. Nr.10).

**Abb. Nr.10 : Gliederung der kommunalen Aufgabenfelder Magdeburgs**



(Quelle: Eigene Darstellung nach GO-LSA, GemHVO Dopik LSA)

Auch wenn die Klassifizierung kommunaler Leistungen nach Ihrer Aufgabenherkunft in Übertragenen und Eigenen Wirkungskreis rechtlich und politisch fest etabliert ist, treten in der praktischen Leistungsrealisierung unweigerlich eine Vermischungen eingesetzter Ressourcen auf. Dies geschieht insbesondere immer dann, wenn die Erfüllung von Leistungen des Übertragenen Aufgabenkreis und des Eigenen Wirkungskreis durch den gleichen Personal- und Sachmittelbestand erfolgt. Ein Beispiel bietet hierfür der Bürgerservice der Stadt Magdeburg, der mit dem gleichen Personal und Sachmittelbestand staatlich übertragene Aufgaben (bspw. im Pass- und Meldewesen) und Leistungen des Eigenen Wirkungskreis (bspw. Hundesteuerangelegenheiten) bearbeitet. Aus der Natur der Sache heraus, ist es im Tagesgeschäft kaum möglich, eine exakte Trennung und Erfassung des tatsächlichen Arbeitsaufwandes (Zeit- und Sachmittelaufwand) zur Realisierung von Einzelleistungen der unterschiedlichen Wirkungskreisen durchzuführen. Eine Abrechnung oder Erstattung erfolgt daher bundeseinheitlich pauschalisiert auf der Basis einer Schätzung des Arbeitsaufwandes je abgeschlossenen Vorgang. In Zeiten knapper Haushalte und rückläufiger staatlicher Zuweisungen beinhaltet diese Pauschalerstattung jedoch ein beträchtliches Konfliktpotential, da die Erstattungspauschale für alle betroffenen Kommunen einseitig durch den Bund bzw. das Land festgelegt wird. Dieses Verfahren erfasst jedoch im interkommunalen Vergleich nur begrenzt die bestehenden Unterschiede in den Bearbeitungsabläufen und entstehende Kostenlasten. Zudem haben Kommunen nur wenig Einfluss bei der Ausgestaltung der Pauschalsätze. Dies führt in der Praxis dazu, dass der erbrachte Arbeitsaufwand durch die Pauschale nicht abgedeckt wird. Andererseits besitzt das System der Pauschalerstattung den Vorteil, dass gegenüber dem individualisierten Abrechnungsverfahren, der administrative Verwaltungsaufwand wesentlich geringer ausfällt (Vgl.: 6.5.).

Zur Thematik Haushaltsverschuldung: Übersteigen die kommunalen Aufwendungen die Erträge, liegt ein Haushaltsdefizit vor, dass durch die Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden kann. Die Gründe für ein Zustandekommen eines Haushaltsdefizit sind vielschichtig, lassen sich aber regelmäßig auf eine finanzielle Überlastung in Folge größerer Investitionsmaßnahmen, konjunkturell bedingten Steuerertragsschwankungen sowie strukturellen Ausgaben- oder Einnahmedefiziten zurückführen.

Die Nettokreditverschuldung Magdeburgs bezifferte sich im Jahr 2010 auf 180,7 Millionen Euro an regulären Krediten, sowie 25,5 Millionen Euro an Kassenverstärkungskrediten (Statistisches Landesamt LSA : 2011g). Die Gründe hierfür liegen einerseits im nachwendebedingten Wiederaufbauprozess der öffentlichen Infrastruktur, andererseits aber auch in einem strukturell bedingten Einnahmedefizit (Vgl.: 5.2.6.).

Ein kreditfinanzierter Haushaltsausgleich erfolgt, auf Beschluss des Gemeinderates und der Kommunalaufsicht, in der Regel über die Aufnahme von Kreditmarktschulden bei öffentlichen oder privaten Kreditinstituten. Diesem regulären Weg steht eine weitere Spielform des „deFacto“ kreditfinanzierten Haushaltsausgleich gegenüber. Hierbei handelt es sich um sogenannte „Kassenverstärkungskredite“ (Kassenkredite), die eigentlich nur für kurzfristige Überbrückung von Liquiditätsengpässen im Rahmen des normalen Kassengeschäftes gedacht sind. Müssen beispielsweise Gehaltszahlungen angewiesen werden, ist jedoch die hierfür verplante monatliche Rate des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich noch nicht verfügbar, werden kurzfristige Kassenkredite aufgenommen. Gemäß GO-LSA kann eine Kommune „zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen [...] Kredite zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (§102 GO-LSA). Kassenkredite werden jedoch entgegen ihres Wortlautes, haushaltsrechtlich nicht als „Kredite“ eingestuft und unterliegen damit auch zunächst nicht der Genehmigungspflicht durch die Kommunalaufsicht. Hierdurch eröffnet sich für Kommunen die Möglichkeit, durch „kreative Haushaltsführung“, auch größere Haushaltsdefizite über längere Zeiträume an der Kommunalaufsicht vorbei gegenzufinanzieren. Vor allem für verschuldete Kommunen, denen die Kommunalaufsicht keine Genehmigung für regulärer Kredite erteilt, eröffnet sich hierdurch ein Weg einer Haushaltsnotfinanzierung.

Mit Blick auf Sachsen-Anhalt ist festzustellen, dass seit 2002 ein extremer Anstieg der kommunalen Kassenkreditverschuldung zu verzeichnen ist. Bezifferten sich 1993 die Kassenkredite der sachsen-anhaltischen Kommunen noch auf 24,7 Mio. EUR, erreichten sie 2010 einen Höchststand von 987,2 Mio. EUR (LSA : 2011j, S.52). Dennoch weist die Finanzierung durch Kassenkredite auch Grenzen auf. So dürfen Kassenverstärkungskredite lediglich für die laufenden Verwaltungstätigkeiten (Verwaltungshaushalt) aufgenommen werden. Eine Aufnahme für Investitionsmaßnahmen (Vermögenshaushalt) ist dagegen rechtlich unzulässig (Vgl.: §§102 und 100 GO-LSA).

#### **5.2.6.2. Haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen Magdeburgs**

Vorbemerkung Datengrundlage: Das statistische Landesamt Sachsen-Anhalt veröffentlicht jedes Jahr die Kassenstatistiken seiner Kommunen. Die Kassenstatistik erfasst hierbei alle kassenmäßigen Finanzvorgänge im Gesamthaushalt einer Kommune, und ordnet diese bestimmten festgelegten Ertrags- und Ausgabenpositionen zu. So werden beispielsweise alle Gehaltsüberweisungen in der Position „Personalausgaben“ erfasst, während alle Erträge aus dem Finanzausgleichsgesetz unter der Position „Allgemeine und weitere Zuweisungen“ verbucht werden. Durch diese systematisierte Erfassung bieten die Jahresberichte zur

kommunalen Kassenstatistik eine gute Datengrundlage, um Entwicklungen im kommunalen Haushalt nachzuvollziehen und zu vergleichen. Fehlende Angaben in der Kassenstatistik werden durch die Angaben im Statistischen Jahrbuch der Landeshauptstadt Magdeburg 2011 komplettiert.

Wie stellen sich die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Magdeburg da? Welche Entwicklungen sind zu verzeichnen? Und welche Auswirkungen entfalten diese auf die kommunalgetragene öffentliche Daseinsvorsorge?

Betrachtet man die Entwicklung der Gesamterträge und stellt ihnen die Gesamtausgaben gegenüber, verzeichnet Magdeburg seit dem Jahr 2006 wieder einen positiven Finanzierungssaldo. Das bedeutet, dass Magdeburg seit dem Jahr 2006 keine Nettoneuverschuldung eingehen musste. Obwohl der Finanzierungssaldo zwischenzeitlich ein Hoch von 121 Mio. EUR erreichte, schmolz der positive Überschuss wieder drastisch ab. Im Haushaltsjahr 2010 betrug er demnach nur noch 3,6 Mio. EUR. Dies entspricht fiskalpolitisch einer „schwarzen Null“ (Vgl. Tab. Nr. 4).

**Tab. Nr.4 : Einnahmen und Ausgaben der Landeshauptstadt Magdeburg 2005-2010**

In Mio. EUR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gesamterträge (bereinigt)	504,380	635,716	510,372	520,306	529,179	516,413
Gesamtausgaben (bereinigt)	531,426	513,896	479,494	481,380	487,677	512,781
Finanzierungssaldo (bereinigt)	-27,046	121,819	30,878	38,926	41,502	3,632

(Quellenangabe: LSA : 2011k, S.12-13 / LSA : 2010e, S.12-13 / LSA : 2009c, S.14-17 / LSA : 2008b, S.14-17 / LSA : 2007, S.14-17 / LSA : 2006b, S.14-17)

Grundsätzlich unterliegt der kommunale Haushalt in Magdeburg seit knapp zehn Jahren einer intensiven Konsolidierungspolitik, die das Ziel verfolgt, die kommunalen Schuldenlasten abzubauen. Konkret bedeutet dies, dass die Kommune im Rahmen dieser Anstrengungen ihre Ausgabenlasten reduziert und ihre Ertragslage optimiert. Trotz dieser Bemühungen wirken auf den Magdeburger Haushalt verschiedene fiskalische Effekte, die diese Konsolidierungspolitik erheblich erschweren.

So agiert die Haushaltspolitik der Stadt in einem zunehmenden Spannungsfeld zwischen wieder steigenden Ausgabenbelastungen auf der einen Seite und einer risikobehafteten Ertragslage.

Im Folgenden sollen die Entwicklung der Ertragslage und die Entwicklungen bei den Aufwendungen betrachtet werden, um auf dieser Basis die finanziellen Risiken für die Kommune Magdeburg als Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge abzuschätzen.

Wie gestaltet sich die Entwicklung der kommunalen Ertragsstruktur?

Die Gesamteinnahmen Magdeburgs werden im wesentlichen durch zwei Ertragsbereiche besonders bestimmt: Durch die Erträge aus den „Allgemeinen und weiteren Zuweisungen“ und durch die Einnahmen aus „Steuern und steuerähnlichen Abgaben“. Hinzu kommen weitere Erstattungsleistungen und Zuwendungen (Vgl. Tab. Nr.5).

**Tab. Nr.5 : Entwicklung ausgewählter Einnahmebereiche Magdeburgs 2005-2010**

In Mio. EUR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Allgemeine und weitere Zuweisungen	161,344	174,491	196,443	192,201	212,012	194,146
dar. FAG (ohne Bedarfszuweisungen)	133,409	145,823	164,043	160,502	164,572	150,256
Steuern und steuerähnliche Abgaben (netto)	118,396	131,638	139,763	163,593	154,284	152,883
Erstattungen/Zuwendungen	51,666	48,686	37,229	39,985	41,286	60,776
Zuweisungen für Investitionen	60,745	43,995	48,106	42,461	41,947	30,304

(Quellenangabe: LSA : 2011k, S.12-13 / LSA : 2010e, S.12-13 / LSA : 2009c, S.14-17 / LSA : 2008b, S.14-17 /

LSA : 2007, S.14-17 / LSA : 2006b, S.14-17)

Die „Allgemeinen und weitere Zuweisungen“ bilden den größten Ertragsblock und setzen sich überwiegend aus den Finanzausgleichsleistungen des Landes, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zusammen. Sie decken rund 2/5 der kommunalen Finanzausstattung Magdeburgs ab. Da der kommunale Finanzausgleich in die Zuständigkeit des Landes fällt, unterliegt dieser Ertragsposten aus kommunaler Sicht einer hohen fiskalpolitischen Fremdbestimmung, auf die Magdeburg nur geringen politischen Einfluss nehmen kann.

Mit Blick auf die Zuweisungen aus dem Finanzausgleichsgesetz (ohne Bedarfszuweisungen) ist zwischen 2005 und 2010 zunächst ein Anstieg festzustellen. Im Haushaltsjahr 2010 sanken die Zuweisungen jedoch wieder stark ab. Die Ursache für diese Ertragsminderung ist ab dem Jahr 2010 auf die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt zurückzuführen. So geht die Umstellung mit einer Reduzierung der gesamten Finanzausgleichsmasse für die Kommunen einher (Vgl.: 6.2.). Von dieser Reduzierung ist auch der Magdeburger Ertragshaushalt betroffen.

Den zweitgrößten Bereich bilden die Erträge aus „Steuern und steuerähnlichen Abgaben“. Dieser setzt sich zusammen aus den Erträgen der Gewerbesteuer, den Grundsteuern A und B, der Hundesteuer, der Zweitwohnsitzsteuer, der Vergnügungssteuer sowie den kommunalen Steueranteilen aus den Gemeinschaftssteuern (darunter: Einkommenssteuer, Lohnsteuer, Umsatzsteuer und Kapitalertragssteuer).

Gemessen an der Höhe der Ertragsleistung ist die Gewerbesteuer für Magdeburg von herausgehobener Bedeutung. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt stieg die Ertragsleistung zwischen 1995 und 2010 von 25,6 Mio. auf 78,14 Mio. EUR. Gemessen an den Gesamteinnahmen der Stadt, macht die im Jahr 2010 einen Anteil von rund 15 Prozent. Leider bildet diese Ertragsquelle aber auch die fiskalische Achillesferse der kommunalen Haushaltswirtschaft. Schuld hieran ist das Zusammenwirken von mehreren Faktoren: Da die Gewerbesteuer auf die Ertragsleistung der ortsansässigen Wirtschaftsunternehmen erhoben wird, ist die Steuer eng an deren konjunkturelle Entwicklungen geknüpft. Was in konjunkturell günstigen Phasen zu Ertragssteigerungen für den Gemeindehaushalt führt, birgt in Zeiten der konjunkturellen Abkühlung die Gefahr von empfindlichen Mindereinnahmen. Aufgrund ihres relativ hohen Anteils am kommunalen Gesamthaushalt, können hieraus erhebliche Deckungslücken entstehen.

Um die relative Abhängigkeit des kommunalen Haushalts von den Gewerbesteuererträgen entgegenzuwirken, ist die Kommune angehalten, den Anteil an konjunkturstabilen Ertragsposten auszubauen. Haushaltspolitisch eröffnen sich hier mehrere Wege. Zum einen kann die Kommune im Rahmen ihres Steuerfindungsrechts neue kommunale Steuern erheben (bspw. Einführung der Zweitwohnsitzsteuer).

Zum anderen kann sie aber auch bereits bestehender Steuern erhöhen. Dies geschieht in erster Linie über die Anhebung der kommunalen Steuerhebesätze, die auf die Gewerbe- und die Grundsteuerarten A und B wirken. Durch die Anhebung oder Absenkung dieser drei Hebesätze, verfügt die Kommune über die Möglichkeit die Ertragslage des kommunalen Haushaltes zu steuern.

Mit Blick auf die Ertragsanteile der Einzelsteuern am Gesamthaushalt, bietet insbesondere die Grundsteuer B einen zentralen Ansatzpunkt zur Stabilisierung der Einnahmesituation.

Im Unterschied zur Grundsteuer A, die agrarisch genutzte Flächen besteuert, wird die Grundsteuer B auf bebaute oder bebaubare Grundflächen erhoben. In Städten wie Magdeburg, die über eine hohe Bebauungs- und Wohndichte verfügen, erfasst die Grundsteuer B damit faktisch alle Einwohner. Da die Bebauung und Vermietungslage kaum konjunkturanfällig ist, und somit einen konstanten Steuerertrag erzeugt, ist diese Steuer ebenfalls von wichtiger Bedeutung für die Stadt. Dennoch zeigt die Finanzierungsleistung dieser Steuer auch Grenzen auf.

So kann Magdeburg den Hebesatz auf die Grundsteuer B nicht beliebig erhöhen, da sich hierdurch städtischer Wohnraum und Bauland verteuert und somit Neuansiedlungen von Unternehmen im kostengünstigere Umland befördert. Obwohl der Magdeburger Hebesatz zu den höchsten in Sachsen-Anhalt gehört (Vgl.: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

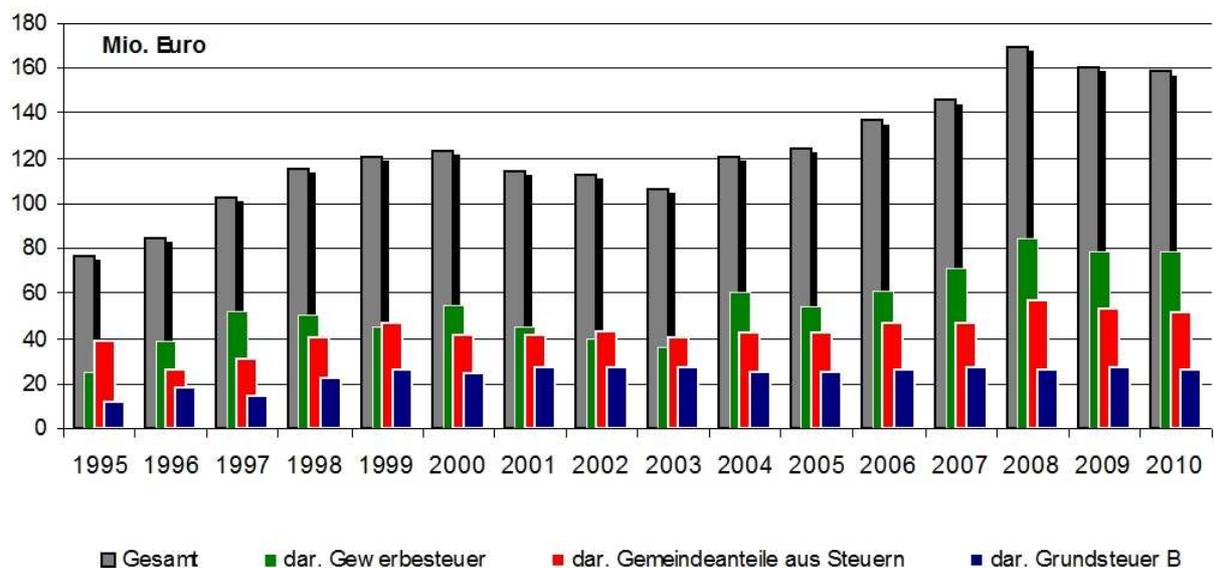
: 2011), konnten im Jahr 2010 dennoch „nur“ 26 Mio. EUR durch die Grundsteuer B eingenommen werden. Das bedeutet, dass der Magdeburger Haushalt auch weiterhin stark konjunkturanfällig ist (Vgl.: Tab. Nr. 6 / Abb. Nr.7).

**Tab. Nr. 6: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen Magdeburgs 1995 - 2010**

In Mio. EUR	Gesamtsteueraufkommen	Gewerbsteuer	Gemeindeanteile aus Steuern	Grundsteuer B
1995	76,69	25,6	38,34	11,28
1996	84,42	38,3	26,22	18,01
1997	102,35	52,32	30,61	14,5
1998	114,88	50,25	40,16	22,48
1999	120,27	44,65	47,04	26,54
2000	122,97	54,88	41,51	24,65
2001	114,15	44,57	41,12	26,57
2002	112,14	40,04	43,62	26,57
2003	105,85	36,13	40,8	26,88
2004	120,29	60	42,53	24,92
2005	124,06	54,2	42,64	25,34
2006	136,41	61,1	47,17	26,05
2007	146,18	71,27	46,78	26,7
2008	169,18	84,43	56,4	26,14
2009	159,99	78,23	52,82	26,78
2010	158,19	78,14	51,54	26,43

(Quelle: LHS-MD : 2012b, S.345)

**Abb. Nr. 7: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen Magdeburgs 1995 – 2010**

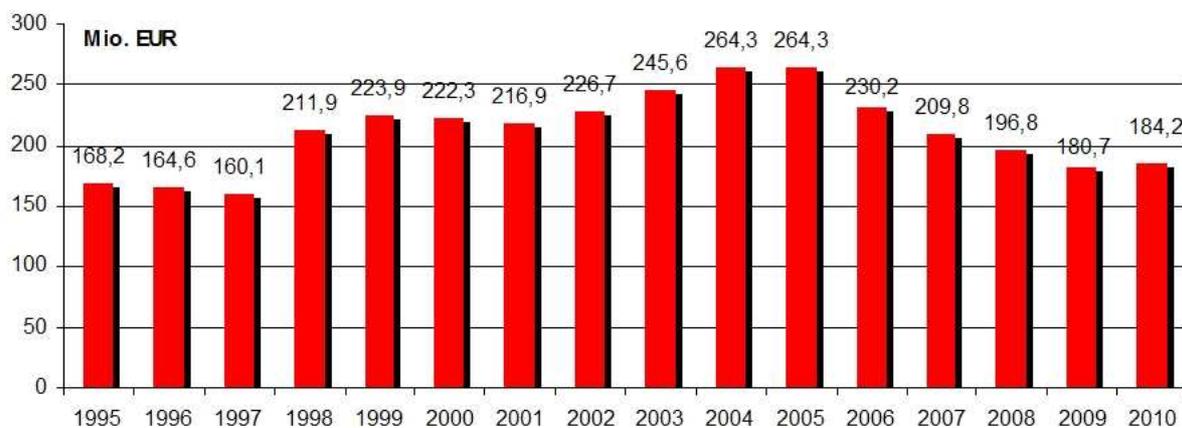


(Quelle: LHS-MD : 2012b, S.345)

Trotz dieser eigenen Möglichkeiten der Kommunen, ihre Steuererhebung zu beeinflussen, darf doch nicht darüber hinweggesehen werden, dass der Ertragsbereich „Steuern“ in großen Teilen der Regelungskompetenz des Bundes unterliegt (Vgl.: Art. 28 Abs.2, Art.105 Abs.3 und Art.106 GG). Bundestag und Bundesrat verfügen demnach über wesentliche Kompetenzen, um Änderungen an Steuersätzen sowie die Aufteilung von Steuererträgen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorzunehmen. In ungünstigen Fällen führen Entscheidungen des Bundes, zu erheblichen Minderungen der kommunalen Finanzausstattung. Das dies keine hypothetische Spekulation ist zeigt sich an zwei Beispielen:

So verabschiedete der Bund im Jahr 2000 das Steuersenkungsgesetz, mit dem Inhalt eine umfassende steuerliche Entlastung von Unternehmen und Privathaushalten herzustellen, um damit wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren (Holtmann und Scherf : 2001, S.97ff.). In der Folge dieser Reform, brachen den Kommunen zwischen 2000 und 2005 große Teile ihrer der Steuereinnahmen weg. Wie andere Kommunen auch, konnte Magdeburg in Ermangelung anderer potenter Ertragsquellen, die Mindereinnahmen nur durch die verstärkte Schuldenaufnahme kompensieren (Vgl.: Abb. Nr.12).

**Abb. Nr. 12: Kommunale Verschuldung Landeshauptstadt Magdeburg 1995-2010**



(Quelle: LHS-MD : 2012b, S.346)

Ein weiterer Nachweis für die politische Abhängigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft von bundespolitischen Entscheidungen zeigt sich auch am Beispiel der gescheiterten Gemeindefinanzreform von 2003. So konnten die Kommunen zwar einerseits eine Ertragsverbesserung bei der Gewerbesteuer erwirken, andererseits wurden jedoch die strukturellen Einnahmeprobleme nicht nachhaltig gelöst. Konkret gelang es den Kommunen nicht, sich mit ihrem Vorschlag gegenüber Bund und Ländern durchzusetzen, die Bemessensgrundlage der Gewerbesteuer u.a. auf Freiberufler auszuweiten und somit die Ertragsleistung zu steigern. (Heine : 2006, S.126 ff. / Döring und Feld : 2004).

Es bleibt also festzuhalten, dass die Ertragslage der Kommune maßgeblich von fiskalpolitischen Entscheidungen auf Landes- und Bundesebene determiniert wird und somit die Finanzierungssicherheit der kommunalgetragenen öffentlichen Daseinsvorsorge, nur eingeschränkt durch die Kommune selbst beeinflusst werden kann.

Wie gestaltet sich die Entwicklung der kommunalen Ausgabenstruktur?

Die kommunalen Ausgaben verzeichneten trotz Rationalisierungsanstrengungen im Rahmen der Konsolidierungspolitik über alle Bereiche hinweg eine Steigerung.

**Tab. Nr. 7: Entwicklung ausgewählter Ausgabenbereiche Magdeburgs 2005-2010**

In Mio. EUR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personalausgaben	148,901	142,472	108,808	111,176	114,195	114,406
Laufender Sachaufwand	88,009	85,837	91,441	92,187	95,500	107,914
Erstattungen und Zuwendungen	86,824	87,671	101,160	104,302	107,108	103,549
Soziale Leistungen insgesamt	98,888	108,170	111,398	108,963	112,894	121,185
Zinsausgaben	13,951	17,895	15,831	15,089	12,009	13,891
Ausgaben für Investitionen	62,914	29,936	33,859	32,937	46,836	53,807

(Quellenangabe: LSA : 2011k, S.12-13 / LSA : 2010e, S.12-13 / LSA : 2009c, S.14-17 / LSA : 2008b, S.14-17 / LSA : 2007, S.14-17 / LSA : 2006b, S.14-17)

Die Aufwendungen für die laufenden Sachmittel (u.a. Büromaterial, Betriebsaufwendungen etc.) erhöhten sich zwischen 2005 und 2010 um über 22 Prozent. Im gleichen Zeitraum wuchsen die Mehraufwendungen für Erstattungen und Zuwendungen (u.a. Betriebskostenzuschüsse, Zuschüsse an Vereine, Kulturarbeit und -einrichtungen, Sport) um 19 Prozent.

Ein ähnliches Bild ergibt sich im Bereich der kommunalen Sozialausgaben. Zwischen 2005 und 2010 stiegen diese um 22 Prozent. Verantwortlich hierfür sind mehrer Gründe: Einerseits ist eine vermehrte Inanspruchnahme der kommunalen Sozialleistungen zu benennen. Andererseits wurden den Kommunen (Kreisen und kreisfreien Städten) durch Bundesgesetz vermehrte Aufgabenlasten im Sozialbereich übertragen. Eine ausführliche Befassung zur Thematik der Aufgabenübertragung und Gegenfinanzierung (Stichwort: Konnexitätsprinzip) wird im nächsten Kapitel erfolgen (Vgl.: 6.5)

In Hinblick auf die Personalkosten sind zwei Effekte zu erläutern: Zum einen fällt mit Blick auf die Kassenstatistik auf, dass die Ausgaben von 2006 bis 2007 drastisch zurückgingen. Ursache hierfür ist die im Jahre 2006 durchgeführte Struktur- und Organisationsreform innerhalb der Magdeburger Kommunalverwaltung. So wurde der Kernhaushalt der Kommune

stark von Kosten entlastet, indem kommunale Einrichtungen und ihre Personalstellen in eigenständige Organisationsformen ausgelagert wurden. So wurde städtisches Personal in neu geschaffenen Wirtschaftseinheiten (u.a. Kommunale Eigenbetriebe Theater Magdeburg und Puppentheater sowie die gemeinnützige GmbH Zoologischer Garten Magdeburg) überführt (LHS-MD : 2007, S.9ff).

Trotz dieser Auslagerung und der damit einhergehenden Kosteneinsparungen und wirtschaftlichen Effizienzgewinne (ebd.), stiegen die Personalkosten zwischen 2007 und 2010 wieder um fünf Prozent an (Vgl. Tab. Nr.7). Mit Blick auf die aktuellen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst (März 2012), sind jedoch bereits weitere Personalkostensteigerungen abzusehen (Vgl.: 6.5.).

Ein relativer Ausgabenrückgang ist dagegen bei den Zinsausgaben zu verbuchen. Der Rückgang bei den Zinsausgaben ist in erster Line Ergebnis der erfolgreichen Schuldentilgung, sowie Umschuldungen der Kommune, z.B. im Rahmen des landeseigenen Entschuldungsprogramms „STARK II“ zu erklären (LHS-MD : 2010d, S.16ff.).

Der Ausgabenbereich Investitionen vollzog für 2009 und 2010 eine enorme Steigerung im Vergleich zu den Vorjahren seit 2006. Der Grund für den Anstieg liegt hierbei in einem Einmaleffekt begründet. So standen im Rahmen des Konjunkturpaketes II der Bundes in diesen Jahren wesentlich mehr Investitionsmittel zur Verfügung. Diese wurden von der Stadt unter anderen für die energetische Gebäudesanierung aufgewendet.

Wie sind die Auswirkungen auf die Öffentliche Daseinsvorsorge zu bewerten?

Die Haushaltssituation der Landeshauptstadt ist als angespannt zu bezeichnen. Steigende Kostenbelastungen auf der einen Seite und eine stagnierende Ertragslage stehen zunehmend in einem Spannungsverhältnis. Eine zusätzliche Belastung ergibt sich zudem aus dem laufenden Schuldenabbau. Hierdurch werden langfristig Mittel gebunden, die nicht für kommunale Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge eingesetzt werden können.

Mit Blick auf die Einnahmestruktur, ist festzustellen, dass der kommunale Haushalt stark von landes- und bundespolitischen Entscheidungen abhängig. Dies stellt für die Kommune ein schwebendes Problem dar. So musste die Kommune Magdeburg empfindliche Mindereinnahmen in Folge von bundes-politischen Entscheidungen verkraften. Hierbei ist insbesondere auf die Verabschiedung des Steuersenkungsgesetzes im Jahre 2000, und auf die gescheiterte Gemeindefinanzreform 2003 hinzuweisen.

Im Kontext der starke fiskalische Fremdbestimmung durch politische Entscheidungen, gebührt dem kommunalen Finanzausgleichssystem eine besondere Aufmerksamkeit. Durch

den herausgehobenen Ertragsanteil am Magdeburger Haushalt (rund ein Drittel, nach Kassenstatistik), steht und fällt die Leistungsfähigkeit der kommunalgetragenen Daseinsvorsorge mit der Ausgestaltung dieses fiskalpolitischen Verteilungsinstrument des Landes. In diesem Sinne liegt es im Interesse dieser Arbeit, die Bedeutung, Konzeption und Leistungsfähigkeit des Kommunalen Finanzausgleichs Sachsen-Anhalts nachfolgend genauer zu untersuchen.

### **5.3. Zwischenfazit**

Die kommunalgetragene öffentliche Daseinsvorsorge agiert in einem Umfeld verschiedener Rahmenbedingungen und Faktoren die unterschiedliche Bedürfnislagen erzeugen bzw. dabei unterstützen diese Bedürfnislagen zu befriedigen.

Zu den wesentlichen Rahmenbedingungen, die am stärksten auf die kommunalgetragene öffentliche Daseinsvorsorge einwirken, bzw. sie determinieren, gehören die Demografische Entwicklung, landes- und bundespolitische Vorgaben und Entscheidungen, sowie die volkswirtschaftliche und sozioökonomische Situation innerhalb der Kommune Magdeburg.

Einen weiteren wichtigen Einfluss bei der konkreten Ausgestaltung der Daseinsvorsorge in Magdeburg kommt zudem den kommunalpolitischen Akteuren zu. Hier sind insbesondere die Parteien und ihre Mandatsträgern im Stadtrat zu nennen. Vor dem Hintergrund knapper Haushaltsressourcen kommt ihnen die entscheidende Funktion zu, Priorisierungen bei den Leistungsangeboten der Kommune vorzunehmen und somit einen Ausgleich zwischen der verfügbaren Finanzierungsleistung und den von der Bevölkerung geäußerten Leistungswünschen zu schaffen.

Wo die Kommune an ihre finanziellen Leistungsgrenzen stößt, ist das zivilgesellschaftliches Engagement gefragt, dass durch die Bereitstellung privater Ressourcen (Finanzen, Wissen oder Arbeitskraft) das Leistungsangebot der Daseinsvorsorge ergänzt oder gar substituiert. Wie gezeigt wurde besteht jedoch ein Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichen Engagement und den sozioökonomischen Bedingungen in einer Kommune.

Die wichtigste Rahmenbedingung wird jedoch durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des kommunalen Haushaltes gesetzt. Die haushaltswirtschaftliche Lage der Landeshauptstadt ist hierbei angespannt und durch harte Konsolidierungsanstrengungen gekennzeichnet. Kostensteigerungen auf der einen und stagnierende Erträge auf der andere Seite, schränken die Leistungsfähigkeit der Daseinsvorsorge ein. Zudem zeichnen sich weitere Kostensteigerungen bei absinkenden Landeszuschüssen ab.

Für das Leistungsangebot der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge, gerade im freiwilligen Aufgabenbereich, bedeutet dies die Gefahr weiterer Einschränkungen, da hier am leichtesten eingespart werden kann. So besteht kein Rechtsanspruch auf freiwillige

Leistungen, der durch die Bevölkerung eingeklagt werden könnte. Die Grenzen der Einsparungen im freiwilligen Bereich werden also politisch definiert.

## 6. Der Kommunale Finanzausgleich Sachsen-Anhalt

Eine eher fatalistische, wenngleich nicht ganz abwegige Umschreibung des vertikalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik formulierte Karl-Christian Schelzke (Geschäftsführender Direktor des hessischen Städte- und Gemeindebundes): „Bund, Land und Kommunen sind wie drei nackte Männer, die versuchen, sich gegenseitig in die Tasche zu greifen“ (Echo-Online : 2010).

Im folgenden Kapitel soll das System des kommunalen Finanzausgleichs (kFA) in Sachsen-Anhalt genauer untersucht werden. Neben seiner Funktion und der Systemkonzeption gilt es, seine Leistungsfähigkeit zu beleuchten und am Beispiel des Oberzentrums Magdeburg zu bewerten. In diesem Zusammenhang soll auch ein Bewertungsansatz über die Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips erfolgen.

### 6.1. Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs

Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist es, „[...]einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel zu sichern“ (Hennecke : 2006, S.499). Die Notwendigkeit für dieses vertikal wirkende Finanzierungsinstrument resultiert aus dem Umstand, dass in der Regel die eigenen Einnahmen einer Kommune nicht ausreichen, um ihre Kostenaufwendungen abzudecken. In jedem Flächenland der Bundesrepublik existiert ein solches System, welches finanzielle Mittel von der Landesebene abwärts auf die Kommunalebene verteilt.

In Sachsen-Anhalt wird dieses Instrument durch Art. 88 Abs.1 der Landesverfassung begründet. Danach „[...] hat das Land dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Reichen die Einnahmen der Kommunen nicht aus, um eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen, trifft das Land die Finanzierungspflicht“ (Sachsen-Anhalt : 2009a, S.5). Das System des kommunalen Finanzausgleichs funktioniert dabei grundsätzlich so, dass ein bestimmter Anteil des Landeshaushaltes als Finanzausgleichsmasse gesichert wird, um aus diesem „Topf“ die angemessene und bedarfsgerechte Aufgabenerfüllung durch die Kommunen finanziell abzusichern. Neben Erträgen aus Steuern und anderen Entgelten des Landes werden diesem „Topf“ auch die Erstattungs- und Transferleistungen der Bundesebene zugeführt, um die an die Kommunen übertragenen Pflichtaufgaben finanziell abzusichern. Generell gilt also, dass der Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs aus zwei komplexen Handlungsvorgängen besteht: Zum einen handelt es sich hierbei um

den Vorgang der „Bedarfsermittlung“ und zum anderen um den Vorgang der „Mittelverteilung“ an die einzelnen Kommunen. Während auf der Seite der Bedarfsermittlung kalkuliert wird, „[...]wie hoch die Leistungen des Landes (der vom Land bereitgestellte „Topf“) sein müssen, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen insgesamt sicherzustellen, [...]stellt sich auf der Seite der Verteilung die Frage, in welcher Höhe die einzelne Kommune Zuweisungen vom Land erhält“ (Freistaat Thüringen : 2007, S.7). Der ermittelte Bedarf der Finanzausgleichsmasse sowie die spezifischen Verteilungsmodalitäten werden für jedes Haushaltsjahr in Form eines Gesetzes rechtsverbindlich festgelegt. In Sachsen-Anhalt wird der kommunale Finanzausgleich durch das Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt (FAG-LSA)<sup>21</sup> geregelt.

Betrachtet man die politische Diskussion zu den Punkten der „Bedarfsermittlung“ und „Mittelverteilung“ in Sachsen-Anhalt, so fallen die Bewertungen über die Bemessungsmethoden hinsichtlich der formulierten Zielstellung, die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene abzusichern, weit auseinander. Während das Land betont, mit dem gültigen FAG seiner Finanzierungsverpflichtung nachzukommen (Sachsen-Anhalt : 2009a, S.12), bemängelt die kommunale Seite eine an den Aufgaben gemessene strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen. Auch der Vorwurf, das Land würde die Ausstattung des kFA nach Kassenlage gestalten, wird in diesem Kontext geäußert.

Der Vorwurf, der Umfang der Finanzausgleichsmasse werde nach Kassenlage des Landes gestaltet und orientiere sich weniger am tatsächlichen kommunalen Aufgabenkatalog, erscheint überprüfenswert, da hierdurch die Aushöhlung des Konnexitätsprinzips impliziert wird. Im Folgenden soll daher der Fokus der Untersuchung auf die Bemessungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt gelegt werden. Hierbei ist zunächst zu klären, nach welchen Regularien und Prinzipien die „Finanzausgleichsmasse“ in Sachsen-Anhalt gebildet wird, um dann im weiteren Verlauf die Verteilung der Mittel auf die Kommunen zu betrachten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die kommunale Seite nicht in allen Punkten eine homogene Interessenformation bildet. So geeint man in der Forderung gegenüber dem Land ist, die Finanzausgleichsmasse auszubauen und die Belastung durch übertragene Aufgaben zu senken, so unterschiedlich sind doch die Positionen zur Mittelverteilung zwischen Ballungszentren und ländlichem Raum. Die Debatte um „Stadt-Umland-Umlagen“ bzw. „Clusterentwicklung“ eröffnet regelmäßig Einblicke in einen interkommunalen Konkurrenzkampf, der hier jedoch nur am Rande Erwähnung finden soll (Vgl.: Magdeburger Volksstimme : 2008, zitiert nach Volksinitiative Sachsen-Anhalt : 2011).

---

<sup>21</sup> Sofern nicht anders gekennzeichnet ist nachfolgend das FAG-LSA in der Fassung vom 19.12.2009 gemeint.

## **6.2. Der Kommunale Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt**

Die Konzeption und Grundidee des Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt unterliegt gerade in den letzten Jahren einer dynamischen Veränderung, die insbesondere durch bestimmte Grundsatzentscheidungen der Judikative initiiert wurden. Um die aktuelle Konzeption des kommunalen Finanzausgleichs ausreichend zu verstehen, erscheint es notwendig, sich dem kFA über seine Entwicklungsgeschichte zu nähern. Auf diese Weise sollen auch die konzeptionellen Unterschiede gegenüber dem alten System besser herausgearbeitet werden.

### **6.2.1. Das Verfahren bis 2009 – Das Steuerverbundsystem**

Die Kritik der Kommunen, die Finanzausgleichsmasse würde in Abhängigkeit von der Kassenlage ausgestaltet und nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet, entsprach bis zur Verabschiedung des letzten FAG-LSA im Dezember 2009 tatsächlich der Realität. Das Verfahren des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt war bis zum Inkrafttreten des neuen FAG-LSA als Steuerverbundsystem so konzipiert, dass die „[...]Höhe der Finanzausgleichsmasse [...]durch eine im Finanzausgleichsgesetz bestimmte Beteiligungsquote an den Einnahmen des Landes [...]“ bestimmt wurde (Freistaat Thüringen : 2007, S.9). Im 1995 verabschiedeten FAG-LSA war festgelegt, dass die Finanzausgleichsmasse zu 24 v.H. des Landesanteils an der Einkommens-, Körperschafts-, Umsatz-, Zinsabschlags- und Gewerbesteuer, zu 23 v.H. des Landessteueraufkommens mit Ausnahme der Feuerschutz- und Totalisatorsteuer, zu 23 v.H. aus den Einnahmen des Länderfinanzausgleichs sowie weiteren Anteilen an Bundesergänzungszuweisungen gebildet wird (§3, FAG-LSA, in der Fassung vom 31. Januar 1995). Ertragsschwankungen des Landes wirkten somit unmittelbar auf die Finanzausgleichsmasse zurück. Während Ertragssteigerungen zu einem Anwachsen der Finanzausgleichsmasse führten, verursachen Mindereinnahmen ein Abschmelzen. Wo liegen die Vor- und Nachteile dieses Verfahrens? Auf der einen Seite werden die Kommunen als Glieder des Landes direkt an die tatsächliche Ertrags- und Wirtschaftssituation gekoppelt. Das stellt sicher, dass ein ertragsschwacher Landeshaushalt nicht überproportional durch den kFA belastet wird. Aus Sicht der Kommunen ergibt sich daraus jedoch gleichzeitig der größte Nachteil. Da dieses Verfahren zu inputorientiert ist und im Wesentlichen nur die Ertragsseite des Landes berücksichtigt, werden die tatsächlichen Finanzbedürfnisse der Kommunen bei der Erfüllung der ihnen überantworteten Aufgaben nicht ausreichend erfasst und berücksichtigt (Vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung : 2003, S.1). Diese Schwäche wird insbesondere vor dem Hintergrund konjunktureller Schwankungen deutlich. Vorausgesetzt, die Verbundquoten werden nicht angepasst, führen Perioden wirtschaftlicher Stagnation oder rückläufigen

Wirtschaftswachstums regelmäßig zu Mindereinnahmen im Landeshaushalt. Gleichzeitig verbleiben jedoch die kommunalen Ausgaben für Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge mindestens auf dem gleichen Niveau. Die Ausgabenlasten verhalten sich aber regelmäßig antizyklisch und steigen in Phasen der Rezessionen, weil die Nachfrage nach Leistungen des Sozialsicherungssystems zunimmt (Junkernheinrich und Micosatt : 2008, S.60-63). Je nach Gestaltung der „Beteiligungsquote“ können somit Deckungslücken zwischen der vorhandenen Finanzausgleichsmasse und den tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen entstehen. Eine Kompensation ist dann lediglich über die Aufnahme von Krediten oder durch Kürzungen der kommunalen Leistungen möglich.

Im Jahre 2005 entschied der Thüringer Verfassungsgerichtshof, dass der kommunale Finanzausgleich auf der Grundlage des bisherigen Verbundsystems nicht mit der Landesverfassung des Freistaates Thüringen vereinbar ist und vollzog so einen Paradigmenwechsel in der Gestaltung des kFA mit bundesweiter Signalwirkung (Freistaat Thüringen : 2007, S.10) (Vgl. Abschnitt 6.2.2). Denn der kFA basierte in allen Ländern auf einem ähnlichen Prinzip , so dass zu erwarten war, dass andere Landesverfassungsgerichte mittelfristig der Argumentationskette des Thüringer Verfassungsgerichtes folgen würden (Hennecke : 2006, S.445, 464-466 und 484). Das Thüringer Urteil stellt so auch Sachsen-Anhalt die Aufgabe, den eigenen kFA neu zu gestalten. (Sachsen-Anhalt : 2012).

### **6.2.2. Kerninhalte des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) entschied in seinem Urteil vom 21. Juni 2005, dass das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs des Freistaates in zentralen Bestandteilen nicht mit der Landesverfassung vereinbar sei und führte hierzu insbesondere zwei Gründe an (ThürVerfGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.VerfGH 28/03 und Freistaat Thüringen : 2007, S.10):

Der erste Grund: Ausgehend davon, dass der „[...] Freistaat in finanzieller Hinsicht dafür zu sorgen hat, daß die Träger der kommunalen Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können, [...] begründet [...]“ dies „[...] eine generelle Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung [...]“, die „[...] insgesamt so bemessen ist, dass [...]“ die Kommunen „[...]die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt“ (ThürVerfGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.VerfGH 28/03, S. 35-36). „[...]Die Landesverfassung enthält damit für die

kommunale Finanzausstattung zwei an das Land gerichtete [...] Vorgaben: Zum einen hat der Freistaat [...] dafür zu sorgen, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Zum anderen und unabhängig hiervon ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen, soweit die Übertragung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung [...] zu einer Mehrbelastung der [...] Kommunen führt“ (ebd., S. 36). Daraus ergibt sich eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung: „Diese muß es den [...]“ Kommunen „[...]mindestens ermöglichen, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne nicht mehr die Rede sein kann. Insbesondere ist das Selbstverwaltungsrecht nicht schon gewahrt, wenn die Kommunen gerade soweit mit Finanzmitteln ausgestattet sind, daß sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können“ (ebd., S.39). Der Freistaat Thüringen stellt hierfür einen Anteil von 6 Prozent der durchschnittlichen Gesamtausgaben der Kommunen bereit (Freistaat Thüringen : 2007, S.14). Das Gericht spricht hierbei von der sogenannten „finanziellen Mindestausstattung“ einer Kommune, die „nicht verhandelbar“ und „absolut geschützt“ sei (ThürVerfGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.VerfGH 28/03, S. 39).

Das bedeutet, dass die „finanzielle Mindestausstattung“ aufgabenbezogen bemessen werden muss und somit nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes stehen darf. Die Finanzausgleichsmasse ist also „leistungskraftunabhängig“ und nur an den Aufgaben der Kommunen gemessen zu bilden (ebd., S.40). Kann das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit diese Mindestausstattung durch Bereitstellung entsprechender Finanzmittel nicht sichern, „[...]so bleibt ihm nur die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz "politischer Wünschbarkeit" zu verzichten oder den Kommunen neue Steuer- bzw. Einnahmequellen zu erschließen“ (ebd., S.40).

Im Ergebnis bedeutet dies das Ende des Steuerverbundsystems, da der Landesgesetzgeber verpflichtet wird, die Zuweisung von Finanzmitteln an die Kommunen zwingend am jeweiligen Aufgabenbestand, der Finanzkraft und der Leistungskraft zu bemessen und auf diesem Weg die Finanzausgleichsmasse festzulegen. Nach Ansicht des Gerichtes wurde eine exakte Bedarfsermittlung im bisherigen Verfahren nach dem Steuerverbundsystem nicht durchgeführt (ebd., S.72-73). Den Bedarf für die Finanzausgleichsmasse wie bisher näherungsweise zu „schätzen“ ist somit rechtswidrig, da die Thüringer Landesverfassung „[...]verlangt, daß der Finanzausgleichsgesetzgeber selbst schon bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse den Finanzbedarf der Kommunen nachvollziehbar erwogen hat. Dieser Aufgabe kann der Gesetzgeber nur gerecht werden, wenn er [...]zuvor die

tatsächliche durchschnittliche Kostenbelastung der Kommunen durch die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises ermittelt hat“ (ebd., S.72ff. und Freistaat Thüringen : 2007, S.10).

Der zweite Grund: Eine zweite wichtige Position gegenüber dem Landesgesetzgeber bezog der ThürVerfGH beim Einsatz von zweckgebundenen Finanzausweisungen gegenüber den Kommunen. So ist es dem Land zwar grundsätzlich „[...]gestattet, einen Teil der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene, [...]also auf konkrete öffentlichen Aufgaben bezogene und [...]nicht notwendig kostendeckende Finanzausweisungen zu verwenden, welche vor allem im investiven Bereich als staatliche Lenkungsmittel darauf angelegt sind, die kommunalen Gebietskörperschaften zu Investitionen zu veranlassen“ (ThürVerfGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.VerfGH 28/03, S.75-76). „Allerdings muß der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzausweisungen Zurückhaltung üben, da der Einsatz dieser potentiell selbstverwaltungsfeindlichen Verteilungsinstrumente die kommunale Autonomie beeinträchtigen kann, vor allem dann, wenn die Summe der Zweckzuweisungen an die Kommunen im Verhältnis zu den allgemeinen Finanzausweisungen von erheblicher finanzieller Bedeutung ist“ (ebd, S.76). Die Bestimmung der Höhe der Zweckzuweisungen darf deshalb auch nicht der Haushaltsplanung des Landes überlassen werden, die den kommunalen Finanzbedarf nicht ausreichend ermittelt (ebd., S.76).

Neben der Forderung nach einer leistungsunabhängigen und aufgabenadäquaten Mindestfinanzausstattung der Kommunen sowie der Beschränkung von zweckgebundenen Finanzausweisungen setzten die Richter weitere Vorgaben, die bei der Neuregelung des kFA zu berücksichtigen sind:

Erstens: Zur Mindestausstattung zählt auch ein Mehrbelastungsausgleich, der den Kommunen den vollen Ausgleich der angemessenen Kosten für die Aufgabenerfüllung gewähren muss. „Die Angemessenheit orientiert sich dabei an den Durchschnittskosten und wirkt daher als Regulativ „zur Steuerung des kollektiven Ausgabeverhaltens hin zu einer sparsamen Mittelverwendung“ (Freistaat Thüringen : 2007, S.10).

Zweitens: „Jenseits der finanziellen Mindestausstattung besteht ein Anspruch auf weitere bedarfsorientierte [...] Leistungen („Angemessenheitszuschlag“), die zusammen mit der [...] Mindestausstattung die insgesamt angemessene Finanzausstattung ausmachen. Der „Angemessenheitszuschlag“ orientiert sich an der finanziellen Leistungskraft des Landes“ (Freistaat Thüringen : 2007, S. 10)

Drittens: Die Kommunen müssen ihren Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften decken. „Erst wenn dies „nach Erschöpfung der gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht mehr möglich ist, muss das Land im Rahmen des KFA eintreten“ (ebd.).

### **6.2.3. Der neue kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt seit 2009**

Auf der Grundlage des in Thüringen vollzogenen Paradigmenwechsels legte die Regierungskoalition aus SPD und CDU in ihrem Koalitionsvertrag 2006 fest, den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt nach dem Thüringer Modell zu reformieren (Sachsen-Anhalt : 2012). Das bedeutet, dass die bisher quotendefinierte Finanzausgleichsmasse durch eine aufgabenbezogene, am Bedarf ausgerichtete Bemessung abgelöst ist. Mit der Konzeption und Umsetzung wurde hierfür das vormals für den kFA zuständige Innenministerium beauftragt. Um eine ausreichende Akzeptanz des späteren Ergebnisses zu erzielen und um den gegenseitigen Informations- und Positionsaustausch zwischen der Landesebene (als Geber) und den Kommunen (als Empfänger) zu gewährleisten, wurde im Innenministerium mit der „Finanzstrukturkommission“ ein gesondertes Beiratsgremium eingerichtet. Im diesem Beirat, der nur über eine beratende Funktion verfügt, sind neben der Landesregierung (Innenministerium, Finanzministerium und Staatskanzlei) mit dem Landkreistag und dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (SGSA), auch die zwei kommunalen Spitzenverbände des Landes vertreten. Ergänzend nahmen die kommunal- und finanzpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen von SPD und CDU an Sitzungen teil, um so den Informationsfluss in die Koalitionsfraktionen zu verbessern (Hövelmann : 2012)<sup>22</sup>. Vor der Aufgabe stehend, innerhalb einer Legislaturperiode ein neues System zu konzipieren und erfolgreich zu implementieren, ergaben sich für die Landesregierung verschiedene Problemstellungen und Hürden. Nachfolgend sollen die wichtigsten Hürden exemplarisch herausgestellt und hinsichtlich ihrer Lösungsansätze gemäß dem vorgegebenen Ziel bewertet werden.

#### **6.2.3.1. Definitions- und Ermittlungsproblem der aufgabengerechten Finanzausstattung**

Kernziel des neuen kFA ist die aufgabenbezogene und bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen. Um dieses Ziel auch zu erreichen, bedarf es eines Verfahrens, welches den jeweiligen Finanzbedarf einer Kommune ermittelt und so eine verlässliche Grundlage für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse bildet. Hinsichtlich dieser Kernforderung erscheint

---

<sup>22</sup> Inhalte und Informationen wurden im Rahmen eines am 28.03.2012, mit Herrn Holger Hövelmann (Innenminister a.D.) in Magdeburg durchgeführten Experteninterviews erhoben und autorisiert.

es geradezu essentiell, hier eine möglichst detaillierte und randscharfe Ermittlung der kommunalen Aufgabenbelastungen und finanziellen Bedarfslagen bei effizienter Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

Der Begründungstext zum Entwurf des FAG-LSA identifiziert überraschenderweise jedoch gerade hier die größte Hürde bei der Implementierung des neuen kFA .

So führt der Begründungstext an, dass die zentrale Hürde für die Konkretisierung des Anspruchs weniger in der semantischen Differenz von „aufgabengerechter Finanzausstattung“ und „finanzieller Mindestausstattung“ liege als vielmehr darin, dass beide Begriffe einen bestimmten Finanzbedarf der Kommunen unterstellen, für dessen Ermittlung es bislang keinen sicheren und anerkannten Weg gibt.

Bis heute haben es weder die Finanz- noch die Kommunalwissenschaft geschafft, Maßstäbe zu finden, die eine Aussage darüber erlauben, ob eine Kommune oder die Kommunen insgesamt über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel verfügen“ (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.33). Eine Schwierigkeit ist, dass eine „unüberschaubare Vielfalt von Parameter und Indikatoren“ für die Bedarfsermittlung jeder einzelnen Kommune heranzuziehen wäre. „Aber das eigentliche Dilemma ist strukturbedingt. Da den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung eingeräumt ist, entscheiden sie – jenseits des übertragenen Wirkungskreises – prinzipiell selbst, wie sie welche Aufgabe erfüllen, so dass sich insoweit ein objektiver Bedarf überhaupt nicht bestimmen lässt“ (ebd., S.33). Außerdem bestehen verfassungsrechtliche Grenzen für die Bedarfsermittlung. „Denn je stärker etwa der Gesetzgeber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den Bedarf der Kommunen zu quantifizieren und mit Hilfe objektiverer Kriterien zu erfassen versucht, desto mehr Einfluss nimmt er auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung und setzt Vorgaben, die die Handlungsspielräume der Kommunen weiter einengen[...]“ (ebd., S.34). Die Argumentation des Begründungstextes erscheint zunächst schlüssig. Mit Blick auf Thüringen wirft sie jedoch auch die Frage nach Alternativen auf.

#### **6.2.3.2. Ermittlungsverfahren der angemessenen kommunalen Finanzausstattung**

Bei der Bestimmung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung zeigten sich im Zusammenhang mit der Definitions- und Ermittlungsproblematik zwei Hindernisse. Erstens bestand von politischer Seite ein hoher zeitlicher Druck zur zügigen Implementierung des neuen Systems und zweitens wurde die Thüringer Methode einer „Totalerhebung“ als zu aufwendig in der Umsetzung bewertet (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.34). Damit stellte sich für Sachsen-Anhalt die Aufgabe, ein alternatives Berechnungsverfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zu entwickeln.

**Exkurs - Totalerhebungsverfahren:** In Thüringen wurden im Rahmen einer „Totalerhebung“ zunächst die Ausgaben für die Pflichtaufgaben jeder einzelnen Kommune (aufgeteilt nach einzelnen Aufgabenbereichen und Größenklassen der Kommunen) erfasst. Hieraus wurden Durchschnittswerte gebildet, die als interkommunaler Orientierungsmaßstab für effiziente Aufgabenerfüllung dienen (Freistaat Thüringen : 2007, S.13-14). In einem zweiten Schritt wurden die gemeldeten aufgabenspezifischen Ausgaben jeder einzelnen Kommune mit dem ermittelten aufgabenspezifischen Effizienzmaßstab verglichen. „Ziel dieser Verfahrensweise ist es, sich bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen zu orientieren[...]“ (ebd., S.14). Der Effizienzmaßstab wurde hierbei als „Korridor“ angelegt. In Kommunen, deren Kostenmeldungen außerhalb dieses Korridors lagen, wurden die Kostenmeldungen anschließend auf das Korridorniveau abgesenkt oder angehoben (ebd., S.13-15). Denn man ging davon aus, dass die betreffende Aufgabe im interkommunalen Vergleich entweder nicht kosteneffizient durchgeführt wurde oder fehlerhafte Meldedaten vorlagen. „Neben der Korridorbereinigung bei den Angaben zu den Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises wurden in einem weiteren Schritt die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei der Ermittlung der insgesamt angemessenen Finanzausstattung einbezogen“ (ebd., S.14). In Ermangelung eines brauchbaren statistischen Berechnungsverfahrens wurde hier durch das Land pauschal ein Anteil von 6% an den durchschnittlich jährlichen Gesamtausgaben der Kommunen bereitgestellt. Aus beiden Werten und der Erstattung der Ausgaben für die Pflichtaufgaben der staatlichen Auftragsverwaltung ergab sich dann die Finanzausgleichsmasse (ebd.). **(Ende Exkurs)**

Alternativ zur „Vollerhebung“ und zum Verfahren der Korridorbereinigung entschlossen sich die Mitglieder der Finanzstrukturkommission einen eigenen Weg zu verfolgen. Die größte Herausforderung bestand hierbei zunächst in der Bereitstellung und der Auswahl geeigneter statistischer Kenndaten zur Ermittlung des aufgabenbezogenen Finanzbedarfs der Kommunen (Hövelmann : 2012). Im Ergebnis eines Abwägungsprozesses einigten sich Mitglieder der Finanzstrukturkommission einvernehmlich darauf, die statistisch ermittelten Daten des statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt als Berechnungsgrundlage zu nutzen (SGSA : 2009a, S.3). Den Kern bildeten hierbei die Jahresabschlüsse der über 1.000 Kommunen (Vgl. Statistisches Landesamt LSA : 2012a) im Zeitraum zwischen 2005 und 2007. Für die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse wurden – vereinfacht dargestellte – folgende Schritte vollzogen<sup>23</sup>: Zunächst wurde das Ausgabenverhalten aller Kommunen, aufgelöst nach den Einzelplänen der kommunalen Haushaltswirtschaft (0-8), in Abschnitten

---

<sup>23</sup>Eine detaillierte Vorstellung des Berechnungsverfahrens findet sich ausführlich im Begründungstext zum FAG-Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtag von Sachsen-Anhalt, Drucksache 5/2018 vom 10. Juni 2009) wieder (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.3-16/27ff.).

und Unterabschnitten dargestellt (Sachsen-Anhalt : 2009, S.35-36). Im nächsten Schritt wurden die Aufgaben, die diese Ausgaben auslösen, getrennt nach Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Gemeinden verschiedener Größen) sortiert und hierbei nach Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (untergliedert nach Pflicht- und in freiwilligen Aufgaben) gegliedert (ebd., S.36). Einzelne Abschnitte und Unterabschnitte, die sowohl Ausgaben für Aufgaben des Übertragenen wie auch des eigenen Wirkungskreises enthielten und daher keine exakte Zuordnung zu einer Rubrik zuließen, wurden nach Ermittlung bzw. Aushandlung des jeweiligen Aufgabenanteils anteilig auf alle drei Rubriken verteilt. Am Ende gelang es auf diese Weise, den aufgabenspezifischen Finanzbedarf, unterteilt nach Art der Gebietskörperschaft und Gemeindegrößenklassen, zu ermitteln (ebd., S.36-37).

Anders als in Thüringen wurde jedoch auf ein Korridorbereinigungsverfahren verzichtet, da den Kommunen per se unterstellt wurde, ihre Ausgaben im Haushaltsabschluss richtig gebucht und korrekt an das Landesamt für Statistik weitergeleitet zu haben (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.37). Auch wurde davon ausgegangen, dass alle Kommunen ihre Aufgaben sparsam und kosteneffizient erledigten und somit kein Bereinigungsverfahren notwendig sei (ebd., S.38).

Im weiteren Verlauf wurden die Ausgaben der kommunalen Einzelaufgaben mit den direkt zurechenbaren Einnahmen (bspw. Gebühren) in diesen Bereichen gegengerechnet, um so den ungedeckten kommunalen Finanzbedarf zu ermitteln. In weiteren Bereinigungsritten wurden dann Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang (u.a. Abwasser- und Abfallbeseitigung) aus dem Finanzbedarf herausgerechnet, da diese dem Kostendeckungsprinzip unterliegen und deshalb keine finanzielle Belastung für die Kommune darstellen sollten. Nach demselben Prinzip wurden die Erträge aus Gebühren und Beiträge aus der Finanzkraftermittlung der Kommunen ausgerechnet, da Gebühren und Beiträge nach dem „Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip“ erhoben werden und bestimmten kommunalen Leistungen gegenüberstehen. Sie [...] führen somit nicht zu einer Erweiterung der kommunalen Finanzkraft, sondern neutralisieren ihrer Tendenz nach mehr oder weniger die von der Kommune erbrachte Leistung [...]“ (ebd., S.36). Im Vergleich hierzu wurden wiederum die Steuereinnahmen der Kommunen (mit Ausnahme der örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern) mit dem Bedarf verrechnet und zur Finanzierung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises herangezogen (ebd., S.41). In einem letzten Schritt wurden der Kommunale Einzelplan 9, der die allgemeine Finanzwirtschaft der Gemeinde (Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen, aber auch Ausgabenposten wie Tilgungsleistungen für Kredite und Umlageleistungen) abbildet, aufgelöst und mit dem Finanzbedarf der Kommune verrechnet (ebd., S.41-42).

Nach einem weiteren statistischen Bereinigungsverfahren, welche die prognostizierte Einnahmeentwicklung der Kommunen, die Bevölkerungsentwicklung sowie eine Preissteigerungsrate gemäß Verbraucherpreisindex (von durchschnittlich 2,1%) berücksichtigt, wurde abschließend ein Mindestbedarf für die Erfüllung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben angerechnet. Dieser Mindestbedarf wurde in Anlehnung an das Modell der „freien Spitze“ auf 5 Prozent an den kommunalen Gesamtausgaben festgesetzt.

**Exkurs - Modell der „freien Spitze“:** Zur Frage, wie hoch der Anteil der freiwilligen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Kommunen mindestens sein muss, existiert aufgrund der begrenzten interkommunalen Vergleichbarkeit kein belastbares Berechnungsverfahren. Stattdessen stützt sich die Bemessung vor allem auf die Grundlage von Rechtsprechung und rechtstheoretischen Ansätzen. Das „[...]am häufigsten vertretene Konzept zur qualitativen Bestimmung der finanziellen Mindestausstattung ist das der sogenannten „freien Spitze“, wobei die finanzielle Mindestausstattung dann nicht gewährleistet ist, wenn die Kommunen nicht ein Minimum ihrer Finanzausstattung für die Erfüllung freiwilliger Selbstaufgaben verwenden können [...]. Als Orientierungswert wird hierbei häufig von 5% ausgegangen“ (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.39-40). Würde dieser Betrag für freiwillige Leistungen unterschritten, „[...]könne von einer kommunalen Ausgabenhoheit faktisch kaum noch die Rede sein“ (ebd., S.40). Die kommunale Eigenständigkeit würde also von finanzieller Seite unterschritten und so einen verfassungswidrigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellen. Die Brisanz dieses Konzeptes liegt jedoch darin, dass der Wert von 5 Prozent nicht etwa Ergebnis eines Berechnungsverfahrens ist oder einer verfassungsrechtlichen Vorgabe entspricht, sondern mehr oder weniger frei festgesetzt wurde (ebd.). **(Exkurs Ende)**

Im Ergebnis des Berechnungsverfahrens zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse wurde in der Gesetzesvorlage der Landesregierung abschließend der folgende Bedarf für die Mindestfinanzausstattung der sachsen-anhaltischen Kommunen bestimmt: für das Haushaltsjahr 2010 insgesamt 1.582.763.996 EUR und für das Haushaltsjahr 2011 insgesamt 1.577.689.250 EUR (ebd., S.17). Im Gesetzgebungsverfahren wurden diese Beträge in politischen Aushandlungsprozessen leicht erhöht, so dass am 19. Dezember 2009 vom Landtag folgende Beträge verabschiedet wurden: 1.595.491.102 EUR für das Haushaltsjahr 2010 und 1.590.623.669 EUR für das Haushaltsjahr 2011 (§2 Abs.1 FAG-LSA). Das entspricht rund 1/6 des Landeshaushalts Sachsen-Anhalt. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass in der Kabinettsvorlage des FAG vom März 2009 die Bemessung der Finanzausgleichsmasse mit 1.618.382.406 EUR für 2010 und mit 1.624.689.857 EUR für 2011 veranschlagt wurde. Zum verabschiedeten FAG

zeigen sich hier Differenzen von -22,89 Mio. EUR für 2010 und von -34,06 Mio. EUR für das Jahr 2011. Diese Fluktuation ist nur durch die politische Komponente zu erklären und weist vor allem auf die Nachverhandlungen bei den Zuschüssen für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Um die politische Durchsetzbarkeit im Landtag herzustellen, wurde auch vorerst darauf verzichtet, die aus Sicht der Landesregierung zu hoch bemessenen Zuweisungen für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der kreisangehörigen Gemeinden zu kürzen (Hövelmann 2012). Das Land stellte hierzu diplomatisch fest: „Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung wird aber zu überprüfen sein, ob der Anteil der freiwilligen Ausgaben an den Gesamtausgaben auf dem vergleichsweise hohen Niveau beibehalten<sup>24</sup> (und letztlich durch Zuweisungen aus dem Landeshaushalt finanziert) werden kann (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.39). Hier stellt sich die Frage, ob diese Beträge der realen Bedarfslage entsprechen.

### **6.3. Bewertung des neuen kommunalen Finanzausgleichs**

Eine objektive Beantwortung der Frage, ob die Finanzausgleichsmasse tatsächlich den angemessenen Bedarf der Kommunen in der Erfüllung ihrer Aufgaben abdeckt, lässt sich aufgrund der bestehenden Probleme (Fehlen klarer Berechnungskriterien, mangelnde interkommunale Vergleichbarkeit effizienter Aufgabenerledigung etc.) nicht leisten. Es besteht jedoch die Möglichkeit, sich auf anderem Wege einer Antwort zu nähern. Hierzu sind neben Leistungswerten, die eine Zustandsbeschreibung der Kommunen ermöglichen, auch landespolitische Vorgaben und Zielvorstellungen hinsichtlich des kommunalen Versorgungsauftrages einzubeziehen. Einen Anknüpfungspunkt bietet insbesondere der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt, in dem die landespolitischen Vorstellungen zur Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen formuliert werden. Außerdem müssen die Erstattungsleistungen für die auf die Kommunen übertragenen Aufgaben näher betrachtet werden, da von kommunaler Seite regelmäßig eine Störung des Konnexitätsprinzip angemahnt wird.

#### **6.3.1. Bewertung des Konzepts**

Grundsätzlich erscheint die Neukonzipierung des kFA-Bemessungsverfahrens gerecht und geradezu notwendig. Um den kommunalen Finanzbedarf von staatlicher Seite abzusichern, muss ein Kalkulationsverfahren vorgeschaltet werden, das diesen Bedarf genau ermittelt. Das Vorgängerverfahren nach dem Steuerverbundsystem ermittelte diesen Finanzbedarf dagegen nur unzureichend. Der neue kFA beschreitet hier einen Weg, auf dem die

---

<sup>24</sup>Als Vergleichsmaßstab wird durch Hövelmann auf den bundesweiten Durchschnitt verwiesen (Hövelmann : 2012)

Finanzausgleichsmasse auf der Grundlage der statistisch erfassten kommunalen Aufgabenbelastung bemessen wird. Innerhalb des Bemessungsverfahrens werden zudem bedarfsrelevante Faktoren wie die demografische Entwicklung und Preissteigerungsrate berücksichtigt. Dennoch beinhaltet das Verfahren Mängel, die nur schwer abstellbar sind und daher differenziert bewertet werden müssen. Der Landesgesetzgeber erscheint einerseits bemüht, den tatsächlichen Finanzbedarf bei den übertragenen Aufgaben so konkret wie möglich zu berechnen, indem die Ausgaben mit den aufgabenbezogenen und allgemeinen Einnahmen verrechnet werden und nach anschließenden Bereinigungsverfahren ein Bedarf ermittelt wird.

Dieses Ermittlungsverfahren baut an mehreren Stellen jedoch auf „Unbekannte“, die durch Schätzungen und Wertungen ersetzt werden müssen. Diese Schätzungen und Wertungen wiederum unterliegen institutionell bedingt in besonderem Maße einem landespolitischen Zugriff. Vor dem Hintergrund knapper Finanzressourcen und einer angespannten Haushaltslage des Landes kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass Wertungen und Schätzungen im Berechnungsverfahren zu Gunsten des Landeshaushaltes vollzogen wurden. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise auf die Bedarfsermittlung des Landes bei den kreisangehörigen Gemeinden hinzuweisen. So kritisiert der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, dass „[...] einige wenige, sehr steuerstarke Gemeinden bei der Gesamtbetrachtung der Einnahmen des kreisangehörigen Raumes das Bild verfälschen und der Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden dadurch [...]“ um 180 Mio. Euro verringert wird (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.14-15).

Laut Hövelmann kann das Land diese Erträge kaum ignorieren und er verweist im Gegenzug auf Abschöpfungsmechanismen (u.a. die Kreisumlagen), die andere Kommunen von den erzielten Gewinnen profitieren lässt. Diese Argumentation erscheint allerdings fragwürdig, weil übersehen wird, dass trotz geltender Abschöpfungsmechanismen ein Großteil des erhobenen Steuerertrages bei diesen sehr wenigen Gemeinden verbleibt.

Eine wichtige „Unbekannte“ im Berechnungsverfahren der Finanzausgleichsmasse ist ferner die Frage nach der angemessenen Zuwendungshöhe für die freiwilligen Selbstverwaltungsausgaben. In Ermangelung eines Berechnungsverfahrens stützt sich die Landesebene auf ein rechtswissenschaftliches Modell, das einen Anteil von 5 Prozent an den Gesamtausgaben empfiehlt. Zum Vergleich: Der Freistaat Thüringen sieht die angemessene Zuwendungsquote bei 6 Prozent. Fragwürdig bleiben auch die Daten für die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung, zur kommunalen Ertragslage sowie zur Preissteigerungsrate (Vgl. Sachsen-Anhalt : 2009b, S.44-45).

Ebenfalls fragwürdig ist die Bemessung der sogenannten „Investitionspauschale“. Die Investitionspauschale ist eine Zuweisungsart innerhalb des kFA, die Investitionstätigkeiten

der Kommunen in die Verbesserung ihrer Infrastruktur (Neubau, Ausbau und Modernisierung) finanziell unterstützen soll (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.63-65 und SGSA : 2009b, S.1-2). Obwohl die Investitionspauschale zu den freiwilligen Zusatzleistungen des Landes zählt, bildet sie für viele Kommunen mittlerweile einen essentiellen Zuwendungsposten, der kommunale Investitionen überhaupt erst ermöglicht. Vor diesem Hintergrund stellt sich daher die Frage, warum innerhalb des FAG-Aufstellungsprozesses das Volumen der Investitionspauschale stark abnahm. So ergibt sich eine Differenz zwischen der Kabinettsvorlage vom März 2009 und dem verabschiedeten FAG-LSA von bis zu 52 Mio. EUR (§16 Abs.1 FAG-LSA und Sachsen-Anhalt : 2009, S.13)<sup>25</sup>. Auch wenn das Land darauf verweist, dass der Rückgang von Bundesmitteln zu berücksichtigen sei, wird das Berechnungsverfahren nicht transparent und das Ergebnis nicht nachvollziehbar..

Neben der Kritik an Entscheidungen des Landes ermöglichen die oben erwähnten „Unbekannten“ auch kommunale Erwartungshaltungen gegenüber der Finanzierungsleistung des kFA. So ist mit Blick auf das Urteil des ThürVerfGH zu betonen, dass der neue kFA nicht die Aufgabe haben kann, eine über den Mindestbedarf hinausgehende verpflichtende Ausfinanzierung der Kommunen zu leisten (Vgl.: ThürVerfGH Urteil vom 21. Juni 2005, Az.VerfGH 28/03, S.32ff. und Sachsen-Anhalt : 2009a, S.9). Das bedeutet, dass Kommunen mit rückläufigen Einwohnerzahlen, vor allem im ländlichen Raum, künftig weniger Zuwendungen erhalten werden, weil sie für die Bevölkerung ggf. weniger Aufgaben zu erfüllen haben.

Der neue kFA zeigt aber auch wesentliche Verbesserungen. Durch das vorgeschaltete Bemessungsverfahren wird eine fiskalische Planungssicherheit für Land und Kommunen gewährleistet. Im Vergleich zum Vorgängerprinzip entfallen die jährlichen Schwankungen, da die Finanzausgleichsmasse in großen Teilen nicht mehr an die Leistungskraft des Landes gekoppelt ist (Vgl.: Sachsen-Anhalt : 2009b, S.5). Gleichzeitig wird mit der zeitlichen Befristung des FAG-LSA auf zwei Jahre gesichert, dass veränderte Rahmenlagen bei der Berechnung der nächsten Finanzausgleichsmasse Berücksichtigung finden (§31 FAG-LSA).

### **6.3.2. Auswirkungen auf die Kommunalwirtschaft**

Um die haushaltswirtschaftliche Rolle bzw. Auswirkungen des kFA auf die Kommunen zu bewerten, bedarf es der gemeinsamen Betrachtung von Finanzierungsleistung des kFA und zentralen kommunalen Haushaltswerten. Grundlage hierfür bilden die Kommunal-

---

<sup>25</sup>Im Kabinettsentwurf vom März 2009 wurde die Investitionspauschale mit 180 Mio. Euro bemessen. Im Gesetzentwurf und verabschiedeten FAG wurde der Umfang auf 153 Mio. EUR für 2010 und 128 Mio. EUR im Jahr 2011 reduziert.

finanzberichte des Landes Sachsen-Anhalt der Jahre 2008 bis 2011 sowie Angaben aus dem Finanzausgleichsgesetz seit 2009 in den jeweilig gültigen Fassungen.

Von 2006 bis 2009 ist die Finanzausgleichsmasse leicht gestiegen. Seit der Umstellung auf das neue Bemessungsverfahren im Jahre 2010 ist dagegen ein Abschmelzen der Finanzausgleichsmasse unter das Niveau von 2006 festzustellen. Grundsätzlich bildet die an die Kommunen gegebene Finanzausgleichsmasse einen Ertragsteil der kommunalen Gesamteinnahmen. Von 2006 bis 2010 betrug der Anteil des kFA an den Gesamterträgen zwischen 31 und 33 Prozent. Somit gehört der kFA zu den wichtigsten Ertragsquellen der kommunalen Familie. Hierbei ist anzumerken, dass die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden stark unterschiedlich ausfällt. So weisen die kommunalen Spitzenverbände sowie der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt darauf hin, dass durch die Aufteilungsmodalitäten (u.a. in Auftragskostenpauschale und besondere Finanzzuweisungen) der Finanzausgleichsmasse die kreisangehörigen Gemeinden weit weniger profitieren als im Vergleich zum früheren System (Sachsen-Anhalt : 2009b, S.14-15). Daraus folgt, dass die Mittelverteilung innerhalb des neuen kFA zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte verschoben wurde. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dagegen künftig einer ungünstigen Ertragslage ausgesetzt.

Die Gesamtentwicklung der kommunalen Einnahmen vollzog leichte Schwankungen, blieb aber auf ungefähr gleichen Niveau stabil.

Stellt man die kommunalen Einnahmen den Entwicklungen des kFA gegenüber, zeichnet sich bis 2009 eine leichte prozentuale Steigerung von 31,1 auf 33,3 Prozent am Gesamtertrag der Kommunen ab. Im Zuge der Umstellung auf den neuen kFA reduzierte sich der Anteil jedoch auf 30,9 Prozent. Das bedeutet einen kFA bedingter Ertragsverlust der kommunalen Familie, der durch Einsparungen oder Ertragserhöhungen kompensiert werden muss.

Sieht man sich die kommunalen Gesamtausgaben seit 2006 an, fällt eine leichte Steigerung auf (Ausnahme nur 2007). Die Gründe hierfür sind vielschichtig und liegen in den zentralen Ausgabenbereichen.

Die Personalausgaben bilden klassischer Weise den größten Ausgabenbereich. Trotz anfänglicher Kostenreduktion stiegen die Personalaufwendungen mit kleinen Schwankungen wieder leicht an. Aktuelle Tarifentwicklungen im Öffentlichen Dienst weisen darauf hin, dass die Kostenbelastungen bei gleichbleibenden Personalumfang auch künftig wachsen werden (Vgl.: Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft : 2012).

Den zweitgrößten Posten bilden die Ausgaben für Sozialleistungen. Dank günstiger wirtschaftlicher Entwicklungen und einer rückläufigen „Erwerbslosenquote“ sank die Kostenbelastung seit 2006 über alle Kommunen hinweg um rund 8 Prozent. Risiken für die

Kommunen verbleiben trotzdem, da beispielsweise eine konjunkturelle Abkühlung (bspw. aufgrund der Schulden- und Wirtschaftskrise innerhalb der Europäischen Union) den Bedarf an sozialen Sicherungsleistungen steigern könnte.

Der Bereich Sachaufwendungen, der den drittgrößten Ausgabenfaktor bildet, ist seit 2007 durch einen Kostenanstieg gekennzeichnet. Von 2006 bis 2010 entwickelten sich hier die kommunalen Gesamtausgaben um mehr als acht Prozent nach oben. Zum Teil ist dies mit der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf Doppik, aber auch auf die Beseitigung von Winterschäden zurückzuführen (Deutscher Städtetag : 2012, S.7).

Die Aufwendungen für kommunale Investitionen in die Infrastruktur bilden den viertgrößten Posten. Zwischen 2006 und 2008 rückläufig, zogen die getätigten Investitionsleistungen der Kommunen inzwischen mit 27 Prozent Zuwachs stark an. Dieser Sondereffekt ist hierbei auf die außerplanmäßige Mittelbereitstellung des Bundes im Rahmen des „Konjunkturpaket II“ zurückzuführen. Ein Absinken der Investitionsaufwendungen ist daher nach 2011 zu prognostizieren (Sachsen-Anhalt : 2011j, S.46-47,59).

**Tab. Nr. 8: KFA in Betrachtung mit ausgewählten kommunalen Haushaltseckwerten**

Angaben in Mrd. EUR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt FAG-LSA	1,619	1,687	1,694	1,714	1,595	1,591	1,560
kommunale Einnahmen	5,208	5,171	5,226	5,151	5,168	-	-
kommunale Ausgaben	5,031	4,935	4,925	5,056	5,116	-	-
kommunale Kreditmarktschulden	3,204	3,052	2,920	2,804	2,663	-	-
kommunale Kassenkredite	0,958	0,971	0,969	0,982	0,987	-	-
kommunale Personalausgaben	1,452	1,405	1,458	1,477	1,460		
kommunale Investitionen	0,545	0,529	0,495	0,561	0,632	-	-
kommunale Sozialausgaben	1,207	1,163	1,124	1,116	1,108	-	-
kommunale Sachausgaben	0,946	0,957	0,964	1,000	1,022	-	-
kommunale Zinsausgaben	0,174	0,177	0,176	0,138	0,132	-	-
kommunale. Finanzierungssaldo	0,183	0,243	0,307	0,122	0,056	-	-

(Quellen: Sachsen-Anhalt :2011j, S.2ff / §2, Abs.1 FAG-LSA i.d.g.F. vom 21.12.2011./ Sachsen-Anhalt : 2010c, S.2ff / FAG-LSA i.d.g.F. vom 19.12.2009 / Sachsen-Anhalt : 2008, S.2ff)

Vor dem Hintergrund der rückläufigen kommunalen Gesamtverschuldung bilden die Zinsleistungen einen kleineren, jedoch weiterhin wichtigen Ausgabeposten. Durch die Gesamtreduzierung der Kreditmarktschulden entwickeln sich die Zinsausgaben seit 2006 rückläufig. Mit Blick auf die Verschuldungsarten ist jedoch festzustellen, dass das Volumen

der Kassenverstärkungskredite leicht zunahm, während die Tilgung von regulären Kreditmarktschulden weiter fortschreitet. Hauptnutzerin der Kassenverstärkungskredite ist neben den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden die kreisfreie Stadt Halle (Sachsen-Anhalt : 2011j, S.52-56).

Fazit aus der Gesamtbetrachtung: Der kFA bildet eine wichtige zentrale Ertragsquelle der Kommunen. Vor dem Hintergrund eines gerade noch positiven kommunalen Finanzierungssaldos (schwarze Null) und unter Beachtung der zahlreichen Ausgabenrisiken ist die Finanzierungssituation der kommunalgetragenen öffentlichen Daseinsvorsorge aber als äußerst angespannt zu bewerten.

#### **6.4. Bedeutung kommunalen Finanzausgleichs für die Landeshauptstadt Magdeburg**

Für die Landeshauptstadt Magdeburg stellen die Einnahmen aus dem kFA eine zentrale Ertragsquelle dar. Im Haushaltsjahr 2010 erhielt die Stadt rund 193,9 Mio. EUR aus dem kFA (Sachsen-Anhalt : 2011i, S.3). Bei einem ordentlichen Ertragsvolumen von 529,8 Mio. EUR macht dies einen Anteil von 36 Prozent (LHS-MD : 2011). Im Vergleich zu den Vorjahren ist jedoch ein Ertragsrückgang aus dem kFA festzustellen. So konnte die Landeshauptstadt Magdeburg 2009 noch Zuwendungen in Höhe von 206,1 Mio. EUR verbuchen (Sachsen-Anhalt : 2010c, S.5). In diesem Zusammenhang kritisiert die Landeshauptstadt Magdeburg deutlich, dass das FAG-LSA nur unzureichend die tatsächlichen Ausgabenbelastungen berücksichtigt hat und verweist insbesondere auf die Differenz zwischen der Kabinettsvorlage und dem verabschiedeten Gesetz. Während die Kabinettsvorlage aus städtischer Sicht den aufgabenbezogenen Bedarf abbildet, stellt das verabschiedete FAG-LSA eine wohl nicht gerechtfertigte Minderfinanzierung der Kommune dar. So errechnete die Landeshauptstadt Magdeburg beim geltenden FAG-LSA für sich eine Unterdeckung von rund 29,7 Mio. EUR im Vergleich zur Kabinettsvorlage (Landeshauptstadt Magdeburg : 2011j, S.5-8). Mit Blick auf die bereits angespannte Haushaltslage und die erwähnten Haushaltsrisiken scheint eine weitere Reduzierung der kFA-Zuwendungen auch negative Entwicklungen im Leistungskatalog der öffentlichen Daseinsvorsorge nach sich zu ziehen.

#### **6.5. Übertragene Aufgaben und Konnexitätsprinzip**

Das „Konnexitätsprinzip“ ist eines der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien innerhalb der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und bildet somit ein Fundament im System des Finanzausgleichs.

„Das Konnexitätsprinzip in Art. 104a Abs. 1 GG legt fest, dass die staatliche Ebene, die nach

der verfassungsrechtlichen Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern eine Aufgabe wahrzunehmen hat, auch die Ausgaben tragen muss, die sich aus der Wahrnehmung der Aufgabe ergeben“ (Münch : 2008). Das bedeutet, dass verfassungsrechtlich eine Kopplung zwischen Aufgabe und Aufgabenlast begründet wird. Will eine staatliche Ebene qua Gesetz eigene Aufgaben weiterübertragen, so ist sie verpflichtet, die Finanzierung der Aufgabenlasten sicherzustellen bzw. zu tragen.

Oder um es mit den Worten von Roman Herzog, Bundespräsident a.D., zu formulieren: „Wer anschaffen will, der soll gefälligst auch bezahlen“ (Herzog : 2004, S.2). Dies gilt ebenfalls für neue Aufgaben, die durch eine staatliche Ebene begründet und übertragen werden (Kluth : 2009, S.339-341). Das Konnexitätsprinzip bildet somit einen Schutzmechanismus vor einseitigen Aufgaben- und vor allem Kostenverlagerungen.

Der Schutzmechanismus greift innerhalb des föderalstaatlichen Beziehungsgeflechts auf zwei Ebenen. So ordnet das Grundgesetz die Aufgabenübertragung zwischen Bund und Ländern, während die Aufgabenübertragung zwischen Landesebene und Kommunen durch die jeweilige Landesverfassung geregelt wird. Eine direkte Aufgabenübertragung und Finanzbeziehung zwischen Bund und Kommunen wurde im Zuge der Föderalismusreform 2006 jedoch verboten (ebd., S.338-339). Überträgt der Bund Aufgaben an die Länderebene, so entscheidet jedes Bundesland auf Grundlage seiner Verfassung, ob und wie die Kommunen zur Erfüllung der vom Bund übertragenen Aufgaben eingebunden werden. Da das grundgesetzliche Konnexitätsprinzip für die Kommunen nicht greift, sind die Kommunen auf die Schutzwirkung des in der jeweiligen Landesverfassung verankerten Konnexitätsprinzips angewiesen (ebd.). Die Schutzwirkungen der Länder weichen zum Teil voneinander ab und lassen sich in ein „striktes“ und ein „relatives“ Konnexitätsprinzip unterscheiden. „Strikt“ ist eine Konnexitätsregelung dann, wenn sie sich auf alle Arten der Aufgabenzuweisung erstreckt und einen Vollkostenausgleich verlangt“ (ebd., S.339). Um einen Vollkostenausgleich zu gewährleisten, ist jedoch eine genaue Kostenermittlung der übertragenen Aufgabenlasten notwendig. Wie bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse ist dies in der Praxis jedoch kaum zu berechnen. Daher entzündeten sich immer wieder Konflikte und Rechtsstreitigkeiten zwischen Kommunen und Ländern in der Frage um die Höhe der Kostenerstattungen. In den letzten 15 Jahren ist die Zahl der Verfahren, in denen das Konnexitätsprinzip im Zentrum stand, aufgrund der Entlastung der Landesverwaltungen im Zuge sog. Funktionalreformen deutlich anstieg“ (ebd., S.337).

So beklagt der Deutsche Städte und Gemeindebund (DStGB) insbesondere die Belastung der Kommunen im Bereich der Sozialausgaben. „Sie belaufen sich inzwischen weit über 41 Milliarden Euro, beinahe doppelt so viel wie kurz nach der Wiedervereinigung [...]. Besonders

belastet werden die Kommunen durch die Ausgaben für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, die Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie durch den Ausbau und den Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Für alle diese Ausgaben gilt, dass sie letztendlich auf bundespolitischen Entscheidungen beruhen und nicht oder nur in unerheblichem Maß von den Kommunen beeinflusst werden können“ (DStGB : 2010, S.11). Wie ist diese Aussage zu bewerten? Richtig ist, dass die entsprechende Begründung der Versorgungsleistungen auf den Bundesgesetzgeber zurückzuführen ist. Wie gestalten sich die Kostenbelastungen im Einzelnen für die Kommunen? Im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist seit Mitte der 1990er Jahre ein Anstieg der Leistungsempfänger zu verzeichnen (Deutscher Bundestag : 2006, S.2ff.). Damit einhergehend stiegen die Kostenbelastungen für die Kreise und kreisfreien Städte von 6,3 Mrd. EUR im Jahr 1994 auf 13,84 Mrd. EUR im Jahr 2010 (DStGB : 2011, S.11 und Bundesamt für Statistik : 2012a).

Ähnliches gilt auch für die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für die Unterkunftskosten, wobei der Deutsche Bundesrat in seinem Beschluss vom 05. November 2010 Handlungsbedarf bei der Neufestsetzung der Höhe der Bundeszuschüsse feststellte. Der Bundesrat greift damit explizit die Kritik des Deutschen Landkreistages auf, der eine zu niedrige Bundesbeteiligung an den tatsächlichen Kostenlasten ermittelte (Deutscher Bundesrat : 2010, S.1-2). So sank die Beteiligung des Bundes nach Angaben des DStGB von 29,1 Prozent im Jahr 2005 auf 23,6 Prozent im Jahr 2010 (DStGB : 2011, S.15).

Die Leistungen für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurden durch den Bund im Rahmen des Grundsicherungsgesetzes zum 01.01.2003 eingeführt. Leistungsträger sind die Kreise und kreisfreien Städte. Während die Kostenbelastungen für die Kommunen bei der Einführung im Jahr 2001 noch bei 1,446 Mrd. EUR lagen, stiegen die Belastungen bis zum Jahr 2010 auf 4,261 Mrd. EUR (Statistisches Bundesamt : 2012a). Um die Kommunen von diesen steigenden Kosten zu entlasten und somit ihre Finanzkraft zu stärken, beschloss der Bundestag 2011, die Finanzierung der Grundsicherung bis 2015 vollständig zu übernehmen (Deutscher Bundestag : 2011, S.1-3). Die Kostenübernahme durch den Bund beendet zumindest an dieser Stelle einen Streitpunkt um die Beachtung des Konnexitätsprinzips.

Dagegen eröffnete das 2008 durch den Bund verabschiedete Kinderförderungsgesetz neue zusätzliche Kostenbelastungen für die Kommunen. Kerninhalt des Gesetzes ist die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kindergartenbetreuung für alle Kinder vom ersten bis zum dritten Lebensjahr ab dem Jahr 2013. Da die Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene organisiert wird, stehen zuerst die Kommunen in der Pflicht ausreichende Betreuungskapazitäten aufzubauen. Der Bund geht hierbei von Realisierungskosten in Höhe

von 12 Mrd. EUR aus, von denen er jedoch nur 4,0 Mrd. EUR trägt (Bundesregierung : 2012). Für die Kommunen steigen somit die Ausgabenlasten für Kindertagesstätten aufgrund eines Bundesgesetzes ohne vollen Lastenausgleich. Dieser faktische Einrichtungszwang kann jedoch auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass vor allem in den alten Bundesländern ein Ausbau der Betreuungsquote versäumt wurde, obwohl die „Vereinbarung von Beruf und Familie“ schon länger ein Kernelement der öffentlichen Daseinsvorsorge bildet. Der erzwungene Ausbau der Betreuungskapazitäten wird somit zu einer Steigerung der Standortqualität führen. Die Bevölkerung einer Kommune profitiert daher von einem Ausbau. In diesem Sinne ist eine Beteiligungsquote der Kommune sinnvoll. Es stellt sich jedoch die kritische Frage, welche Beteiligungsquote angemessen ist.

Mit Blick auf Sachsen-Anhalt ist festzustellen, dass das Land mit 56,1 Prozent die höchste Betreuungsquote im Bundesvergleich (Bundesdurchschnitt bei 25,4 Prozent) aufweist. Die Ausbaulasten für die Kommunen in Sachsen-Anhalt fallen daher geringer aus, als in den alten Bundesländern.

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben Magdeburgs seit Anfang 2000, so ist auch hier ein kontinuierlicher Kostenanstieg zu verzeichnen. Lagen die Ausgaben der Stadt im Jahr 2000 bei 76,7 Mio. EUR, stiegen sie bis zum Jahr 2010 auf 120,4 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 57 Prozent. Somit vollzieht auch Magdeburg die durch den DStGB beschriebene Kostenentwicklung bei den durch den Bund ausgelösten Sozialausgaben.

Neben den hohen Belastungen im Sozialbereich sehen sich die Kommunen aber auch im Bereich der direkten staatlichen Auftragsverwaltung mit der unzureichenden Beachtung des Konnexitätsprinzip konfrontiert. Magdeburg veröffentlichte 2011 hierzu eigene Zahlen, die in ausgewählten Bereichen der Auftragsverwaltung Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip identifizieren wollen: Durch die Einführung des neuen elektronischen Personalausweises entstehen der LHS-MD jährliche Mehrbelastungen in Höhe von 0,2 Mio. EUR. Die Kosten für die Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie betragen ebenfalls 0,2 Mio. EUR. Durch die Anhebung der Zuverdienstgrenzen für Empfänger von Arbeitslosengeld II nach SGB II (Harz IV) werden Mehrbelastungen zwischen 0,21 und 0,38 Mio. EUR im Jahr verursacht. Zudem ermittelte Magdeburg eine Belastung von 0,1 Mio. EUR für die Einführung der Umweltzone in der Innenstadt, die durch die jährlichen Unterhaltskosten in Höhe von 0,07 Mio. EUR ergänzt werden (LHS-MD : 2011j, S.9). Diese Angaben wurden durch das städtische Dezernat „Finanzen und Vermögen“ ermittelt, lassen sich jedoch nur schwer in ihrem Gehalt bewerten. So lassen sich zwar die getätigten Aufwendungen objektiv

überprüfen, allerdings kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Umsetzungsschritte jeweils kosteneffizient erfolgten.

In diese Kerbe schlägt aktuell auch ein noch unveröffentlichtes Gutachten zur Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Laut Vorabinformationen kommt es zu dem Schluss, dass die sachsen-anhaltischen Kommunen im Vergleich zu anderen Bundesländern zu kostenintensiv arbeiten. Auf den Einwohner bezogen ermittelt die Studie nach Medienangaben jährliche Mehrausgaben zwischen 220 Mio. und 379 Mio. EUR. Interessant: Der Auftraggeber dieser Studie ist das für den kFA zuständige Landesministerium der Finanzen (Volksstimme : 2012).

Zusammengefasst erscheint eine objektive Bewertung der Konnexitätsproblematik als ausgesprochen schwierig, da vor allem ein objektiver, aufgabenbezogener Vergleichsmaßstab fehlt, der Vorgaben für kommunale Kosten-Leistungseffizienzen setzt. Durch den dezentralen Aufbau der öffentlichen Daseinsvorsorge, die durch Kommunen unterschiedlicher Größen und Leistungskraft erbracht wird, entstehen so auch unterschiedliche Kostenbelastungen bei der Erfüllung gleicher Aufgaben.

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit Land und Bund diese Unterschiedlichkeiten bei der Festsetzung der Leistungserstattungen berücksichtigen. Ungeeignet erscheinen zunächst Erstattungen durch Pauschalen (Vgl. Personalausweisausstellung). Andererseits würden Einzelkalkulationen für jede Kommune die Verwaltungskosten in die Höhe treiben. Jedoch bleibt auch zu überlegen, ob kleine und somit relativ kostenintensiv arbeitende Kommunen nicht mit anderen Kommunen zusammengelegt werden können/müssen (Stichwort: Gemeindegebiets- und Landkreisreform).

Mit Blick auf die steigenden Sozialleistungen erscheint die Kritik des DStGB an einer unausgeglichenen Konnexität nicht unbegründet. Leistungen wurden durch den Bundesgesetzgeber ausgelöst und über die Länder an die Kommunen weitergegeben. Die Kostenbelastungen liegen im Wesentlichen bei den Kommunen, ohne dass ein angemessener Leistungsausgleich erkennbar erscheint. Um jedoch eine abschließende objektive Aussage zu treffen, bedürfte es auch hier einer detaillierten Untersuchung im Bereich jeder Kommune. Dies erscheint aber nicht durchführbar.

## **6.6. Zwischenfazit**

Das Grundprinzip des kFA wurde umgestellt. Das bisherige Steuerverbundsystem wurde abgeschafft und stattdessen eine aufgabenbezogene Mindestfinanzierung der Kommunen eingeführt. Der Finanzbedarf der Kommunen wird somit von der Leistungskraft des Landes entkoppelt. Der Staat ist jedoch nur verpflichtet, den Grundbedarf der Kommunen

sicherzustellen. Weitere Leistungen darüber hinaus sind freiwilliger Natur und unterliegen dem politischen Ermessen. Obwohl der Grundgedanke des neuen Systems als gerecht erscheint, eröffnen sich Widersprüche und Mängel in der praktischen Ausführung des neuen Systems. So besteht u.a. die Frage, wie der unterschiedlich ermittelte Finanzbedarf zwischen dem FAG-Entwurf vom April 2009 und dem verabschiedeten FAG im Dezember 2009 zustande kommt. Positiv ist wiederum die verbesserte finanzpolitische Planungssicherheit für Kommunen und Land zu vermerken.

Andererseits: Die Erträge aus dem kFA gehören zu den wichtigsten kommunalen Erträgen. Die Reduzierung der Finanzausgleichsmasse in den letzten Jahren hat die Kommunen andererseits einem vermehrten Kosteneinsparungsdruck ausgesetzt. Auf die öffentliche Daseinsvorsorge hat dies mittel- und unmittelbare Auswirkungen unterschiedlicher Qualität. Die genauen Auswirkungen sind jedoch im Detail zu untersuchen. Das jetzige kFA erscheint vor dem Hintergrund der bestehenden Defizite noch verbesserbar. Im Kontext des kFA ist auch die Umsetzung des Konnexitätsprinzip zu betrachten. Aufgrund der schwierigen interkommunalen Vergleichbarkeit hinsichtlich der Kosteneffizienz bei der Leistungserbringung ist eine Bewertung über die Einhaltung oder Nichteinhaltung schwierig. Dennoch existieren bestimmte Indikatoren (u.a. Kostensteigerung der kommunalen Sozialausgaben), die ein bestehendes Defizit in der Umsetzung eines strikten Konnexitätsprinzips vermuten lassen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob die Zusammenlegung kommunaler Einheiten zu einer verbesserten Kosten-Leistungseffizienz führte. Hierbei müsste jedoch darauf geachtet werden, dass politische Mitbestimmung auf lokaler Ebene noch möglich bleibt.

## 7. Kapitel: Ergebnisdarstellung und Ausblick

Die Kommune bildet das Grundfundament im System der Öffentlichen Daseinsvorsorge der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei nehmen die Kommunen eine doppelte Funktion wahr. Zum einen bilden sie die unterste Ebene in der staatlichen Verwaltungsstruktur und erfüllen als solche, die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben von Land (und Bund). Zum anderen garantiert ihnen aber die Verfassung einen weiten Entscheidungs- und Handlungsrahmen durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Die Kommunen sind somit in Teilen staatliches Exekutivorgan, verfügen parallel dazu jedoch über umfangreiche autonome Gestaltungs- und Steuerungskompetenzen auf lokaler Ebene.

Dieser Dualismus ist historisch verankert und wurde durch die preußische Städtereform von 1808 begründet. Handlungsleitend für diesen Aufbau sind hierbei zwei zentrale Grundgedanken: Erstens können kommunale Selbstverwaltungsorgane durch ihren Lokalbezug besser auf die Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung reagieren und passgenauere und somit kosteneffizientere Bedürfnislösungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge anbieten, als es entferntere Zentralverwaltungen könnten. Zweitens bieten demokratisch legitimierte Selbstverwaltungsstrukturen verstärkte Anreize für Bürger, sich für die Belange ihrer Kommune zu engagieren, da Ihnen das Recht auf Gestaltung der lokalen Verhältnisse zugebilligt wird.

Durch die Einbindung in die staatliche Verwaltung mit ihren Aufgabenerfüllungspflichten, unterliegen Kommunen bestimmten Zwängen und Rahmenbedingungen auf die sie kaum Einfluss nehmen können. So kann sich die Kommune nicht oder nur begrenzt gegen die Übertragung von Aufgaben durch Land oder (mittelbar) Bund erwehren. Viele dieser Aufgabenübertragungen sind in der Regel mit Kostenlasten verbunden. Laut Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und der Landesverfassung Sachsen-Anhalt, sind Land und Bund jedoch zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips verpflichtet. Dieses Prinzip beinhaltet die Maßgabe, dass jede Aufgabenübertragung auch mit einer „angemessenen“ Kostenerstattung verbunden sein muss. Hierdurch sollen die Kommunen vor einer finanziellen Überlastung geschützt werden. Zudem ist das Land verpflichtet neben der Finanzierungssicherung der übertragenen Aufgaben, auch die Grundsicherung für die freiwilligen kommunalen Aufgaben zu gewährleisten, um somit das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abzusichern. Hierdurch soll den Kommunen eine politische Gestaltungsmöglichkeit bewahrt werden, um somit lokale Bedürfnislagen im Bereich der freiwilligen Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge zu erfüllen. Da die Erträge der Kommunen in der Regel nicht ihre Ausgaben decken, wird durch das Land ein kommunaler Finanzausgleich organisiert. Dieser hat die Aufgabe, Landesmittel bedarfsgerecht an

bedürftige Kommunen zu verteilen, um die kommunale Selbstverwaltung in die Lage zu versetzen, Güter und Leistungen der Öffentlichen Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene anzubieten und bedarfsorientiert auszugestalten.

Die Mittelvergabe des Landes richtet sich hierbei jedoch auch nach Einwohnergröße und Versorgungsfunktionalität bzw. -auftrag der jeweiligen Kommune im Landeskontext. So werden Kommunen bestimmter Größe und Versorgungsfunktion nach dem System der „Zentralen Orte“ kategorisiert. Diese Kategorisierung erfolgt auf Landesebene durch den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt, der das zentrale Planungs- und Koordinierungsinstrument zur Gewährleistung einer flächendeckenden Öffentlichen Daseinsvorsorge bildet. Durch Planung und Festlegung verschiedener Kommunen als Grund-, Mittel- und Oberzentren entsteht ein Netzwerk von Versorgungszentren, die in allen Landesteilen einen ausreichenden Zugang zu Angeboten der Öffentlichen Daseinsvorsorge sicherstellen. Zudem wird durch die Festlegung einer begrenzten Anzahl an „Zentralen Orten“ der Aufbau von Versorgungsüberkapazitäten und Doppelstrukturen vermieden. Finanzielle Ressourcen des Landes können somit zielgerichtet und effizient eingesetzt werden.

Daneben enthält der Landesentwicklungsplan qualitative und quantitative Vorgaben und Zielvorstellungen über die vorzuhaltenden Leistungs- und Versorgungsangebote. An die Oberzentren, wie die Landeshauptstadt Magdeburg, gerichtet enthält er hauptsächlich bedarfsgenerierende Forderungen, wie im Kapitel Drei nachgewiesen werden konnte. Hierbei unterscheiden sich die Forderungen zunächst in solche, die in der Regel privatwirtschaftlich erbracht werden und solche, die öffentlich erbracht werden. Dennoch kommt den Kommunen auch bei den privatwirtschaftlich erbrachten Daseinsvorsorgeleistungen (wie u.a. Postversorgung und Telekommunikation) eine grundlegende Gewährleistungsfunktion zu. So sind die Kommunen zum Handeln aufgefordert, wenn Daseinsvorsorgeleistungen durch private Akteure nicht mehr erbracht werden.

Kommunen bilden somit das Grundfundament der staatlichen Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Versorgungsleistungen zu verschaffen und somit die Garantie auf sozialstaatliche und demokratische Teilhabe zu gewährleisten und gleichwertige Lebensverhältnisse und Entwicklungschancen zu ermöglichen.

Zur Verwirklichung dieses Anspruches und für den Unterhalt der kommunalgetragenen Öffentlichen Daseinsvorsorge bedarf es jedoch einer ausreichenden und bedarfsorientierten Ausstattung der Kommunen mit Ressourcen. Die wichtigste Ressource bildet der eigene kommunale Haushalt, gefolgt von privat bereitgestellten Ressourcen.

Mit Blick auf die Ressourcensituation der Landeshauptstadt Magdeburg zeichnet sich in Bezug auf die jetzige Daseinsvorsorgeleistung der Stadt ein sehr angespanntes Bild ab. Die

kommunale Haushaltswirtschaft ist durch eine stagnierende Ertragssituation bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen gekennzeichnet. Dies betrifft insbesondere die Ausgabebereiche für Personal, für Sachmittel und für Sozialleistungen (Vgl.: 5.2.6.2). Der Block Sozialausgaben ist der größten Ausgabeposten und verzeichnet vor allem in den letzten zehn Jahren einen deutlichen Anstieg. Die Gründe für diesen Anstieg sind zum einen auf die erhöhte Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Schwäche und dem demografischen Wandel zurückzuführen. Zum anderen bietet die unzureichende Beachtung des Konnexitätsprinzips bei der Übertragung von Bundes- und Landesaufgaben an die Kommunen einen Erklärungsansatz (Vgl.: 6.5). Eine partielle Kostenentlastung in diesem Bereich ist jedoch durch den Bund beschlossen worden. Aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen bei Personal und Sachmittel ist jedoch ein weiterer Anstieg der Kosten zu erwarten. So stellen im Bereich Personalkosten die aktuellen tariflichen Lohnabschlüsse sowie im Bereich Sachkosten, die Kostenperspektiven für Energie, Betriebs- und Rohstoffe, bedeutende Kostenrisiken dar.

Im Ergebnis dieser Lage, ergeben sich hieraus Risiken und Anpassungsdrücke gegenüber dem Leistungs- und Einrichtungsangebot der kommunalgetragenen öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg.

Diese Risiken und Anpassungsdrücke wirken hierbei zuerst auf die freiwilligen kommunalen Leistungen, da für sie in der Regel kein Rechtsanspruch besteht und sie daher leichte Einsparziele bilden, sofern die politischen Mehrheiten hierfür vorliegen. Zu den freiwilligen Leistungen gehören unter anderem Kulturangebote, freiwillige Sozialleistungen, Kinder- und Jugendangebote, Erholungs-, Spiel- und Freizeitangebote und Sportstätten.

Mit Blick auf die Ertragssituation und der Herkunftsverteilung der kommunalen Finanzen wird die herausgehobene Stellung des kommunalen Finanzausgleichs für die Kommune Magdeburg deutlich (Vgl. 5.2.6.2). Nach der Reform des Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt orientiert sich die Mittelvergabe am kommunalen Aufgabenbedarf. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da hierdurch die bisherige Finanzierung der Kommune nach dem Steuerverbundsystem abgelöst wird und somit Planungssicherheit entsteht. Problematisch erscheint jedoch die Reduzierung der Finanzkraft des neuen kommunalen Finanzausgleichs. Das Land begründet diesen Schritt damit, dass nach der neuen Bedarfsermittlung, die niedrige Finanzausgleichsmasse für die Grundfinanzierung der Kommunen ausreichend ist. Dies ist jedoch zu hinterfragen. So bestehen mit Verweis auf die Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs (Vgl.: 6.3) offene Fragen zum Bemessungsverfahren. So begründet sich die Festlegung der staatlichen Zuwendungen für den freiwilligen Aufgabenbereich beispielsweise auf einem rechtswissenschaftlichen Paradigma und nicht auf eine nachvollziehbare Kalkulation. Freiwillige Staatliche Zusatzleistungen wie die

Investitionspauschale wurden massiv gekürzt, obwohl dieser Posten für viele Kommunen aus der Gewohnheit heraus einen zentralen Ertragsposten bildet.

Betrachtet man den politischen Verhandlungsprozess über die Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs sind deutliche Schwankungen zwischen den Referentenentwurf, der Gesetzesvorlage und dem verabschiedeten FAG festzustellen. Dieser Vorgang erzeugt eine Art Verwunderung, da der kommunale Finanzausgleich seit dem Referentenentwurf den Anspruch beinhaltet, möglichst realistisch den aufgabenbezogenen finanziellen Bedarf der Kommunen zu erfassen. Setzt man voraus, dass der erste Entwurf vom April 2009 diesem Anspruch gerecht wurde, besteht die Frage, warum die nachfolgende Gesetzesvorlage und das verabschiedete Gesetz deutlich unter der zuerst berechneten Summe lagen? Aus Sicht der Arbeit ist dies allenfalls auf politische Gründe zurückzuführen. Hierzu empfiehlt sich jedoch eine gesonderte Untersuchung.

Die Perspektive für die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs ist als ambivalent einzuschätzen. Einerseits unterliegt das Land einem harten Konsolidierungskurs und wird daher über die Mindestfinanzierung hinaus, kaum in der Lage sein zusätzliche Zuwendungen an die Kommunen zu verteilen (Vgl.: 5.2.3). Andererseits werden zumindestens die verbliebenen Finanzmittel stärker zu Gunsten der Kreise und kreisfreien Städte verteilt (Vgl.: 6.3). Daraus folgt, dass eine gewisse Stabilisierung auf kritischem Niveau zu erwarten ist.

Für die Landeshauptstadt Magdeburg bedeutet dies, verstärkt eigenverantwortlich die Ressourcenausstattung zu sichern. Eine Möglichkeit bietet hierbei die Erschließung neuer und der Ausbau vorhandener Ertragsquellen. Zu Letzteren gehört das sozialverträgliche Anheben von kommunalen Steuern sowie von Gebühren und Beiträgen. Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass Kernangebote im Jugend-, Kinder-, Sozial- und Bildungsbereich, bei der Sicherung der Alltagsmobilität ausgespart bleiben, da sonst eine Entwicklungsbenachteiligung von sozial- und finanziellbenachteiligten Kindern und Jugendlichen begünstigt würde. Der Bereich Kultur muss differenziert behandelt werden. Kostenintensive Angebote der hochspezialisierten Kulturversorgung wie Oper und Theater, die nur von einem kleinen Anteil der Bevölkerung genutzt werden, jedoch von allen Bevölkerungsteilen Magdeburgs u.a. über Steuern finanziert werden, sind in der jetzigen Finanzierungskonzeption für den Allgemeinnutzen zu hinterfragen. Vorstellbar könnte sein, die Eintrittspreise grundlegend zu erhöhen, jedoch den Zugang von finanzschwachen Bürgern durch ermäßigte Eintrittspreise zu gewährleisten. In Anlehnung an den Grundgedanken von Freiherr von Stein, könnte auch ein verstärktes privates Finanzengagement durch kulturinteressierte Bevölkerungsschichten angeregt werden. Das Konzept und der Grundgedanke einer „Kulturaktie“ mit Kulturleistungen als „Dividende“ würde gegebenenfalls

einen Ansatzpunkt bilden. Diese Grundidee lässt sich hierbei auch auf andere Bereiche übertragen.

Neben dem Ausbau von Erträgen sind zudem weitere sozialverträgliche und konstruktive Einsparmöglichkeiten zu identifizieren. So stellt sich grundlegend die Frage, welche Versorgungsstandards im Angebotsspektrum der Öffentlichen Daseinsvorsorge abgesenkt werden können, ohne das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse und des Sozialstaatsgebotes zu konterkarieren. Eine solche Reduzierungspolitik sollte hierbei als „Bottom-Up-Prozess“ angelegt werden, in den aktiv die Bevölkerung miteinzubeziehen ist. So sollten die BürgerInnen aufgerufen werden, selbst Einsparvorschläge im Bereich der Kommune zu erarbeiten und diese einzureichen. Nach einer rechtlichen Prüfung und Vorfilterung der Realisierungs- und Einsparmöglichkeiten, könnten die Einsparvorschläge im Rahmen eines Entscheids oder einer Umfrage der Bevölkerung zur Entscheidung vorgelegt werden. Um die Beteiligungsquote bei den eingesandten Einsparvorschlägen möglichst hoch zu gestalten, ist die Kopplung mit einem Anreiz- und Belohnungssystem anzuvisieren. Einsparvorschläge die zu Kostenersparnissen führen und den Zielen der Öffentlichen Daseinsvorsorge nicht entgegenstehen, sollten finanziell belohnt werden.

Bundespolitisch kann die Finanzierungslage der Kommunen durch den Ausweitung der Gewerbesteuer auf Freiberufler verbessert werden. So existiert die Forderung von Seiten der Kommunen schon länger, jedoch fand sie bisher keine politischen Mehrheiten. Grundsätzlich kann hierbei gelten, dass eine leistungsstarke Öffentliche Daseinsvorsorge auf eine leistungsstarke Finanzierungsgrundlage angewiesen ist. Diese ist in erster Line über Steuern und Abgaben zu finanzieren.

Auf landespolitischer Ebene sind aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungsrückganges längerfristig weitere Gemeinde- und Kreiszusammenlegungen zu überlegen, um hierdurch Effizienzgewinne zu erzielen. Auf Kreisebene bietet die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern ein interessantes Modell. Durch die Zusammenlegung von vielen Altkreisen wurden fünf neue Großkreise gebildet. Es erscheint lohnend die positiven und negativen Auswirkungen dieser Reform im Rahmen einer Langzeitstudie zu erfassen und eine Übertragung auf Sachsen-Anhalt zu überprüfen. So wäre beispielsweise die Frage zu beantworten, ob durch die weiteren Entfernungen zu den politischen Entscheidungsträgern im Kreis die demokratische Beteiligungsmöglichkeit der Bevölkerung eingeschränkt wird? Eine Auflösung dieses hypothetischen Problems könnte die Verlagerung von Handlungs- und Entscheidungskompetenzen auf die kreisangehörigen Kommunen bieten.

In Bezug auf Magdeburg kommt dagegen der Debatte um weitere Eingemeindungen von wirtschaftsstarken Umlandkommunen, wie der Gemeinde Barleben eine besondere Bedeutung zu. So gelang es der Gemeinde Barleben in Konkurrenz zu Madeburg, durch niedrige Steuersätze, mehrere steuerstarke Wirtschaftsunternehmen anzusiedeln.

Berücksichtigt man hierbei, dass jedoch gerade die Nähe zur Landeshauptstadt mit ihren oberzentralen Versorgungsangeboten einen wichtigen Standortfaktor bildet, ergibt sich für Magdeburg eine unbefriedigende Situation. So profilieren sich die Umlandsgemeinden auf Kosten der Landeshauptstadt durch niedrige Steuersätze, da sie die oberzentralen Leistungen nicht finanzieren müssen. Gleichzeitig kann die Landeshauptstadt ihre Steuersätze kaum auf das Niveau der Umlandsgemeinden absenken, da dies zu nichtverträglichen Ertragsausfällen führen würde. Daraus folgt ein Allokationsproblem zwischen Magdeburg und den Umlandsgemeinden, das durch Eingemeindung der Umlandsgemeinden gelöst werden kann. Hierfür sind jedoch keine politischen Mehrheiten erkennbar, da die Umlandsgemeinden eine wichtige Ertragsquelle für ihre Kreise darstellen. Landtagsabgeordnete dieser ländlich geprägten Kreise sind jedoch stark in die kreisangehörige Kommunalpolitik eingebunden, und werden daher kaum eine Zwangseingemeindung unterstützen.

Im Ergebnis der Untersuchung und unter Einbeziehung der gewonnenen Erkenntnisse lässt sich damit für die Oberzentrumskommune Magdeburg feststellen, dass die Leistungskraft der Öffentlichen Daseinsvorsorge in Magdeburg an ihre fiskalpolitischen Grenzen gestoßen ist. Sie agiert aktuell unter ungünstigen und risikobehafteten Rahmenbedingungen.

Die politischen Zielvorstellungen und Grundsätze des Landesentwicklungsplans erscheinen vor dem Hintergrund der zu niedrig bemessenen staatlichen Finanzierungsleistung aus dem kommunalen Finanzausgleich des Landes und den Erstattungsleistungen des Bundes nicht realisierbar.

## 8. Literatur- und Quellenverzeichnis (alphabetisch)

**Aring, Jürgen** : 2010, „Bundesraumordnung“, In:

Henckel, Dietrich, Kuczkowski, Kester von, Lau, Petra, Pahl-Weber, Elke und Stellmacher, Florian (Hrsg.), „Planen – Bauen – Umwelt – Ein Handbuch“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1. Auflage, Wiesbaden, 2010

**Anton, Stefan und Diemert, Dörthe** : 2009, „Gemeindefinanzbericht 2009.

Kommunal Finanzen im freien Fall?“, In:

Deutscher Städtetag (Hrsg.), „Der Städtetag – Ausgabe 5/2009“, verfügbar unter:

[http://www.staedtetag.de/10/veroeffentlichungen/der\\_staedtetag/artikel/01991/index.html](http://www.staedtetag.de/10/veroeffentlichungen/der_staedtetag/artikel/01991/index.html),

(Stand: 01.01.2012)

**Berkemeier, Karl-Heinz** : 1998, „Kommunalpolitische Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession“, In:

Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Bogner, Alexander und Menz, Wolfgang** : 2005, „Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten“, In:

Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang (Hrsg.), „Das Experteninterview – Theorien, Methode, Anwendung 2. Auflage“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005

**Bogumil, Jörg und Holtkamp, Lars** : 2006, „Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

**Bull, Hans-Peter** : 2008, „Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen“, In:

Böckenförde, von Ernst-Wolfgang, Voskuhle, Andrea, Wahl, Reiner, et al., (Hrsg.), „Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht – Ausgabe 47“, Duncker&Humblot, Berlin, 2008

**Bundesagentur für Arbeit : 2011**, „Schnellübersichten Bundesrepublik Deutschland“, verfügbar unter: [http://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_30670/SiteGlobals/Forms/ImageMap/Schnelluebersichten/ZeitauswahlSchnelluebersicht-Form.html?view=processForm&resourceId=210328&input\\_=&pageLocale=de&regionInd=d&year\\_month=201109&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_30670/SiteGlobals/Forms/ImageMap/Schnelluebersichten/ZeitauswahlSchnelluebersicht-Form.html?view=processForm&resourceId=210328&input_=&pageLocale=de&regionInd=d&year_month=201109&year_month.GROUP=1&search=Suchen), (Stand: 11.11.2011)

**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** : 2010a, „Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland“, verfügbar unter: [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_016/nn\\_322000/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html#doc94482bodyText1](http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_322000/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html#doc94482bodyText1), (Stand: 20.10.2011)

**Bundesregierung** : 2012, „Kinderförderungsgesetz“, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gesetze,did=133282.html>, (Stand: 03.04.2012)

**Münch, Ursula** : 2008, „Föderalismusreform Teil II - die Finanzverfassung“ In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), „Informationen zur politischen Bildung – Heft 298“, Bonn, 2008, verfügbar unter: <http://www.bpb.de/izpb/8296/foederalismusreform-teil-ii-die-finanzverfassung?p=2>, (Stand: 03.03.2012)

**Bündnis90/Die Grünen** : 2009, „Volles Programm für Magdeburg“, verfügbar unter: [http://gruene-magdeburg.de/userspace/SA/kv\\_magdeburg/Dateien/2009-02-28\\_kommunalwahlprogramm.pdf](http://gruene-magdeburg.de/userspace/SA/kv_magdeburg/Dateien/2009-02-28_kommunalwahlprogramm.pdf), (Stand: 11.12.2011)

**CDU** : 2009, „CDU-Aktivprogramm zur Kommunalwahl 2009“, verfügbar unter: [http://www.cdu-magdeburg.de/upload/KW2009/Texte-KW2009/Programm\\_Wahl\\_2009-09.htm](http://www.cdu-magdeburg.de/upload/KW2009/Texte-KW2009/Programm_Wahl_2009-09.htm), (Stand: 11.12.2009)

**Cronauge, Ulrich und Westermann, Georg** : 2003, „Kommunale Unternehmen : Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften – Zweckverbände“, 4.Auflage, Verlag Schmidt (Erich), Berlin

**Dahme, Heinz-Jürgen** : 2011, „Kommunale Finanzen und Finanzierung kommunaler Sozialleistungen“, In: Dahme, Heinz-Jürgen und Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), „Handbuch Kommunale Sozialpolitik“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2011

**Deutscher Bundesrat** : 2010, „Stellungnahme des Bundesrates – Drucksache 635/10“, verfügbar unter: [http://www.bundesrat.de/cIn\\_152/SharedDocs/Drucksachen/2010/0601-700/635-10\\_28B\\_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/635-10%28B%29.pdf](http://www.bundesrat.de/cIn_152/SharedDocs/Drucksachen/2010/0601-700/635-10_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/635-10%28B%29.pdf), (Stand: 03.03.2012)

**Deutscher Bundestag** : 2006, „Antwort der Bundesregierung – Drucksache 16/808“, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/008/1600808.pdf>, (Stand: 03.03.2012)

**Deutscher Bundestag** : 2011, „Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/7141“, verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/071/1707141.pdf>, (Stand: 02.04.2012)

**Deutscher Städtetag** : 2012, „Aktuelle Finanzlage der Städte“, verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2012/3.pdf>, (Stand: 03.04.2012)

**Deutscher Städte- und Gemeindebund** : 2011, „Bilanz 2010 und Ausblick 2011 der deutschen Städte und Gemeinden“, DStGB Dokumentation Nr. 100, verfügbar unter: [http://www.dstgb.de/dstgb/DStGB-Dokumentationen/Nr.%20100%20-%20Bilanz%202010%20und%20Ausblick%202011%20der%20deutschen%20St%C3%A4dte%20und%20Gemeinden/Doku100\\_Bilanz.pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/DStGB-Dokumentationen/Nr.%20100%20-%20Bilanz%202010%20und%20Ausblick%202011%20der%20deutschen%20St%C3%A4dte%20und%20Gemeinden/Doku100_Bilanz.pdf), (Stand: 25.10.2011)

**Deutsches Historisches Museum** : 2011, „Die Sozialgesetzgebung“, verfügbar unter: <http://www.dhm.de/lemo/html/kaiserreich/innenpolitik/sozialgesetze/index.html>, (Stand: 01.01.2012)

**Dieckmann, Jochen** : 1998, „Die Städte im Bundesstaat“, In: Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Die Linke** : 2009, „Original Sozial für Magdeburg – Kommunalwahlprogramm“, verfügbar unter: [http://www.dielinke-magdeburg.de/fileadmin/Magdeburg/Dokumente/Wahlen/Kommunalwahlprogramm\\_Beschluss\\_Endfassung\\_01.pdf](http://www.dielinke-magdeburg.de/fileadmin/Magdeburg/Dokumente/Wahlen/Kommunalwahlprogramm_Beschluss_Endfassung_01.pdf), (Stand: 11.12.2011)

**Döring, Thomas und Feld, Lars** : 2004, „Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese“, Universität Marburg - Volkswirtschaftliche Beiträge Nr. 27/2004, Marburg

**Echo-Online** : 2010, „Drei nackte greifen sich in die Taschen“, verfügbar unter: [http://www.echo-online.de/nachrichten/landespolitik/-Drei-Nackte-greifen-sich-in-die-Taschen;art175,810729,\(Stand: 10.12.2011\)](http://www.echo-online.de/nachrichten/landespolitik/-Drei-Nackte-greifen-sich-in-die-Taschen;art175,810729,(Stand:10.12.2011))

**Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung** : 2012, „Dokumentation der Verwaltungsmodernisierung - Vergleich: Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen, GmbH und AG“, verfügbar unter: [http://www.informdoku.de/themen/schwerpunkte/ausgliederung2.php,](http://www.informdoku.de/themen/schwerpunkte/ausgliederung2.php,(Stand:02.02.2012)) (Stand: 02.02.2012)

**FDP** : 2009, „Stark vor Ort. – Wahlprogramm zur Kommunalwahl 2009 FDP Magdeburg“, verfügbar unter: [http://www.fdp-magdeburg.de/fileadmin/chronik/KMW2009/FDP\\_KMWProg\\_MD\\_2009.pdf,](http://www.fdp-magdeburg.de/fileadmin/chronik/KMW2009/FDP_KMWProg_MD_2009.pdf,(Stand:11.12.2011)) (Stand: 11.12.2011)

**Flick, Uwe** : 2007, „Qualitative Sozialforschung – Eine Einführung“, Rowohlt Verlag, Reinbeck bei Hamburg

**Forsthoff, Ernst** : 1938, „Die Verwaltung als Leistungsträger“, Kohlhammer, Stuttgart

**Forsthoff, Ernst** : 1950, „Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, Allgemeiner Teil“, Verlag C.H. Beck, München

**Freistaat Bayern** : 2006, „Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)“, verfügbar unter: [http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006.html,](http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006.html,(Stand:20.10.2011)) (Stand: 20.10.2011)

**Freistaat Thüringen** : 2007, „Mit starken Kommunen in die Zukunft – Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich“

**Friedrich-Ebert-Stiftung** : 2001, „Wegbeschreibung für die kommunale Praxis – Die Aufgaben der Gemeinde“, verfügbar unter: ([http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/RF\\_Aufgaben\\_Gemeinden.pdf,](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/RF_Aufgaben_Gemeinden.pdf,(Stand:02.02.2012)) (Stand: 02.02.2012)

**Friedrich-Ebert-Stiftung** : 2003, „Wegbeschreibung für die kommunale Praxis – Der kommunale Finanzausgleich“, verfügbar unter: [http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/Fi\\_kommunaler\\_Finanzausgleich.pdf,](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/Fi_kommunaler_Finanzausgleich.pdf,(Stand:01.02.2012)) (Stand: 01.02.2012)

**Friedrich-Ebert-Stiftung** : 2004a, „Wegbeschreibung für die kommunale Praxis – Die Vertreter der Gemeinde, die deren Mitgliedschaft in juristischen Personen wahrnehmen“, verfügbar unter: [http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/KB\\_Gemeindevertreter\\_juristische\\_Personen.pdf](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/KB_Gemeindevertreter_juristische_Personen.pdf), (Stand: 01.02.2012)

**Friedrich-Ebert-Stiftung** : 2004b, „Wegbeschreibung für die kommunale Praxis - Die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde“, verfügbar unter: [http://www.fes-kommunalakademie.de/\\_data/KB\\_Wirtschaftliche\\_Unternehmen\\_der\\_Gemeinde.pdf](http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/KB_Wirtschaftliche_Unternehmen_der_Gemeinde.pdf), (Stand: 01.02.2012)

**Gabler Verlag** (Hrsg.) : 2011, „Gabler Wirtschaftslexikon - Stichwort: Kommune/Gemeinde“, verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6790/gemeinde-v7.html>, (Stand: 01.12.2011)

**Geißler, René** : 2011, „Kommunale Haushaltskonsolidierung - Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

**Gläser, Jochen und Laudel, Grit** : 2004, „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

**Greite, Stefan** : 2010, „Entformalisierung des Verwaltungshandeln – Eine Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat“, Grin-Verlag, Norderstedt

**Grunow, Dieter** : 1998, „Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz“, In: Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Grunow, D. und Pamme, H.** : 2000, „Städte und Gemeinden aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive“, In: Bellers, J. / Frey, R. / Rosenthal, C. (Hrsg.), „Einführung in die Kommunalpolitik“, Oldenbourg, u.a. München, 2000

**Heine, Peter** : 2006, „§ 8 Gewerbesteuer“, In: Henneke, Hans-Günter, Pünder, Hermann und Waldhoff Christian (Hrsg.), „Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich“, Verlag C.H. Beck, München, 2006

**Henneke, Hans-Günter** : 2006, „§24 Kommunale Finanzgarantien in der Rechtsprechung“, In:

Henneke, Hans-Günter, Pünder, Hermann und Waldhoff Christian (Hrsg.), „Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich“, Verlag C.H. Beck, München, 2006

**Herzog, Roman** : 2004, „Innovationshindernisse im politischen System Deutschlands“, verfügbar unter:

[http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/media/Abschlussworte\\_Herzog.pdf](http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/media/Abschlussworte_Herzog.pdf), (Stand: 02.04.2012)

**Holtkamp, Lars** : 2008, „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie : Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

**Holtkamp, Lars** : 2003, „Parteien in der Kommunalpolitik – Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Bundesvergleich“ In:

Benz Arthur und Simonis Georg (Hrsg.), „Polis Nr. 58/2003“, Institut für Politikwissenschaft Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaft Fernuniversität Hagen

**Holtmann, Everhard** : 1998, „Parteien in der lokalen Politik“, In:

Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Holtmann, Kai und Scherf, Wolfgang** : 2001, „Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden“, verfügbar unter: <http://www.uni-giessen.de/~g21024/download/scherf/dfk-1-2001.pdf>, (Stand: 04.04.2012)

**Hopf, Christel** : 1978, „Die Pseudo-Exploration – Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung.“, in: „Zeitschrift für Soziologie 7“, S. 97-115

**Jellinghaus, Lorenz** : 2006, „Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur“, Klostermann, Frankfurt

**Junkernheinrich, Martin und Micosatt, Gerhard** : 2008, „Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich“, verfügbar unter: <http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Finanzreport.pdf>, (Stand: 01.02.2012)

**Kaspar, Martin** : 2006, „Entwicklungen, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der deutschen Kommunalverfassungen“, verfügbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-opus-19984>, (Stand: 02.02.2012)

**Kegelmann, Jürgen** : 2007, „New Public Management – Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

**Kersten, Jens** : 2005, „Die Entwicklung des Konzeptes der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff“, In: Böckenförde, von Ernst-Wolfgang, Voskuhle, Andrea, Wahl, Reiner, et al., (Hrsg.), „Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht – Ausgabe 44“, Duncker&Humblot, Berlin, 2005

**Kersten, Jens** : 2006, „Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – „der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung für die Raumplanung“, In: Kormann, Joachim (Hrsg.), „Umwelt und Planungsrecht – Ausgabe 7“, Jehle-Verlag, München, 2006

**Kersten, Jens** : 2009, „Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion“, In: Neu, Claudia (Hrsg.), „Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009

**Kluth** : 2009, „Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung“, in: LKV Verwaltungsrechts-Zeitschrift, Heft: 8/2009, Nomos-Verlagsgesellschaft

**Knemeyer, Franz-Ludwig** : 1998, „Gemeindeverfassungen“, In: Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Kommunalpolitisches Forum Sachsen (Hrsg.)** : 2010, „Kommunal-Info“, Ausgabe 8/2010, verfügbar unter: (<http://www.kommunalforum-sachsen.de/index.php?menuid=69&downloadid=112&reporeid=0>), (Stand: 02.02.2012)

**Konrad-Adenauer-Stiftung** : 2009, „DDR – Mythos und Wirklichkeit“, verfügbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.6651/>, (Stand: 02.02.2012)

**Krappweis** : 2010, „Gleichwertige Lebensverhältnisse - Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Teilräume“, verfügbar unter: [http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige\\_Lebensverhaeltnisse.htm](http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm), (Stand: 02.04.2012)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2007, „Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt 2006“, verfügbar unter: <http://www.magdeburg.de/loadDocument.phtml?ObjSvrID=698&ObjID=3509&ObjLa=1&Ext=PDF>, (Stand: 04.04.2012)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2010a, „Magdeburger Statistische Monatsberichte – 21. Jahrgang / Nr. 12“, verfügbar unter: [http://www.magdeburg.de/media/custom/698\\_11242\\_1.PDF?1296671405](http://www.magdeburg.de/media/custom/698_11242_1.PDF?1296671405), (Stand: 21.10.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2010b, „Drucksache 0529/09 - Haushaltsplan 2010“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2010c, „Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Magdeburg – Magdeburg 2025 – Gesamtstadt“, verfügbar unter: [http://ratsinfo.magdeburg.de/vo0050.asp?\\_\\_kvonr=211900&search=1](http://ratsinfo.magdeburg.de/vo0050.asp?__kvonr=211900&search=1), (Stand: 02.12.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2010d, „Schuldenbericht 2009“, verfügbar unter: [http://www.magdeburg.de/media/custom/698\\_10845\\_1.PDF?1291376401](http://www.magdeburg.de/media/custom/698_10845_1.PDF?1291376401), (Stand: 04.04.2012)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011a, „Die Stadtchronik“, verfügbar unter: <http://www.magdeburg-tourist.de/index.phtml?La=1&sNavID=115.4&mNavID=37.9&object=tx|115.5.1|115.1.1>, (Stand: 21.10.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011b, „Der Stadtrat“, verfügbar unter: [http://www.magdeburg.de/B%C3%BCrger/Verwaltung\\_Politik/Stadtrat/](http://www.magdeburg.de/B%C3%BCrger/Verwaltung_Politik/Stadtrat/), (Stand: 03.11.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011c, „Niederschrift Sitzung Stadtrat vom 22.09.2011 - SR/039(V)/11“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011d, „Drucksache 0384/11, Beschlussvorschlag Haushaltsgenehmigung 2011“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011e, „Magdeburger Quartalsbericht 3/2011,, ,verfügbar: unter: [http://www.magdeburg.de/media/custom/698\\_13146\\_1.PDF?1321009032](http://www.magdeburg.de/media/custom/698_13146_1.PDF?1321009032), (Stand: 11.11.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011f, „Drucksache 0169/11 Anlage 1 – Mittelfristiger Finanzplan“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011g, „Situationsbericht zu Engagementstrukturen und wesentlichen Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements in der Landeshauptstadt Magdeburg“, verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Engagiert/Downloads/Dokumente/Dokus-Projektberichte/2011\\_Situationsbericht-Ehrenamt-Magdeburg.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Engagiert/Downloads/Dokumente/Dokus-Projektberichte/2011_Situationsbericht-Ehrenamt-Magdeburg.pdf), (Stand: 05.12.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011h, „Landeshauptstadt Magdeburg – Amt für Brand- und Katastrophenschutz – Jahresbericht 2010“ verfügbar unter: [http://www.magdeburg.de/media/custom/698\\_11391\\_1.PDF?loadDocument&ObjSvrID=698&ObjID=11391&ObjLa=1&Ext=PDF&\\_ts=1331556475](http://www.magdeburg.de/media/custom/698_11391_1.PDF?loadDocument&ObjSvrID=698&ObjID=11391&ObjLa=1&Ext=PDF&_ts=1331556475), (Stand: 05.12.2011)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011i, „Drucksache: I0220/11 - Arbeitsgruppen zur Entwicklung und Unterstützung der Gemeinwesenarbeit in Magdeburg und Initiativfonds Gemeinwesenarbeit 2010“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011j, „Stellungnahme der LHS Magdeburg – Kürzung des aufgabenbezogenen FAG?, Pressekonferenz 12.07.2011“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2011k, „ Information I0101/11 – Inanspruchnahme der Haushaltsmittel per 31.12.2010“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2012a, „Carl Gustav Friedrich Hasselbach (1809-1882) – konservativer Oberbürgermeister einer dynamischen Stadt,,“ verfügbar unter:  
<http://www.magdeburg.de/index.phtml?sNavID=1.100&&ModID=7&FID=115.2353.1&object=tx|115.2353.1>, (Stand: 03.01.2012)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2012b, „Statistisches Jahrbuch 2011 Landeshauptstadt Magdeburg“

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2012c, „Ämter und Dezernate“, verfügbar unter:  
[http://www.magdeburg.de/B%C3%BCrger/Verwaltung\\_Politik/%C3%84mter\\_und\\_Dezernate/](http://www.magdeburg.de/B%C3%BCrger/Verwaltung_Politik/%C3%84mter_und_Dezernate/), (Stand: 02.02.2012)

**Landeshauptstadt Magdeburg** : 2012d, „Organigramm der Landeshauptstadt Magdeburg“, verfügbar unter:  
[http://www.magdeburg.de/media/custom/698\\_13729\\_1.PDF?loadDocument&ObjSvrID=698&ObjID=13729&ObjLa=1&Ext=PDF&\\_ts=1327048028](http://www.magdeburg.de/media/custom/698_13729_1.PDF?loadDocument&ObjSvrID=698&ObjID=13729&ObjLa=1&Ext=PDF&_ts=1327048028), (Stand: 02.02.2012)

**Leisering, Lutz** : 2003, „Der Sozialstaat in der Diskussion“, In:  
Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), „Der Bürger im Staat – 53. Jahrgang, Heft 4“, Verlagsgesellschaft W.E. Weimann, Filderstadt

**Liuzzu, David** : 2006, „Administrative Systeme der Bundesrepublik Deutschland – grafische Darstellung“, verfügbar unter: [http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Administrative\\_Gliederung\\_Deutschlands.png](http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Administrative_Gliederung_Deutschlands.png), (Stand: 01.01.2012), Verwendungslizenz gemäß Creative Commons, verfügbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/de/deed.de>, (Stand: 01.01.2012)

**Magdeburg-City-Com** : 2012, „MDCC Sponsoring“, verfügbar unter:  
<http://www.mdcc.de/unternehmen/sponsoring/kultur/>, (Stand: 04.04.2012)

**Magdeburger Hafen** : 2011, „Kurzportrait und Geschichte“, verfügbar unter:  
<http://www.magdeburg-hafen.de/magdeburg-hafen/mdhafen.htm>, (Stand: 11.11.2011)

**Magdeburger Verkehrsbetriebe** : 2007, „Geschäftsbericht 2007“, verfügbar unter:  
<http://www.mvbnet.de/wp-content/uploads/2008/06/mvb-geschaeftsbericht-2007.pdf>, (Stand: 20.12.2011)

**Meuser, Michael und Nagel, Ulrike** : 2002, „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion.“, In: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz Wolfgang (Hrsg.), „Das Experteninterview“, Leske und Budrich, Opladen, 2002

**Maurer, Christian** : 2012, „Deutschland als Wirtschaftsstandort - Standortfaktoren als wichtiger Wettbewerbsfaktor“, verfügbar unter: „[http://www.munich-business-school.de/intercultural/index.php/Wirtschaftsstandort\\_Deutschland-\\_Standortfaktoren\\_als\\_wichtiger\\_Wettbewerbsfaktor](http://www.munich-business-school.de/intercultural/index.php/Wirtschaftsstandort_Deutschland-_Standortfaktoren_als_wichtiger_Wettbewerbsfaktor)“, (Stand: 04.04.2012)

**Neu, Claudia** : 2009, „Daseinsvorsorge – eine Einführung“, in: Neu, Claudia (Hrsg.), „Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009

**Pfadenhauer, Michaela** : 2005, „Auf gleicher Augenhöhe reden – Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte“, In: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang (Hrsg.), „Das Experteninterview – Theorien, Methode, Anwendung 2. Auflage“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005

**Püttner, Günter** : 1998, „Kommunale Betriebe und Mixed Economy“, In: Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Sachsen-Anhalt** : 2006b, „Statistischer Bericht – Gemeindefinanzen, Einnahmen und Ausgaben, Jahr 2006, Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat\\_berichte/6L201\\_j\\_2005.pdf](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6L201_j_2005.pdf), (Stand: 04.04.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2007, „Statistischer Bericht – Gemeindefinanzen, Einnahmen und Ausgaben, Jahr 2006, Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat\\_berichte/6L201\\_j\\_2006.pdf](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6L201_j_2006.pdf), (Stand: 04.04.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2008a, „Kommunalfinanzbericht 2008 – Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: <http://www.kf-lsa.de/pdf2008/20082008/1Kommunalfinanzbericht2008.pdf>, (Stand: 01.02.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2008b, „Statistischer Bereich – Gemeindefinanzen, Einnahmen und Ausgaben, Jahr 2007, Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat\\_berichte/6L201\\_j\\_2007.pdf](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6L201_j_2007.pdf), (Stand: 04.04.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2009a, „Kabinettsvorlage – Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes“

**Sachsen-Anhalt** : 2009b, „Landesregierung - Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes, Landtag von Sachsen-Anhalt, Drucksache 5/2018“, verfügbar unter: [http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d2018lge\\_5.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d2018lge_5.pdf), (Stand: 01.02.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2009c, „Statistischer Bereich – Gemeindefinanzen, Einnahmen und Ausgaben, Jahr 2008, Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat\\_berichte/6L201\\_j\\_2008.pdf](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6L201_j_2008.pdf), (Stand: 04.04.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2010a, „Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2010 – 2014“, verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_der\\_Finzen/Dokumente/mipla/Mittelfristige\\_Finanzplanung\\_2010\\_2014.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finzen/Dokumente/mipla/Mittelfristige_Finanzplanung_2010_2014.pdf), (Stand: 22.10.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2010b, „Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2010“, verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_der\\_Finzen/Dokumente/Fortschrittsbericht/Fortschrittsbericht\\_2010\\_Sachsen-Anhalt.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finzen/Dokumente/Fortschrittsbericht/Fortschrittsbericht_2010_Sachsen-Anhalt.pdf), (Stand: 05.12.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2010c, „Kommunalfinanzbericht 2010 – Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.kf-lsa.de/pdf2010/01092010/Kommunalfinanzbericht\\_2010.pdf](http://www.kf-lsa.de/pdf2010/01092010/Kommunalfinanzbericht_2010.pdf), (Stand: 01.02.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2010d, „Landtag von Sachsen-Anhalt – Drucksache 5/2458“, verfügbar unter: [http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d2458pak\\_5.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d2458pak_5.pdf), (Stand: 02.02.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2010e. „Statistischer Bereich – Gemeindefinanzen, Einnahmen und Ausgaben, Jahr 2009, Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat\\_berichte/6L201\\_j\\_2009.pdf](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6L201_j_2009.pdf), (Stand: 04.04.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2011a, „Land und Geografie“, verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=6909>, (Stand: 23.10.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011b, „Handlungskonzept Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt 2010“, verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Demografieportal/Dokumente/4.2.2011\\_HK\\_Endfassung.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Demografieportal/Dokumente/4.2.2011_HK_Endfassung.pdf), (Stand: 23.10.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011c, „Landtag von Sachsen-Anhalt - Drucksache 6/467“, verfügbar unter: [http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/6/d0467dak\\_6.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/6/d0467dak_6.pdf), (Stand: 20.10.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011d, „Kreisfreie Stadt Halle,,“, verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=18710>, (Stand: 11.11.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011e, „Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)“, verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=31427>, (Stand: 05.12.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011f, „Europäischer Sozialfond“, verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=31428>, (Stand: 05.12.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011g, „Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes“, verfügbar: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=31429>, (Stand: 05.12.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011h, „Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2011 bis 2015“, verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_der\\_Finzen/Dokumente/mipla/MIPLA\\_SA\\_2011-2015\\_.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finzen/Dokumente/mipla/MIPLA_SA_2011-2015_.pdf), (Stand: 05.12.2011)

**Sachsen-Anhalt** : 2011i, „Landtag von Sachsen-Anhalt – Drucksache 5/3120“, verfügbar unter: [http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d3120pak\\_5.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d3120pak_5.pdf), (Stand: 01.02.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2011j, „Kommunalfinanzbericht 2011 Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_des\\_Innern/PDF\\_Dokumente/Abteilung\\_3/Kommunalfinzen/Kommunalfinanzbericht2011.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Abteilung_3/Kommunalfinzen/Kommunalfinanzbericht2011.pdf), (Stand: 01.02.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2011k, „Statistischer Bereich – Gemeindefinanzen, Einnahmen und Ausgaben, Jahr 2010, Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: [http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat\\_berichte/6L201\\_j\\_2010.pdf](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6L201_j_2010.pdf), (Stand: 04.04.2012)

**Sachsen-Anhalt** : 2012, „Kommunaler Finanzausgleich - Einführung“, verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=53036>, (Stand: 01.02.2012)

**Saldern v., Adelheid** : 1998, „Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland“, In:  
Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Schütte, Christian** : 2006, „Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage“, Dunker Humblot

**Schäfer, Rudolf und Joachim-Stricker, Hans**, „Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Entwicklung“ In:  
Gabriel, Oscar W., (Hrsg.), „Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung“, Minerva-Publikationen, München, 1989

**SPD** : 2009, „SPD-Kommunalwahlprogramm 2009“, verfügbar unter: <http://www.spd-md.de/files/kwprog2009.pdf>, (Stand: 11.12.2011)

**SPD-Magdeburg-Mitte/Altstadt** : 2011, „Frühjahrsputzaktion“, verfügbar unter: <http://www.spd-magdeburg-mitte.de/2010/06/04/fruehjahrsputzaktion/>, (Stand: 05.12.2011)

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder** : 2011, „Hebesätze der Realsteuern“, verfügbar unter: <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/hebesatz.zip>, (Stand: 04.04.2012)

**Statistisches Bundesamt** : 2012a, „Sozialleistungen – Sozialhilfe nach SGB XII“, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/EinnahmenAusgaben/Tabellen/ZReiheBruttoausgabenInsgAlleHilfearten.html>, (Stand: 02.04.2012)

**Statistisches Bundesamt** : 2012b, „Kinder und Jugendhilfe“, verfügbar unter:  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/KinderJugendhilfe.html>, (Stand: 02.04.2012)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2009a, „Zahlen, Daten, Fakten – Monatsheft des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt“, Ausgabe 5/2009

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2009b, „Pressemitteilung 98/2009“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Veroeffentlichungen/Pressemitteilungen/2009/08/98.html>, (Stand: 05.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2010a, „Bevölkerungsbewegungen“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/bewegungen/index.html>, (Stand: 03.12.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2010b, „Bevölkerungsbewegungen – Landeshauptstadt Magdeburg“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html> (Stand: 03.10.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2010c, „Bevölkerungsbewegungen“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/bewegungen/index.html> (Stand: 03.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2010d, „Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2010“ verfügbar unter: [http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten\\_und\\_Fakten/3/33/331/331111/Flaechen\\_\\_tatsaechliche\\_Nutzung\\_nach\\_Kreisen\\_2010.html](http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/3/33/331/331111/Flaechen__tatsaechliche_Nutzung_nach_Kreisen_2010.html) (Stand: 03.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011a, „Struktur Kompass - Indikator K009 - Geburtenüberschuss bzw. -defizit je 1 000 Einwohner“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/indikator/zeitreihe/19> (Stand: 03.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011b, „Struktur Kompass - Indikator K010 – Wanderungssaldo je 1 000 Einwohner“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/indikator/zeitreihe/20> (Stand: 03.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011c, „Struktur Kompass - Indikator K036 – Pendlersaldo je 1000 Einwohner“, verfügbar unter: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/indikator/zeitreihe/33> (Stand: 03.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011d: „Kommunalwahlen – vergleichbare Ergebnisse im Land Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw09/fms/fms218li.html>, (Stand: 23.10.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011e: „Kommunalwahlen 2009 – kreisfreie Stadt Magdeburg“, verfügbar unter: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw09/fms/fms215li.html>, (Stand: 21.11.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011f: „Indikator K023 - Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen“, verfügbar unter: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/indikator/zeitreihe/52>, (Stand: 04.12.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2011g, „Schulden, Nettokreditaufnahme und Kassenkredite von Kommunen im Jahr 2010“, verfügbar unter: [http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten\\_und\\_Fakten/7/71/713/71327/Schulden\\_\\_Nettokreditaufnahme\\_und\\_Kassenkredite\\_der\\_Gemeinden\\_und\\_Gemeindeverbaende\\_nach\\_Kreisen1.html](http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/7/71/713/71327/Schulden__Nettokreditaufnahme_und_Kassenkredite_der_Gemeinden_und_Gemeindeverbaende_nach_Kreisen1.html), (Stand: 01.12.2011)

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** : 2012a, „Gebietsinformationen Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/gk/fms/fms1li.html>, (Stand: 01.02.2012)

**Stadtplan Gesundheit** : 2012, „Der Sprung ins kalte Wasser – kleine Geschichte zu Freibädern und Badekultur in Deutschland“, verfügbar unter: [http://www.stadtplangesundheit.de/themen/bewegung.html&detail=der\\_sprung\\_ins\\_kalte\\_wasser-988](http://www.stadtplangesundheit.de/themen/bewegung.html&detail=der_sprung_ins_kalte_wasser-988), (Stand: 02.01.2012)

**Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt** : 2009a, „Info-Kommunal: Kommunale Finanzen in Sachsen-Anhalt: Aufgabengerechte Finanzen sichern Zukunft des Landes! Städte- und Gemeindebund appelliert an den Landtag“, verfügbar unter: [http://www.komsanet.de/media/custom/39\\_9152\\_1.PDF?1255005063](http://www.komsanet.de/media/custom/39_9152_1.PDF?1255005063), (Stand: 01.02.2012)

**Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt** : 2009b, „Roland-Brief Informationen zur Kommunalpolitik“, Ausgabe 21, Dezember 2009, verfügbar unter:  
[http://www.komsanet.de/media/custom/39\\_9470\\_1.PDF?1260359414](http://www.komsanet.de/media/custom/39_9470_1.PDF?1260359414), (Stand: 01.02.2012)

**Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt** : 2011, „Kassenkredite der Kommunen 1993-2010“

**Studentenwerk Magdeburg** : 2011, „Anzahl der Studierenden, schriftliche Auskunft der Geschäftsstelle“, 10.11.2011

**Stucke, Niclas und Schöneich, Michael** : 1998, „Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/Modernisierung“, In:  
Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Universität Magdeburg** : 2011a, „Portrait“, verfügbar unter: [http://www.uni-magdeburg.de/die\\_universitaet/ueberblick/kurzportraet.html](http://www.uni-magdeburg.de/die_universitaet/ueberblick/kurzportraet.html), (Stand: 23.10.2011)

**Universität Magdeburg** : 2011b, „Eingeschriebene Studierende – Eigene Statistik“, Schriftliche Auskunft der Verwaltung der Universität Magdeburg, 23.10.2011

**Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft** : 2012, „Pressemitteilung: Tarifeinigung im Öffentlichen Dienst“, verfügbar unter:  
<https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++681de460-7af0-11e1-4541-0019b9e321cd>, (Stand: 03.04.2012)

**Vogel, Berthold** : 2007, „Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“, Hamburger Edition, Hamburg

**Volksinitiative Sachsen-Anhalt** : 2011, „Pressebericht Volksstimme: Land sucht nach Lösung für Stadt-Umland-Problem“, verfügbar unter:  
<http://www.gemeindegebietsreform.zorbau.de/presse/pressebericht-volksstimme-land-sucht-nach-loesung-fuer-stadt-umland-problem.html>, (Stand: 01.02.2012)

**Volksstimme Magdeburg** : 2010, „Haben Versuch gewagt, uns dem Optimalen zu nähern“, Ausgabe vom 25.11.2010

**Volksstimme Magdeburg** : 2012, „Gemeindebund erwartet Schulschließungen“, verfügbar unter: [http://www.volksstimme.de/nachrichten/sachsen\\_anhalt/796163\\_Gemeindebund-erwartet-Schulschliessungen.html](http://www.volksstimme.de/nachrichten/sachsen_anhalt/796163_Gemeindebund-erwartet-Schulschliessungen.html), (Stand: 04.04.2012)

**Waldhoff, Christian**: 2006, „Systematisierungen kommunaler Einnahmen“, In: Henneke, Hans-Günter, Pünder, Hermann und Waldhoff Christian (Hrsg.), „Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich“, Verlag C.H. Beck, München, 2006

**Wollmann, Hellmut** : 1998, „Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?“, In: Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), „Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden“, 2. Auflage, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1998

**Andersen, Uwe**: 2003, „Gemeinden/kommunale Selbstverwaltung“ In: Woyke, Wichard und Andressen, Uwe (Hrsg.), „Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, 5. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, 2003

## 9. Danksagung

Die vorliegende Arbeit bildet den schriftlichen Abschluss eines sechsjährigen Magisterstudiums am Institut für Politikwissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Die Anfertigung dieser Arbeit erfolgte unter äußerst ungünstigen persönlichen Rahmenbedingungen. So wurden große Teile der Abschlussarbeit nebenberuflich während einer mehrmonatigen Wehrübung vollendet, da zur abschließenden Studienfinanzierung keine anderen Alternativen zur Verfügung standen. Um so erfreulicher war es auf die fachliche und moralische Hilfe von Freunden, Kameraden, Arbeitskollegen, Dozenten und Angehörigen der Kommunalen Selbstverwaltung der Landeshauptstadt Magdeburg zurückgreifen zu können.

In diesem Sinne möchte ich insbesondere Herrn Beigeordneten Holger Platz, Herrn Minister a.D. Holger Hövelmann, Herrn Stadtrat Jens Rösler, Herrn Stadtrat Martin Rohrßen, Frau Monique Strübig (Verwaltung Magdeburg), Herrn Dr. Hoppe (Statistikamt Magdeburg), Frau Sabine Haupt, Herrn Wolfgang Höffken und Frau Dörthe Fredrich danken.

Drei besondere Danksagungen gebühren zudem meinen sehr verständnisvollen Gutachtern Herrn PD Dr. habil. Klaus-Bernhard Roy sowie Herrn Prof. Dr. Karl-Peter Fritzsche vom Institut für Politikwissenschaften der Universität Magdeburg. Außerdem meiner Vizefamilie in Magdeburg, Tony, Andreas, Chris, Theresa, Laura und Henrike sowie meiner lieben Mutter und Herrn Rolf, Erdmann von Garnier der in mir den Appetit auf Wissen geweckt hat.

Martin Berlin,  
Strausberg (bei Berlin) im April 2012