



Universität Potsdam



Svenja Ems

## Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen

Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die  
Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts



Svenja Ems  
Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen – Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts  
auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts



*Svenja Ems*

# Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen

Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts  
auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2016**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Zugl.: Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2016

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:

Namensnennung 4.0 International

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/>

Satz: Kadanik | Grafik- & Satzbüro, [andrekadanik.de](http://andrekadanik.de)

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1616-8127

ISSN (online) 2191-6713

ISBN 978-3-86956-366-4

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-89890>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-89890>

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
1. Einleitung	13
1.1 Problemstellung und Relevanz	13
1.2 Zielsetzung der Arbeit	15
1.3 Methodisches Vorgehen	16
1.4 Limitationen der Untersuchung	19
1.5 Aufbau der Arbeit	20
2. Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene in Deutschland	23
2.1 Eine Begriffsdefinition	23
2.2 Gebietsreformen in den Bundesländern	24
2.2.1 <i>Entwicklungslinien und aktuelle Kreisstrukturen in der Bundesrepublik</i>	24
2.2.2 <i>Ziele und Antriebskräfte der jüngsten kommunalen Verwaltungsreformprozesse</i>	26
3. Kreisgebietsreformen und das kommunalpolitische Ehrenamt – eine fachlich-theoretische Betrachtung	29
3.1 Zu den Begriffen „kommunalpolitisches Ehrenamt“ und „Partizipation“ auf kommunaler Ebene	29
3.2 Darlegung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen	31
3.2.1 <i>(Verfassungs-) Rechtliche Grundlagen der Kreise</i>	31
3.2.2 <i>Materielle Anforderungen an Kreisgebietsreformen</i>	33
3.3 Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern	35
3.4 Der wissenschaftliche Diskurs zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern	40
4. Die sächsische Kreisgebietsreform von 2008	47
4.1 Ausgangssituation im Freistaat Sachsen	47
4.1.1 <i>Bisherige Kreisgebietsreformen und ihre Ergebnisse</i>	47
4.1.2 <i>Demografische Entwicklung</i>	48
4.1.3 <i>Finanzielle Rahmenbedingungen</i>	49
4.2 Das Reformkonzept und strategisches Vorgehen	50
4.3 Bilanz der Kreisgebietsreform	53

4.4	Annahmen und Hypothesenbildung zum Einfluss der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats	55
4.4.1	<i>Annahmen zur Veränderung des individuellen Aufwands zur Mandatsausübung</i>	55
4.4.2	<i>Annahmen zur Veränderung der Überschaubarkeit des Kreisgebiets</i>	56
4.4.3	<i>Annahmen zur Veränderung der Arbeitsfähigkeit der Gremien des Kreistags</i>	58
4.4.4	<i>Annahmen zur Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse</i>	59
4.4.5	<i>Annahmen zur Veränderung der Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien</i>	60
4.4.6	<i>Annahmen zur Veränderung der Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen</i>	61
5.	Quantitative Untersuchung zu den Auswirkungen der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats	65
5.1	Auswirkungen auf die Ausübung des Kreistagsmandats	65
5.1.1	<i>Individueller Aufwand zur Mandatsausübung</i>	65
5.1.2	<i>Überschaubarkeit des Kreisgebiets</i>	74
5.1.3	<i>Arbeitsfähigkeit der Gremien des Kreistags</i>	77
5.1.4	<i>Fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse</i>	79
5.1.5	<i>Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien</i>	80
5.2	Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen	84
6.	Schlussfolgerungen	95
6.1	Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse	95
6.2	Ausblick	101
	Literaturverzeichnis	103
	Anhang	115
	Anlage 1: Online-Fragebogen zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts	116
	Anlage 2: Einladungsschreiben zur Online-Befragung	121
	Anlage 3: Ergebnisbericht zur Online-Befragung	122
	Anlage 4: Landkreise in den deutschen Flächenländern 2013	124
	Anlage 5: Entwicklung der Verwaltungsgliederung seit 03. Oktober 1990	126
	Anlage 6: Gemeinden, Bevölkerung und Fläche 2006 im Freistaat Sachsen	127

Anlage 7: Bevölkerung des Freistaates Sachsen 1990, 1995, 2000, 2005 und 2010 bis 2013	128
Anlage 8: Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen zwischen 1990 und 2060	130
Anlage 9: Landkreise und kreisfreie Städte im Freistaat Sachsen seit dem 01. August 2008	130
Anlage 10: Grafische Auswertung der Online-Umfrage	131
Anlage 11: Zugehörigkeit der befragten Kreisräte zu den zwei Personengruppen	146
Anlage 12: Bewertung der Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen nach Personengruppen (gestiegener Arbeitsaufwand)	146
Anlage 13: Mandate bei den Wahlen 2004, 2008 und 2014 in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen (ohne die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig)	147
Danksagung	149



Foto: Sophia Lootz

Svenja Ems, geboren 1988 in Berlin,

absolvierte an der Universität Potsdam ein Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie der Betriebswirtschaftslehre und schloss dieses im Wintersemester 2012 mit dem Grad des Bachelor of Arts ab. Ihr Studium der Verwaltungswissenschaften an der Universität Potsdam beendete sie im Sommersemester 2016 mit dem Grad des Master of Arts.

Die vorliegende Master-Arbeit wurde von Dr. Christiane Büchner und apl. Prof. Dr. Jochen Franzke begutachtet.

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Veränderung des individuellen Aufwands zur Mandatsausübung	66
Abb. 2:	Veränderung der Arbeitsbelastung durch das Mandat nach Personengruppen	69
Abb. 3:	Bewertung der Veränderung der Arbeitsbelastung in Abhängigkeit zur Veränderung der Komplexität der Aufgaben	70
Abb. 4:	Ausübbarkeit der ehrenamtlichen Kreistagstätigkeit nach Personengruppen	72
Abb. 5:	Beurteilung des Überblicks über die zu behandelnden Themen nach Personengruppen	76
Abb. 6:	Bewertung des Nutzens einer fachlichen Spezialisierung in Abhängigkeit zur Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse	80
Abb. 7:	Bewertung des Nutzens digitaler Hilfsmittel in Abhängigkeit zum Alter	82
Abb. 8:	Beurteilung der Voraussetzungen für die Nutzung digitaler Hilfsmittel	83
Abb. 9:	Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen nach Personengruppen	85
Abb. 10:	Bewertung der Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen	86
Abb. 11:	Bewertung der Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen nach Personengruppen (anspruchsvollere Aufgabenstellungen)	87

# Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Bevölkerung und Fläche am 31. Dezember 2014 nach kreisfreien Städten und Landkreisen	54
Tab. 2:	Veränderung der Anzahl der mandatsbezogenen Termine	68
Tab. 3:	Veränderung der Überschaubarkeit des Kreisgebiets durch die Kreisgebietsreform	74
Tab. 4:	Veränderung der Arbeitsfähigkeit der Kreistage seit der Kreisgebietsreform	78
Tab. 5:	Veränderung der Nutzung und Bewertung des Nutzens digitaler Hilfsmittel	81
Tab. 6:	Wahlvorschläge für die Wahlen 2004, 2008 und 2014 in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen (ohne die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig)	89
Tab. 7:	Relation Bewerber je Mandat bei den Wahlen 2004, 2008 und 2014 in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen (ohne die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig)	90
Tab. 8:	Landkreise, für die die Wahlvorschlagslisten zu den Kreistagswahlen in den Jahren 2004, 2008 und 2014 vorliegen	91
Tab. 9:	Zusammensetzung der Bewerber zu den Kreistagswahlen der Landkreise Bautzen, Zwickau, Vogtlandkreis, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Erzgebirgskreis in den Jahren 2004, 2008 und 2014 nach Personengruppen	93

# Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Drs.	Drucksache
et al.	et alii
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende [Seite]
ff.	folgende [Seiten]
GG	Grundgesetz
GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
i. S.	im Sinne
Kap.	Kapitel
km	Kilometer
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
LKWG M-V	Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern
LV	Landesverfassung
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
N	Größe der Grundgesamtheit
Prof.	Professor
R	Korrelationskoeffizient
S.	Seite
SächsKrGebNG	Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH BaWü	Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg
Tab.	Tabelle

ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
Verf M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

# 1. Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Relevanz

Als Folge der demografischen Entwicklungen und der finanziellen Engpässe vieler Bundesländer kommt es seit einigen Jahren in den meisten Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland erneut zu tiefgreifenden Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene (vgl. Bauer et al. 2013: 7). Mit Hilfe von Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreformen wird versucht, die Verwaltungseffektivität zu erhöhen sowie die kreislichen Aufgaben- und Territorialstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen (vgl. Hesse 2010: 2). Nach Auffassung vieler Reform<sup>1</sup> kann die angestrebte Effektivitätssteigerung, die insbesondere zu Kostenersparnissen und Synergieeffekten führen soll, v. a. durch eine deutliche Vergrößerung der Verwaltungsräume erreicht werden (vgl. Rothe 2004: 126).

Neben dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltungsstrukturen zu erhöhen, das zumeist im Mittelpunkt der Reformvorhaben steht, gilt es jedoch gleichermaßen, die Legitimität lokalen Handelns durch Demokratie und bürgerschaftliche Teilhabe zu erhalten (vgl. Franzke 2013: 20). Generell wird zwischen diesen beiden tragenden Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung ein Spannungsverhältnis vermutet (vgl. Tessmann 2012: 165; Deutscher Landkreistag 2006: 11). Während insbesondere von kommunaler Seite kritisiert wird, dass eine allzu ambitionierte Flächenausdehnung von Landkreisen die zumutbaren äußeren Bedingungen für eine ehrenamtliche Mandatsausübung deutlich erschweren und sogar zu einer Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung führen können (vgl. hierzu u. a. Rocke/Rüsen 2003: 230), betonen Reformbefürworter v. a. die ökonomischen Einsparpotenziale einer solchen Reform und weisen darauf hin, dass eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung nur stattfinden kann, wenn die kommunalen Körperschaften mit ausreichend materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten ausgestattet sind (vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/1380: 7). Der Gesetzgeber steht daher vor der Aufgabe, beide Zielvorstellungen in einem

---

<sup>1</sup> In der vorliegenden Arbeit wird zu Gunsten einer besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Selbstverständlich beziehen sich alle Aussagen auf beide Geschlechter.

Reformprozess zu berücksichtigen und die Größe der administrativen Einheiten so zu gestalten, dass in ihnen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Effizienz und Bürgernähe entsteht (vgl. Franzke 2013: 21).

Spätestens seit dem viel beachteten Urteil des LVerfG M-V vom 26. Juli 2007, in dem die geplante Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern für verfassungswidrig erklärt wurde, steht die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung erneut im Zentrum verwaltungswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Reformdebatten. Die Greifswalder Richter haben die Bedeutung bürgerschaftlicher Mitwirkung im Zusammenhang mit kommunalen Gebietsreformen in ihrem Urteil so stark in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt, wie es kaum eine verfassungsgerichtliche Entscheidung zuvor getan hat (vgl. Dombert 2008: 33). In der bisher nicht erprobten Flächengröße der geplanten Regionalkreise<sup>2</sup> sahen die Verfassungsrichter die Ausübung des politischen Ehrenamts in den Kreistagen als deutlich gefährdet. Sie begründeten ihre Bedenken damit, dass eine wachsende Arbeitslast und zu erwartende Defizite in der Überschaubarkeit des Kreisgebiets die bürgerschaftliche Selbstverwaltung nachhaltig erschweren werden (vgl. Tessmann 2008: 122).

Die seit dem Urteil erkennbare fachpolitische und verfassungsrechtliche Diskussion polarisiert die sachkundige Öffentlichkeit. Während kritische Beobachter davon ausgehen, dass die Greifswalder Richter in ihrem Urteil ein eher tradiertes, mit der Wirklichkeit der lokalen Ebene heute nicht mehr zu vereinbarendes Selbstverwaltungsverständnis zugrunde legen, begrüßen v. a. Kommunalvertreter die Zurückweisung der geplanten „Großkreise“. Zwar ist der wissenschaftliche Diskurs über den optimalen Gebietszuschnitt von Kreisen nicht neu<sup>3</sup>, doch wurden in jüngster Vergangenheit nur selten verwaltungswissenschaftliche Beiträge zur Thematik der Kreisgebietsreformen verfasst und damit eine Aktualisierung des Kenntnisstands vorgenommen. Während es zahlreiche rechtswissenschaftliche Gutachten zu Reformvorhaben in einzelnen Bundesländern gibt, fehlt es vielfach an wirtschafts-, verwaltungs- und sozialwissenschaftlichen Beiträgen zur konkreten Umsetzung und Evaluation solcher Reformen (vgl. Tessmann 2012: 18 f.).

---

2 Geplant waren u. a. Kreise mit einer Fläche von 6.997 km<sup>2</sup> (Westmecklenburg).

3 Es existieren umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Publikationen zum Thema aus den 1960er und 1970er Jahren. Vgl. u. a. Frido Wageners „Neubau der Verwaltung“ von 1969.

## 1.2 Zielsetzung der Arbeit

Ausgehend von dieser Forschungslücke, sollen in der vorliegenden Arbeit jene Thesen und Annahmen, die im Zusammenhang mit dem Greifswalder Urteil diskutiert wurden, aufgegriffen und auf die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen übertragen werden<sup>4</sup>.

Mit Wirkung zum 01. August 2008 wurden in Sachsen die bis dahin existierenden 22 Landkreise und 7 kreisfreien Städte zu 10 Landkreisen und 3 kreisfreien Städten zusammengeschlossen. Obwohl die neuen sächsischen Landkreise eine maximale Fläche von 3.000 km<sup>2</sup> nicht überschreiten und damit bewusst auf die Bildung von Regionalkreisen verzichtet wurde, löste der beabsichtigte territoriale Neuzuschnitt v. a. auf kommunaler Seite Bedenken hinsichtlich der bürgerschaftlich-demokratischen Partizipationsfähigkeit aus.

Im Rahmen einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung, die das Kommunalpolitische Forum Sachsen e. V.<sup>5</sup> beim Institut für Soziologie der TU Dresden in Auftrag gegeben hat, wurde im Vorfeld der Reform das Meinungsbild der Kreisräte aller sächsischen Kreistage zur geplanten Kreisgebietsreform im Freistaat erfasst<sup>6</sup>. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass die befragten Kreisräte durch die geplante Kreisgebietsreform insgesamt eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung erwarten (vgl. Graeff et al. 2007: 46). Sie befürchten, dass durch die größeren Distanzen und den erhöhten Arbeitsaufwand eine neuerliche Kandidatur für viele Kreisräte praktisch unmöglich sein wird (vgl. Graeff et al. 2007: 6). Ob und inwieweit sich diese Befürchtungen seit der Umsetzung der Kreisgebietsreform im Jahr 2008 bestätigt haben, wurde bisher nicht systematisch untersucht.

Vor diesem Hintergrund sollen in der vorliegenden Arbeit die Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts untersucht werden. Im Erkenntnisinteresse steht dabei die Frage, welchen Einfluss die territoriale Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Ausübung des Kreistagsmandats und die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen hat. Ziel der Arbeit ist es, in einem ersten

4 Die Autorin hat sich bereits im Rahmen ihres Studiums mit der Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen auseinandergesetzt. Erkenntnisse aus vorherigen Arbeiten werden in der vorliegenden Untersuchung berücksichtigt.

5 Das Kommunalpolitische Forum Sachsen versteht sich als ein parteiunabhängiger, der Linken jedoch nahestehender kommunalpolitischer Bildungsverein (vgl. [www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)).

6 Vgl. Graef et al. 2007: Vertrauen und Sozialkapital in politischen Institutionen: Politische Konsequenzen der Landkreisreform 2008 – Abschlussbericht.

Schritt aufzuzeigen, ob und inwieweit sich die territoriale Vergrößerung der Landkreise auf die praktische Arbeit im Rahmen der Mandatstätigkeit der Kreisräte auswirkt. In einem zweiten Schritt wird sodann untersucht, ob und inwieweit sich die durch die Kreisgebietsreform veränderten Rahmenbedingungen auf die Bereitschaft auswirken, bei Kreistagswahlen zu kandidieren.

Im Ergebnis soll mit der vorliegenden Arbeit ein empirisch fundierter Beitrag zur Debatte über Kreisgebietsgrößen und deren Einfluss auf die demokratisch-partizipative Dimension der kommunalen Selbstverwaltung geleistet werden.

### 1.3 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit zielt auf eine empirische Überprüfung jener Hypothesen, die aus den Thesen und Annahmen abgeleitet werden, die rund um das Urteil des LVerfG M-V sowie im Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen diskutiert wurden. Ausgangspunkt der hypothesenprüfenden Untersuchung war eine breit angelegte Literatur- und Dokumentenrecherche. Neben der einschlägigen Fachliteratur zum Thema wurden Gesetzestexte, Gerichtsurteile, öffentliche Stellungnahmen und Berichte sowie (rechts-) wissenschaftliche Studien und Drucksachen aus dem sächsischen Landtag analysiert und ausgewertet. In Anlehnung an die im Vorfeld der sächsischen Kreisgebietsreform durchgeführte Befragung von insgesamt 119 Kreisräten stützt sich die hier eingesetzte Methodik zur Überprüfung der Hypothesen auf die deskriptive Auswertung quantitativer Daten.

Für die Datenerhebung wurde ein Online-Fragebogen (Anhang, Anlage 1) entwickelt, der ausschließlich geschlossene Fragen enthält und sich damit insbesondere an zwei bereits erprobten Online-Fragebögen zum Thema orientiert (vgl. Hesse 2014; Graeff et al. 2007). Wie die bisherigen Befragungen zeigen, eignet sich das Thema der vorliegenden Arbeit aufgrund der hohen Strukturierbarkeit der Befragungsinhalte für die Form der schriftlichen Befragung. Zur Sicherstellung eines geschlossenen Teilnehmerkreises enthielten die Einladungsschreiben (Anhang, Anlage 2) individualisierte Links zum Online-Fragebogen.

Der Einsatz eines Online-Fragebogens setzt typischerweise voraus, dass sowohl die Fragen als auch die Antwortvorgaben transparent und verständlich formuliert sind. Zudem muss der Fragebogen inhaltlich konsistent sowie technisch leicht handhabbar sein. Um dies sicherstellen zu können, wurde im Vorfeld der Befragung ein Pretest durchgeführt.

Dieser diente dazu, die Funktionsfähigkeit der Untersuchungstechnik, die Verständlichkeit und Eignung der Untersuchungsfragen sowie einen reibungslosen Befragungsablauf zu prüfen (vgl. Bortz/Döring 2006: 356; Porst 1998: 34 ff.). An der Testbefragung haben ein Geschäftsführer einer Kreistagsfraktion sowie ein stellvertretender Sprecher eines Kreisverbands aus Sachsen teilgenommen. Durch den engen Bezug der Testteilnehmer zur Thematik gilt die Anzahl der Personen, die den Pretest durchgeführt haben, als ausreichend.

Die Online-Befragung war repräsentativ angelegt und richtete sich explizit an alle gewählten Kreisräte, die im Befragungszeitraum in den 10 sächsischen Kreistagen ehrenamtlich tätig waren. In Vorbereitung des Versands des Fragebogens konnten in einer umfangreichen Internetrecherche von insgesamt 914 sächsischen Kreisräten zunächst 478 E-Mailadressen ermittelt werden. In sechs Landkreisen standen die entsprechenden Kontaktdaten aus datenschutzrechtlichen Gründen nur vereinzelt bzw. gar nicht online zur Verfügung. Um dennoch eine möglichst breit angelegte Online-Befragung durchführen zu können, wurden in diesen Landkreisen sowohl die jeweiligen Kreistagsbüros als auch die in den Kreistagen vertretenen Fraktionen angeschrieben und darum gebeten, die E-Mailadressen der Kreisräte bzw. Fraktionsmitglieder zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen dieser gezielten Kontaktaufnahme konnten weitere 105 E-Mailadressen ermittelt werden, sodass im Ergebnis 583 Kreisräte per E-Mail zur Teilnahme an der Online-Umfrage eingeladen werden konnten.

Um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erzielen, wurden ebenfalls im Vorfeld der Online-Befragung der sächsische Landkreistag, alle 10 Landräte in ihrer Funktion als Vorsitzende der Kreistage sowie Kreistagsfraktionen und -gruppen über das Forschungsvorhaben informiert und darum gebeten, auf die geplante Befragung hinzuweisen und um die Beteiligung der Kreisräte zu bitten.

Die Online-Fragebögen wurden zu Beginn des Befragungszeitraums (02.–20.11.2015) an alle Kreisräte der sächsischen Kreistage verschickt, von denen zu diesem Zeitpunkt die E-Mailadressen vorlagen<sup>7</sup>. Bis zum Ende des Befragungszeitraums konnten 138 gültige Teilnahmen verzeichnet und damit eine effektive Rücklaufquote von 23,7 Prozent erreicht werden (Anhang, Anlage 3). Dieses Ergebnis ist unter Berücksichtigung der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel

---

<sup>7</sup> Einzelne Kreisräte konnten den Link aufgrund technischer Probleme nicht öffnen. Sofern dieses Problem gemeldet wurde, wurde den betroffenen Kreisräten erneut eine Einladung zugeschickt. In den überwiegenden Fällen hat der Link anschließend funktioniert.

und im Vergleich zu ähnlichen Befragungen<sup>8</sup> äußerst begrüßenswert. Bereits vor mehr als 10 Jahren galten bei komplexen schriftlichen Umfragen Rücklaufquoten ab 15 Prozent als akzeptabel und ab 45 Prozent als außergewöhnlich gut (vgl. Hesse 2014: 11). Wird zudem davon ausgegangen, dass sich die Zahl eingehender E-Mails und Einladungen zur Teilnahme an Online-Befragungen in den letzten Jahren deutlich erhöht hat, wodurch die Bereitschaft zur Teilnahme an solchen Umfragen tendenziell abnehmen dürfte, können die hier dokumentierten Ergebnisse zweifelsfrei als belastbar angesehen werden.

Die erzielte Rücklaufquote dürfte zum einen durch die bereits angesprochene Kontaktaufnahme und das gezielte Informieren über das Befragungsvorhaben im Vorfeld der Umfrage erklärt werden können, zum anderen ist das Interesse an der untersuchten Thematik maßgeblich für die Teilnahme an der Befragung (vgl. Bortz/Döring 2006: 256). Zahlreiche persönliche Rückmeldungen sowohl im Vorfeld des Befragungszeitraums als auch nach der Teilnahme an der Online-Befragung machen die persönliche Betroffenheit sowie das Interesse der Kreisräte am Untersuchungsgegenstand deutlich.

Von den 138 Kreisräten, die insgesamt an der Online-Umfrage teilgenommen haben, waren 69 Personen nach eigenen Angaben bereits vor der Kreisgebietsreform Mitglied eines Kreistags bzw. Mitglied der Vertretungskörperschaft einer ehemals kreisfreien Stadt. Der Fragebogen war so konzipiert, dass ausschließlich diese Personengruppe Fragen zu möglichen Veränderungen seit der Kreisgebietsreform gestellt bekommen haben. Die anderen 69 Kreisräte<sup>9</sup> erhielten hingegen nur jene Fragen, die sich auf die aktuelle Situation im Kreisgebiet bezogen.

Für die Beantwortung der Frage nach der veränderten Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen wurden zusätzlich zu den Ergebnissen aus der Online-Befragung Daten einbezogen, die aus den Kandidatenlisten zu den Kreistagswahlen von 2004, 2008 und 2014 gewonnen wurden. Da die öffentlichen Bekanntmachungen der Wahlvorschläge für die Kreistagswahlen zum größten Teil nicht frei zugänglich waren, wurden bereits im Oktober 2015 die Kreiswahlleiter von sechs Landkreisen in Sachsen angeschrieben und um die Zusendung

---

8 Hesse (2014) erreichte in seiner zweiten Befragungsrunde zu den Auswirkungen der Landkreisneuordnung eine Ausschöpfungsquote von 32,8 Prozent (138 Teilnahmen). Bei Graeff et al. (2007) haben im Vorfeld der sächsischen Kreisgebietsreform 119 Kreisräte an der Online-Befragung teilgenommen.

9 Von diesen 69 Personen gaben 67 explizit an, vor der Kreisgebietsreform kein Mandat besessen zu haben. Von zwei Personen wurde die Frage hingegen nicht beantwortet.

der entsprechenden Listen gebeten<sup>10</sup>. Bis auf einen Kreiswahlleiter haben alle angeschriebenen Personen die angefragten Kandidatenlisten der jeweiligen Landkreise und der entsprechenden Jahre zur Verfügung gestellt. Die Wahlvorschlagslisten für das Jahr 2004 konnten jedoch nicht für alle Altkreise ausfindig gemacht werden, da die Wahlunterlagen nach dem Ablauf der Amtszeit der gewählten Kreisräte vernichtet oder im Zuge der Kreisgebietsreform nicht den neuen Landratsämtern übergeben wurden.

#### 1.4 Limitationen der Untersuchung

Die Datenerhebung in Form der Online-Befragung hat grundsätzlich zum Vorteil, dass mit einem relativ geringen Aufwand eine Vielzahl an räumlich verteilten Personen erreicht werden kann, doch besteht gleichzeitig die Gefahr einer Verzerrung der Stichprobe, da ausschließlich Personen an der Umfrage teilnehmen können, deren E-Mailadressen vorliegen. Mit Hilfe der vorherigen umfangreichen Recherchearbeit ist es jedoch gelungen, die Kontaktdaten von Kreisräten aus allen zehn Landkreisen und sämtlichen Fraktionen bzw. Kreistagsgruppen zu ermitteln und damit eine repräsentative Stichprobe zu kontaktieren.

Eine weitere Schwäche der gewählten Methodik besteht darin, dass für die Online-Befragung ausschließlich Personen angeschrieben wurden, die derzeit aktiv ein Kreistagsmandat ausüben. Nicht befragt werden konnten hingegen ehemalige Kreisräte, die ihr kreiskommunales Mandat seit der Kreisgebietsreform niedergelegt haben. Gerade jene Zielgruppe hätte Aufschluss darüber geben können, warum auf eine erneute Kandidatur bei den Kreistagswahlen verzichtet wurde und ob dies im Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform steht. Aufgrund fehlender Kontaktdaten konnte diese Zielgruppe jedoch nicht berücksichtigt werden.

Des Weiteren ist anzuführen, dass aufgrund der begrenzten Ressourcen keine ergänzende qualitative Fundierung der Ergebnisse in Form von Interviews vorgenommen werden konnte<sup>11</sup>. Hinzu kommt, dass die Auswertung der Online-Befragung in Form einer deskriptiven Datenanalyse erfolgte, was zu einer begrenzten Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Grundgesamtheit führt.

---

10 Von den übrigen Kreiswahlleitern konnten keine Kontaktdaten ermittelt werden.

11 Vgl. hierzu u. a. das Vorgehen von Hesse 2014 und Graeff et al. 2007.

Da es sich bei den neu gebildeten Landkreisen um keine Regionalkreise nach dem Vorbild aus Mecklenburg-Vorpommern handelt, können zudem keine Aussagen zum Einfluss solcher „Großkreise“ auf die bürgerschaftlich-demokratische Partizipation getroffen werden. So weist Hesse darauf hin, dass Kreisgrößen bis zu 3.000 km<sup>2</sup> – in diese Dimension fallen die neuen sächsischen Landkreise – hinsichtlich der Selbstverwaltungsfähigkeit in jedem Fall vertretbar erscheinen (vgl. Hesse 2008: 89). Gleichwohl kann und sollte anhand der sächsischen Kreisgebietsreform, die durchschnittlich zu einer Verdopplung der Flächendimensionen der Landkreise geführt hat, untersucht werden, wie sich die territoriale Vergrößerung der Landkreise auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts auswirkt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Antworten die subjektiven Einschätzungen der befragten Kreisräte widerspiegeln. Da im Vorfeld der Kreisgebietsreform ein deutlicher Unmut gegenüber der geplanten Vergrößerung der Landkreise bei den Kreisräten zu erkennen war (vgl. Graeff et al. 2007), könnte sich dieser nach wie vor auf das Antwortverhalten niederschlagen, ohne dass genannte Probleme objektiv begründbar sind (vgl. hierzu Bortz/Döring 2006: 154 f.).

## 1.5 Aufbau der Arbeit

Im 2. Kapitel der vorliegenden Arbeit wird, in die Thematik einführend, ein kurzer Überblick über bisherige Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene in Deutschland gegeben. Nach einer begrifflichen Abgrenzung der drei klassischen Reformansätze werden die zentralen Entwicklungslinien sowie die Ziele und Antriebskräfte der jüngsten kommunalen Gebietsreformen in den Bundesländern dargestellt.

Die notwendige fachlich-theoretische Betrachtung von Kreisgebietsreformen und deren Einfluss auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats findet sich durch die Auseinandersetzung mit den (verfassungs-) rechtlichen Rahmenbedingungen von Kreisgebietsreformen sowie dem Urteil des LVerfG M-V berücksichtigt (Kapitel 3). Hierbei werden jeweils einleitend die allgemeinen Grundlagen dargestellt, ehe der Bogen zu den landesspezifischen Regelungen im Freistaat Sachsen gespannt wird. Die Thesen der Greifswalder Richter zu den Auswirkungen der Kreisgebietsgröße auf die ehrenamtliche Ausübung des Kreistagsmandats bilden die Grundlage, um den in Reaktion auf das Urteil entstandenen wissenschaftlichen Diskurs sowie den aktuellen Forschungsstand zum Thema aufzuzeigen.

Anschließend erfolgt in Kapitel 4 eine vertiefende Darstellung der für die vorliegende Arbeit relevanten sächsischen Kreisgebietsreform von 2008. Betrachtet werden die Ausgangsbedingungen, die zur Notwendigkeit einer weiteren Reform im Freistaat Sachsen geführt haben, die politische Erarbeitung des Reformkonzepts sowie die Bilanz der Reform im Hinblick auf die territoriale Dimension der Landkreise. Ausgehend von diesen Darstellungen und unter Einbezug des in Kapitel 3 aufgezeigten aktuellen Forschungsstands werden sechs Hypothesen zum Einfluss des territorialen Neuzuschnitts der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts aufgestellt.

Anhand der Ergebnisse der quantitativen Untersuchung zu den Auswirkungen der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats wird im 5. Kapitel geprüft, ob und inwieweit die Hypothesen am Fallbeispiel der Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen bestätigt werden können. Dabei wird analytisch zwischen der Ausübung des Kreistagsmandats und der Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen unterschieden<sup>12</sup>.

Neben der Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse soll im 6. Kapitel abschließend ein kurzer Ausblick sowohl für Sachsen als auch für künftige Reformen in anderen Bundesländern gegeben werden.

---

12 Aufgrund des begrenzten Umfangs sollen und können in der vorliegenden Arbeit keine weiterführenden fundierten Annahmen zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung untersucht bzw. abgeleitet werden.



## 2. Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene in Deutschland

### 2.1 Eine Begriffsdefinition

Die Diskussion um Verwaltungsreformen in den Bundesländern ist keine neue Erscheinung. Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Bemühungen, die bestehenden Verwaltungsstrukturen und -verfahren zu optimieren und effizienter zu gestalten (vgl. Ebinger/Bogumil 2008: 165). Die vielfältigen Ansätze und Reformmaßnahmen, die ergriffen werden, um den Verwaltungsaufbau zu straffen und die Verwaltungseinheiten leistungsfähiger zu machen, werden häufig unter dem Sammelbegriff Verwaltungsstrukturreform zusammengefasst. Analytisch muss jedoch zwischen drei Reformansätzen unterschieden werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2011: 45): der Funktionalreform, der tatsächlichen Verwaltungsstrukturreform und der Kreisgebiets- bzw. Territorialreform.

Bei der Funktionalreform werden Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den bestehenden Verwaltungseinheiten neu zugeordnet. Hierzu zählt speziell die Übertragung öffentlicher Aufgaben von Behörden der oberen Landesverwaltung bzw. staatlichen Sonderbehörden auf Mittelbehörden oder kreiskommunale Gebietskörperschaften sowie von den Kreisen auf kreisangehörige Gemeinden (vgl. Franzke 2013: 11 f.). Unter einer Verwaltungsstrukturreform im eigentlichen Sinne werden Reformansätze verstanden, die eine Neuordnung des Verwaltungsaufbaus selbst, das heißt die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neuschaffung von Verwaltungseinheiten vorsehen. Ein Beispiel hierfür ist die Fusion staatlicher Sonderbehörden (vgl. Brüning 2013: 25). Als Kreisgebietsreform wird die Veränderung des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten bezeichnet. Bei Gebietsreformen werden Maßnahmen zur kommunalen Neugliederung ergriffen, die in der Regel auf die Zusammenlegung von bestehenden administrativen Gebietseinheiten, also die Schaffung größerer Kreis- und Gemeindezuschnitte zielen (vgl. Rolfes 2008: 71).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit und der untersuchungsleitenden Fragestellung wird der Schwerpunkt im Folgenden auf die Darstellung der bisherigen Territorialreformen auf der Kreisebene gelegt. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Reformansätze zumeist miteinander einhergehen (vgl. Bull 2008a: 288f.; Ragnitz 2007: 46). Es ist einhellige Meinung in der Verwaltungswissenschaft, dass eine Verlagerung von Landesaufgaben auf die Kreisebene im Rahmen einer Funktionalreform nur funktioniert, wenn die Kreise die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug erfüllen (vgl. Bogumil/Jann 2009: 222). Dies ist jedoch bei vielen, gerade kleineren kommunalen Gebietskörperschaften nicht der Fall (vgl. Bogumil/Ebinger 2011: 50). Um die Leistungsfähigkeit der Kreise zu erhöhen und damit die Wahrnehmung der zu verlagernden Aufgaben zunächst zu ermöglichen und langfristig sicherzustellen, werden Funktional- und Territorialreformen daher häufig innerhalb eines großen Reformpakets durchgeführt.

## 2.2 Gebietsreformen in den Bundesländern

### 2.2.1 *Entwicklungslinien und aktuelle Kreisstrukturen in der Bundesrepublik*

Seit der Gründung der Bundesrepublik gab es mehrere Wellen von Gebietsreformen, die zu einer weitreichenden Umgestaltung der ursprünglichen kommunalen Verwaltungsstruktur auf der Gemeinde- und Kreisebene geführt haben. Die erste Reformwelle vollzog sich in den westlichen Bundesländern bereits in den 1960er und 1970er Jahren. In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität waren die Gebietsreformen durch Reformeifer und eine grundsätzliche Aufbruchsstimmung gekennzeichnet (vgl. Stüer/Landgraf 1998: 209). Zahlreiche Kreise und Gemeinden sind zu dieser Zeit vergrößert oder zusammengelegt worden, kreisfreie Städte wurden aufgelöst und sind in die angrenzenden Kreise eingegliedert worden. Zwar gab es bereits damals Auseinandersetzungen und aufwendige Gerichtsverfahren, doch haben die Verfassungsgerichte diese Reformen im Ergebnis fast vollständig passieren lassen (vgl. Bull 2010: 3). Die Zahl der Kreise wurde schließlich von 425 auf 237 und die der kreisfreien Städte von 135 auf 91 verringert (vgl. Wollmann 2008: 60; Stüer/Landgraf 1998: 209). Insgesamt haben diese tiefgreifenden Funktional- und Territorialreformen in den westdeutschen Ländern eine stabile Struktur des Verwaltungsaufbaus

hervorgebracht und lange Zeit wenig Anlass zu neuen Reformvorstößen gegeben (vgl. Franzke 2013: 12).

Mit dem Beitritt der ostdeutschen Bundesländer zur Bundesrepublik kam es schließlich zu einer zweiten Welle umfangreicher Reformmaßnahmen. Durch den Zusammenbruch der DDR und die allgemeine Finanzschwäche der neuen Bundesländer musste eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe an die der westdeutschen Länder erfolgen. In Anlehnung an den Entwicklungsstand des kommunalen Verwaltungssystems in Westdeutschland wurde in den frühen 1990er Jahren eine neue Selbstverwaltungsstruktur gebildet (vgl. Tessmann 2012: 36; Kuhlmann 2009: 113 f.; Stüer/Landgraf 1998: 209). Im Ergebnis wurde die Zahl der Kreise durch Gebietsreformen von 189 auf 87 reduziert (vgl. Wollmann 2008: 60).

Insgesamt waren diese Reformmaßnahmen jedoch weniger nachhaltig als die vorangegangenen Reformen in den westdeutschen Ländern und machen daher bereits seit einigen Jahren weitere Anläufe zu Funktional- und Gebietsreformen erforderlich. Gleichzeitig ergreifen auch westdeutsche Länder erneut Maßnahmen, um ihre mittlerweile überkommenen Verwaltungsstrukturen an die wachsenden Leistungsanforderungen anzupassen (vgl. Franzke 2013: 12 f.).

Seit den 2000er Jahren lässt sich somit eine dritte Reformwelle verzeichnen, die – zwar mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten (vgl. Bogumil/Ebinger 2008a: 278) – in fast allen Flächenländern zu einer Neugestaltung der Verwaltungsstrukturen geführt hat. Den ersten Höhepunkt dieser Reformwelle bildeten 2005 die Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2005) und Niedersachsen (vgl. Bogumil/Kottmann 2006). Ihnen folgten in Form von Kreisgebietsreformen die ostdeutschen Bundesländer Sachsen-Anhalt (2007) (vgl. Gundlach 2013), Sachsen (2008) und Mecklenburg-Vorpommern (2011) (vgl. von Gayl 2010; Meyer 2009; Hesse 2008). In Sachsen-Anhalt wurde die Zahl der Landkreise von 21 auf 11, in Sachsen von 22 auf 10 und in Mecklenburg-Vorpommern von 12 auf 6 verringert<sup>13</sup>. Die Gesetzgeber legten in ihren Reformkonzepten ganz unterschiedliche Flächengrößen fest, die im Rahmen der Kreisgebietsvergrößerungen nicht überschritten werden sollten. So sah das Leitbild in Sachsen-Anhalt eine Höchstgrenze von 2.500 km<sup>2</sup> und in Sachsen von 3.000 km<sup>2</sup> vor. In

13 In den Bundesländern Brandenburg (vgl. Gebhardt 2013; Landtag Brandenburg 2012; Bogumil/Kintzinger/Mehde 2014), Thüringen (vgl. Freistaat Thüringen 2013), Niedersachsen (vgl. Hesse 2010), Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (vgl. Ewer 2008; Bull 2007; Seitz 2007b) sind derzeit ebenfalls entsprechende Kreisgebietsreformen in Planung.

Mecklenburg-Vorpommern durften die neuen Kreiszuschnitte sogar einen Umfang von maximal 4.000 km<sup>2</sup> annehmen (vgl. Hesse 2010: 115).

Die Uneinheitlichkeit sowohl der Territorial- als auch der Funktionalreformen hat seit der Nachkriegszeit zu einer starken Heterogenität der Kommunalstrukturen geführt (Anhang, Anlage 4), sodass heute eine extreme Varianz hinsichtlich der Strukturen, der Einwohnerzahlen und auch der Aufgabenbestände besteht (vgl. Bogumil/Ebinger 2011: 49; Bull 2008a: 287). Im Durchschnitt hat ein Landkreis in Deutschland 186.605 Einwohner und eine Fläche von 1.158 km<sup>2</sup>. In Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl hat Nordrhein-Westfalen mit 338.455 Einwohnern die größten und Thüringen mit 94.868 Einwohnern die kleinsten Landkreise. Flächenmäßig weist hingegen Mecklenburg-Vorpommern mit durchschnittlichen Landkreisen von 3.817 km<sup>2</sup> die größten, das Saarland mit durchschnittlichen Landkreisen von 428 km<sup>2</sup> die kleinsten Landkreise auf.

### *2.2.2 Ziele und Antriebskräfte der jüngsten kommunalen Verwaltungsreformprozesse*

Die zentralen Ziele und Antriebskräfte der jüngsten Verwaltungsreformprozesse auf kommunaler Ebene gelten zwar für das gesamte Bundesgebiet, doch ist der Anpassungsdruck in den ostdeutschen Ländern nach wie vor deutlich größer als in den westdeutschen Ländern. Während auf der einen Seite die bestehenden und zumeist kleinteiligen Verwaltungsstrukturen zu einer begrenzten Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie zu Reibungsverlusten führen (vgl. Bull 2008a: 287), steigen auf der anderen Seite die Leistungsanforderungen an die öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen an (vgl. Franzke 2013: 13). Neben einer unverändert schwierigen Finanzsituation zahlreicher Kommunen machen v. a. die Folgen des demografischen Wandels<sup>14</sup>, insbesondere in den östlichen Bundesländern, neue Reformbemühungen zwingend notwendig (vgl. Deutscher Landkreistag 2006: 3f.). So führen der Bevölkerungsrückgang, die zunehmende Alterung der Gesellschaft und die Wanderungsbewegungen in Kombination mit öffentlichen Finanzierungsproblemen dazu, dass die bislang angebotenen Verwaltungsleistungen der lokalen Ebene vielerorts nicht mehr wie bisher vorgehalten werden können (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2010: 12). Der finanzielle

14 Für eine weiterführende Auseinandersetzung mit dem demografischen Wandel und dessen Folgen für die Kommunen vgl. die Beiträge in Bauer/Büchner/Gründel 2009 sowie die Beiträge zum demografischen Wandel in Heinelt/Vetter 2008: 271–345.

Handlungsdruck wird zudem durch die über Jahrzehnte gewachsene Krise der kommunalen Haushalte, explodierende Pensionslasten und das Ende des Solidarpakts II in den östlichen Bundesländern im Jahr 2019 weiter zunehmen. Hinzu kommt der Wandel des kommunalen Aufgabenspektrums durch die bereits angesprochenen Funktionalreformen (vgl. Franzke 2013: 13 f.).

Unter Berücksichtigung dieser veränderten Rahmenbedingungen stehen bei den jüngsten Gebietsreformen aus ökonomischer Sicht die folgenden drei Zielsetzungen im Vordergrund (vgl. Seitz 2007a: 1): Das Schaffen von schlanken und effizienten Verwaltungsstrukturen auf der kommunalen Ebene, eine Optimierung der Kongruenz von Wirtschafts- und Administrationsräumen sowie die Sicherung und der Erhalt der finanzpolitischen Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften.

Mit der Bildung größerer Kreiszuschnitte wird neben einer Steigerung der Effizienz (vgl. Rolfes 2008: 71) auch eine verbesserte Performance (vgl. Bogumil/Ebinger 2007: 2) der Aufgabenbearbeitung erwartet. Es wird zudem davon ausgegangen, dass eine Zusammenlegung nicht nur zu einer stärkeren Professionalisierung der Kreisverwaltungen und damit zu einer wirksameren Aufgabenerledigung, sondern auch zu deutlichen Einspareffekten für die öffentlichen Haushalte führt. Ziel ist es, durch die Nutzung von Synergie- und Skaleneffekten sowie Verbundvorteilen Einsparungen zu erzielen (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2010: 11 f.). Zudem wird angenommen, dass größere Kreise besser in der Lage sind, ihre Ausgleichsfunktion zu erfüllen (vgl. Bull 2008a: 289). Innerhalb größerer Einheiten ist es demnach deutlich leichter, landesweit eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Einnahmemöglichkeiten, Versorgungsniveaus und Lasten (vgl. Hesse 2010: 166 ff.) sicherzustellen.

Obwohl die bisher genannten Vorteile von Gebietsvergrößerungen weitestgehend unbestritten sind (vgl. Franzke 2013: 20), bleiben bei der Schaffung größerer Einheiten zugleich weitere Aspekte zu beachten (vgl. Hesse 2010: 305): Neben dem Ziel, die administrative Handlungsfähigkeit und Effizienz der kommunalen Einheiten zu erhöhen, gilt es gleichermaßen, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und die kommunale Ebene als „Arena lokaler Demokratie“ (Bull 2008a: 292) sowie die politisch-soziale Identifikation der Einwohner zu bewahren (vgl. Wollmann 2008: 60).

Während mit Gebietsreformen lange Zeit v. a. das Ziel der Effizienzsteigerung verfolgt wurde<sup>15</sup>, vermeiden die aktuellen Reformkonzepte diese einseitige Herangehensweise und berücksichtigen zunehmend auch andere Postulate (vgl. Bull 2008a: 292), insbesondere das der Stärkung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung.

---

15 Schon in den 1960er und 1970er Jahren wurde die einseitige Fokussierung auf technisch-ökonomische Effizienzkategorien und die mangelnde Berücksichtigung von Beteiligungs-, Überschaubarkeits- und Identifikationsaspekten im Rahmen von Kreisgebietsreformen kritisiert (vgl. Tessmann 2012: 142).

# 3. Kreisgebietsreformen und das kommunalpolitische Ehrenamt – eine fachlich-theoretische Betrachtung

## 3.1 Zu den Begriffen „kommunalpolitisches Ehrenamt“ und „Partizipation“ auf kommunaler Ebene

Als politische Partizipation werden freiwillige Aktivitäten von Bürgern zum Zweck der Einflussnahme auf Entscheidungen auf verschiedenen Handlungsebenen des politischen Systems bezeichnet (vgl. Kaase 1997: 160). Findet diese freiwillige Beteiligung auf der kommunalen Ebene – also auf der Ebene der Kreise und Gemeinden<sup>16</sup> – statt, kann von kommunalpolitischer Partizipation gesprochen werden. Diese zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die Bürger nicht nur die Möglichkeit haben, Entscheidungen zu beeinflussen, sondern auch durch zusätzliche Formen der unmittelbaren bürgerschaftlichen Mitwirkung Einfluss auf Personal- und Sachentscheidungen zu nehmen. Neben dem aktiven Wahlrecht zur Kommunalvertretung können die Bürger die politische Leitung der Kommune unmittelbar durch Wahlen bestellen<sup>17</sup> (vgl. Gabriel 2002: 125).

Die Beteiligung von Bürgern am politischen Geschehen erfordert jedoch gewisse Voraussetzungen: Zum einen müssen von staatlicher Seite die institutionellen Rahmenbedingungen für die Teilhabe der Bevölkerung an politischen Entscheidungen gegeben sein<sup>18</sup>, zum anderen bedarf es der Bereitschaft der Bürger, sich ins politische Geschehen

---

16 Ausgehend von der Fragestellung der vorliegenden Arbeit beziehen sich die weiteren Ausführungen v.a. auf die Landkreisebene.

17 Auf der Ebene der Kreise kam es in den letzten Jahren hinsichtlich der Bestellung des Landrats zu großen Änderungen in den Kreisverfassungen: Zu Beginn der 1990er Jahre setzte eine Entwicklung ein, an deren Ende in nahezu allen Bundesländern mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein die Direktwahl der Landräte stand (vgl. Henneke/Ritgen 2010: 666).

18 Die unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung und Partizipation auf Landkreisebene sind in den jeweiligen Landkreisordnungen der Länder rechtlich geregelt. In der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO) werden die Rechte und Pflichten

einzubringen. Dies kann je nach Zeitpunkt, Ort und Beteiligungsform in unterschiedlicher Intensität geschehen (vgl. Biehl 2005: 57). Die politische Partizipation ist dabei im Vergleich zu anderen Formen bürgerschaftlicher Aktivitäten maßgeblich durch die Absicht der Handelnden gekennzeichnet, mittelbar oder unmittelbar politischen Einfluss auszuüben (vgl. Gabriel 2002: 125).

Eine Form der unmittelbaren bzw. direkten Beteiligung an der Kommunalpolitik stellt das kommunalpolitische Ehrenamt dar. Der Begriff des Ehrenamts kann auf die Stein-Hardenbergschen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Preußen zurückgeführt werden. Zu dieser Zeit entstanden die Kommunen als selbstverwaltete lokale Gemeinwesen, in denen das aufstrebende Bürgertum über das Ehrenamt an der lokalen Selbstverwaltung beteiligt wurde. Im heutigen Sprachgebrauch wird der Begriff häufig als Synonym für Engagement benutzt, was jedoch nicht ganz zutreffend ist. Während der Engagementbegriff auch weniger formalisierte Formen sowie die Engagementkultur von Vereinen, Organisationen und Verbänden umfasst, ist der auf eine Person zugeschnittene Begriff des Ehrenamts enger gefasst. So bezeichnet das Ehrenamt im breiten Feld möglicher Formen von Engagement stärker formalisierte, in Regeln eingebundene und dauerhafte Formen des Engagements (vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 14/8900: 32).

Die Einbindung ehrenamtlicher Tätigkeit in das Verwaltungshandeln der Kommunalebene stellt eine zentrale Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung dar (vgl. Hesse 2010: 95). Seinen Ausdruck findet das kommunalpolitische Ehrenamt auf der Landkreisebene in der Wahrnehmung des Kreistagsmandats<sup>19</sup>. Anders als auf Bundes- oder Landesebene erfolgt die Mandatsausübung auf kommunaler Ebene in Deutschland bislang ehrenamtlich. Kommunalpolitiker erhalten zwar Verdienst- und Aufwandsentschädigungen, sie können allerdings nicht „von der Politik leben“ und müssen ihren Lebensunterhalt anderweitig verdienen (vgl. Ronge 1994: 267). Ob die Ehrenamtlichkeit der Mandatswahrnehmung ein „verfassungsrechtlich fundiertes Essentialia“ (Meyer 2008: 64) der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, ist kommunalwissenschaftlich umstritten (vgl. hierzu auch Meyer 2004: 32 f.).

---

der Einwohner und Bürger eines Landkreises sowie deren Beteiligung an politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen im zweiten Teil dargelegt.

19 Je nach Bundesland werden die Mandatsträger als Kreisräte (Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen), Kreistagsabgeordnete (Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) oder Kreistagsmitglieder (Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) bezeichnet (vgl. Henneke 2006: 56).

## 3.2 Darlegung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen

### 3.2.1 (Verfassungs-) Rechtliche Grundlagen der Kreise

Bei Landkreisen handelt es sich der Struktur nach um selbständige kommunale Gebietskörperschaften mit zusätzlichem übergemeindlich-verbandlichem Charakter. Zugleich bilden sie den Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. Diese Trias von Strukturelementen bestimmt die Verwaltungskonzeption des Kreises (vgl. Mecking 1995: 87f.). Kreise stellen hinsichtlich ihrer verwaltungsorganisatorischen Funktion überschaubare Verwaltungseinheiten dar, die „im Rahmen ihrer politisch-demokratischen Funktion die Verwaltung als Erledigung örtlicher Aufgaben in ‚bürgerschaftlicher Partizipation‘ wahrnehmen“ (Ewer 2008: 15).

Die Doppelfunktion des Kreises als überörtlicher Gemeindeverband und unterste Ebene der allgemeinen Staatsverwaltung ermöglicht die Realisierung der Prinzipien von Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung (vgl. Tessmann 2012: 44).

Während für die Organisation der staatlichen Verwaltung die Bestimmungen des GG (Art. 30 und 83) und der jeweiligen Landesverfassung gelten, werden die Normen für die kommunale Selbstverwaltung durch den Art. 28 GG sowie durch weitere Konkretisierungen in den Landesverfassungen festgelegt. Die kommunale Selbstverwaltung ist daraus abgeleitet „ein wesentliches Element der demokratischen Ordnung“ (Siedentopf/Laux 1998: 11) der Bundesrepublik und wird maßgeblich durch die konstitutionelle Vorstellung der örtlichen Verbundenheit, Überschaubarkeit und dem Unterschied zwischen Staats- und Kommunalaufgaben bestimmt (vgl. Tessmann 2012: 32).

Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet zunächst den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Anschließend heißt es in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, dass auch die Gemeindeverbände – und damit die Kreise – „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“ haben. Beide Garantien machen in ihrer Zusammenschau die „kommunale Selbstverwaltungsgarantie“ aus und bestimmen zugleich das generelle Aufgabenverhältnis zwischen Kreisen und Gemeinden<sup>20</sup> (vgl. Mecking

20 Während lange Zeit in der Rechtsprechung die Meinung vorherrschte, dass sich der Wesensgehalt des gewährten Selbstverwaltungsrechts zwischen Kreisen und Gemeinden in seiner Substanz nicht unterscheidet, rückte das Bundesverfassungsgericht in dem

1995: 92). Ergänzt werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben durch das in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit (vgl. Brüning 2013: 35). Demnach muss das Verwaltungshandeln darauf ausgerichtet sein, den Leistungsprozess möglichst kostengünstig zu gestalten<sup>21</sup>.

Die Landesverfassung des Freistaates Sachsen stellt in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 die Staatsbehörden und die Träger der Selbstverwaltung grundsätzlich nebeneinander. Die Verwaltung wird „durch die Staatsregierung, die ihr unterstellten Behörden und durch die Träger der Selbstverwaltung ausgeübt“. Nach Art. 82 Abs. 2 sind die Gemeinden, die Landkreise und andere Gemeindeverbände die Träger der kommunalen Selbstverwaltung, „[i]hnen ist das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf). Für die Bestimmung des Verwaltungsträgers regelt Art. 83 der Landesverfassung, dass „Aufgaben, die von den nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, [...] diesen zuzuweisen [sind]“ (Art. 83 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf). Die Ausführungen zur kommunalen Selbstverwaltung werden sodann wie folgt formuliert: „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung“ (Art. 84 Abs. 1 SächsVerf). Der Vorrang kommunaler Aufgabenträgerschaft wird zudem in der sächsischen Landesverfassung sehr konkret gefasst: „Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie

---

richtungsweisenden „Rastede-Beschluss“ (BVerfGE 79, 127 ff.) von der Gleichbehandlung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben ab (vgl. Ewer 2008: 24). Das Gericht geht in seinem Urteil von einer gemeindlichen Allzuständigkeit aus, wonach den Gemeinden a priori ein Aufgabenbereich zusteht, der sämtliche Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst. Der Aufgabenbereich der Kreise wird hingegen allein durch den Gesetzgeber bestimmt. Die Garantie der kreislichen Selbstverwaltung umfasst folglich keine Allzuständigkeit; Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft dürfen nur aus spezifischen Gründen des Gemeinwohls auf die Kreise übertragen werden (vgl. Mecking 1995: 92 f.).

- 21 Neben dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit, das sich auf die Effizienz des Leistungsprozesses bezieht, muss das Verwaltungshandeln zudem am Maßstab der Effektivität gemessen werden. Hierbei steht die Frage nach der Zielerreichung, also der Wirksamkeit der Leistungsprozesse, im Vordergrund. Als weiteres Kriterium gilt die Leistungsfähigkeit. Dieser Aspekt bezieht sich auf das Vorhandensein der notwendigen Ressourcen, um die Verwaltungsleistungen wirkungsorientiert erbringen zu können (vgl. Tessmann 2005: 52 ff.).

von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können“ (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf).

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben erfährt die Rechtslage der Kommunen durch die kommunalverfassungsrechtlichen Gesetze in Form von Gemeindeordnungen, Kreisordnungen und Amtsordnungen weitere Konkretisierungen. In der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen wird das Wesen des Landkreises wie folgt beschrieben: „Der Landkreis erfüllt seine Aufgaben in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zum gemeinsamen Wohl aller Einwohner. Er unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei“ (§ 1 Abs. 1 SächsLKrO). Die weitere Abgrenzung des Aufgabenbestands zwischen Kreisen und Gemeinden erfolgt in § 2: „Die Landkreise erfüllen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, alle überörtlichen und alle die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde übersteigenden Aufgaben in eigener Verantwortung“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO).

Durch die dargestellten verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind neben den Gemeinden auch die Kreise als Einrichtungen garantiert. Das Grundgesetz sowie die jeweiligen Landesverfassungen sehen vor, dass es Kommunen – also sowohl Gemeinden als auch Kreise – geben muss, in denen die Bürger ihre Angelegenheiten selbstverantwortlich erledigen können. Neben dieser sogenannten institutionellen Rechtssubjektsgarantie besagt die objektive Rechtsinstitutionsgarantie, dass den Kommunen eine eigenverantwortliche Aufgabenerledigung gewährleistet sein muss. Und schließlich müssen die Kommunen ihre Rechte prozessual durchsetzen können (subjektive Rechtsstellungsgarantie). Trotz dieser verfassungsrechtlich zugesicherten Garantien der kommunalen Selbstverwaltung kann der Gesetzgeber einzelne Kommunen auflösen oder neu bilden. Es besteht lediglich ein Schutz der kommunalen Ebene, nicht aber der einzelnen Gemeinde oder des einzelnen Kreises (vgl. Bull 2007: 36 f.; Ewer 2008: 26 ff., 45 ff.).

### 3.2.2 *Materielle Anforderungen an Kreisgebietsreformen*

Neben der Wahrung des Kernbereichs des Selbstverwaltungsrechts muss der Gesetzgeber bei Maßnahmen zur gebietlichen Neugliederung von Landkreisen zudem materiell-rechtliche Anforderungen beachten (vgl. u. a. auch Brüning 2013; Bull 2007; Ewer 2008; Hesse 2010; Rothe 2004; Tessmann 2012). Die Bindung an Rechtsprinzipien soll gewährleisten, dass Gesetzgebungsprozesse strukturiert, die

notwendigen Schritte sorgfältig abgewogen und wesentliche Aspekte beachtet werden (vgl. Bull 2008a: 296). Zentrale Rechtsprinzipien bei Kreisgebietsänderungen sind die Gemeinwohlbindung, die Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot (vgl. Stüer 2008: 107).

Eine Kreisgebietsänderung steht zunächst einmal in allen Bundesländern unter dem Vorbehalt des öffentlichen Wohls. Erforderliche Gründe des öffentlichen Wohls sind im Regelfall dann gegeben, wenn mit der Gebietsänderung für die Allgemeinheit Verbesserungen in organisatorischer, verwaltungstechnischer, wirtschaftlicher oder sonstiger Hinsicht entstehen. Hierzu können die Erhöhung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Kommune, die Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner oder die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung zählen (vgl. Expertenkommission Verwaltungsreform 2005: 39).

Neben der Gemeinwohlbindung hat der Gesetzgeber bei der Durchführung einer Kreisgebietsreform den sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (vgl. Ewer 2008: 169 f.). Dies bedeutet, dass mit der Kreisgebietsreform zunächst ein legitimes Ziel verfolgt werden muss. Der Gesetzgeber darf sodann geeignete Neugliederungsmaßnahmen ergreifen, mit denen die verfolgten Gemeinwohlziele erreicht werden können. Dabei müssen die angestrebten Vorteile der Reform in einem angemessenen Verhältnis zu möglichen Nachteilen der Reformmaßnahmen stehen (vgl. Rothe 2004: 116 f.).

Ein weiterer Gesichtspunkt ist das Willkürverbot bzw. die Systemgerechtigkeit als spezielle Ausprägung. Diese besagt, dass sich der Gesetzgeber bei einzelnen Änderungsmaßnahmen an ein von ihm selbst festgelegtes Leitbild halten muss, wenn er im Vorfeld ein solches bestimmt hat (vgl. Ewer 2008: 184).

Wie bereits dargestellt, wird die kommunale Selbstverwaltung in Anlehnung an das Grundgesetz durch die sächsische Landesverfassung in Art. 82 Abs. 2 garantiert. Gleichwohl sieht die Landesverfassung auch die Möglichkeit eines Eingriffs in die kommunale Gebietshoheit vor. Demnach sind Gebietsänderungen von Kreisen aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig (vgl. Art. 88 SächsVerf).

In der sächsischen Landkreisordnung sind für die Problematik der Kreisgebietsreform insbesondere die §§ 6 und 7 von Bedeutung: Das Gebiet des Landkreises soll so bemessen sein, „dass die Verbundenheit der Gemeinden und der Einwohner des Landkreises gewahrt und die Leistungsfähigkeit des Landkreises zur Erfüllung seiner Aufgaben

gesichert ist“ (§ 6 Abs. 2 SächsLKrO). In § 7 wird sodann noch einmal wiederholt, dass ein Gebiet von Landkreisen „aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit geändert werden“ (§ 7 Abs. 1 SächsLKrO) kann.

### 3.3 Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Die gesetzlichen Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung sowie zu Kreisgebietsänderungen sind bewusst allgemein gehalten (vgl. Brüning 2013: 34) und sollen lediglich als richtungweisend verstanden werden. Konkrete rechtliche Folgerungen für bestimmte Sachverhalte sind daraus nur begrenzt möglich. Vielmehr ist es Aufgabe der Politik und Verwaltung, nach praktischen Lösungen zu suchen. Dabei wurde der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in der Vergangenheit zunehmend durch Entscheidungen der Verfassungsgerichte reglementiert. V.a. die Landesverfassungsgerichte haben durch ihre Rechtsprechung eine Konkretisierung der Rechtslage vorgenommen und erhöhte Anforderungen an den Gesetzgebungsprozess und dessen Ergebnis gestellt (vgl. Bull 2007: 14 f.; Hesse 2010: 366).

Neben konkreten Vorgaben darüber, wie eine Neugliederung des Gebietszustands erfolgen soll bzw. welche Schritte in einem Gesetzgebungsprozess durchlaufen werden müssen<sup>22</sup>, geht es bei Kreisgebietsreformen auch – und gerade wieder in jüngster Zeit verstärkt – um die Frage, nach welchen Kriterien die richtige Größe eines Kreises zu bestimmen ist<sup>23</sup>.

Mit seinem aufsehenerregenden Urteil aus dem Jahr 2007 zur geplanten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern hat das LVerfG M-V eine erneute Debatte über die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Kreisgebietsreformen und die angemessene Größe

22 Vgl. bspw. die Drei-Stufen-Lehre aus dem Urteil des ThürVerfGH von 1996.

23 Bereits 1972 hat der Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg in seinem Urteil diesen Ansatz wie folgt formuliert: „Der StGH geht davon aus, dass die Kerngehaltsgarantie des Art. 71 Abs. 1 LV der Kreisgröße gewisse äußerste Grenzen setzt. Der Gesetzgeber darf nicht einen Kreis schaffen, der wegen seiner Größe den überörtlichen, die Ebene der Gemeinden ergänzenden Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr gerecht werden kann. [...] Das Funktionieren eines Landkreises als Selbstverwaltungseinrichtung, bes. seine übergemeindliche Ausgleichsfunktion, seine Überschaubarkeit und Bürgernähe hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Soweit sich diese numerisch ausdrücken lassen, sind neben der Einwohnerzahl v.a. der gebietliche Umfang sowie die Zahl und die Struktur der kreisangehörigen Gemeinden bedeutsam. Dabei folgen aus Art. 71 I LV aber keine starren und absoluten Höchstzahlen i.S. normativer Elemente der institutionellen Garantie [...]“ (StGH BaWü 1972: 163, 168).

eines Landkreises angestoßen. In seinem viel beachteten Urteil hat es sich u. a. mit der Frage befasst, ab welcher Größenordnung die durch das Grundgesetz und die Landesverfassung vorgegebene zulässige Obergrenze von Kreiszuschnitten überschritten wird. Die Greifswalder Richter betonten zwar, dass diese kaum generell zu beantwortende Frage „als logisch vorrangig angesehen“ (LVerfG M-V 2007: 42) werden müsse, verzichteten jedoch ebenfalls darauf, diesbezüglich eine eindeutige Aussage vorzunehmen und wiesen lediglich darauf hin, dass es noch nicht gelungen sei, überzeugungskräftig zu entwickeln, wo von Verfassungen wegen eine äußerste Grenze für die Fläche von Kreisen liegt. Gleichwohl haben sie in Ihren Ausführungen deutlich gemacht, dass das Landesverfassungsgericht die in Mecklenburg-Vorpommern geplanten Flächendimensionen gerade unter dem Gesichtspunkt der bürgerschaftlich-demokratischen Partizipation für äußerst fragwürdig hält und damit die Bedenken der Beschwerdeführer teilt (vgl. LVerfG M-V 2007: 42). Das Gericht gab deutlich zu erkennen, dass es die Überschaubarkeit der Gebietsstrukturen und eine verantwortliche Ausgestaltung der ehrenamtlichen Mandatswahrnehmung nicht als dispo-  
nibel (vgl. Meyer 2008: 68) erachtet.

Das ursprüngliche Reformkonzept<sup>24</sup> verfolgte im Wesentlichen eine konsequente Zweistufigkeit der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern und sah eine drastische Reduzierung der Zahl der kreiskommunalen Körperschaften vor (vgl. Lenz 2013: 95). Die bestehenden 12 Landkreise und sechs kreisfreien Städte sollten zu 5 neuen Großkreisen zusammengefasst werden. Das angestrebte 5+0 Modell beabsichtigte eine Einkreisung sämtlicher kreisfreier Städte und verfolgte in bisher nicht bekanntem Umfang die Schaffung von sogenannten Regionalkreisen<sup>25</sup> (vgl. Tessmann 2008: 121).

Das Gericht erklärte die geplante Kreisgebietsreform zwar „aus anderen Gründen“ (LVerfG M-V 2007: 42) für verfassungswidrig, doch bezog es sich in seiner Urteilsbegründung u. a. auf den Verstoß gegen den Art. 28 Abs. 2 sowie die Art. 3 Abs. 2 und Art. 72 Abs. 1 und 2 der Verf M-V und arbeitete damit prägende Elemente der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie für die Landkreise heraus (vgl. Meyer 2008: 68).

24 Vgl. Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006 (GVBl. M-V S. 194).

25 Obgleich der Begriff der Region nicht eindeutig definiert ist, wird unter einer Region allgemein ein durch bestimmte Merkmale abgrenzbarer, zusammenhängender Teilraum mittlerer Größenordnung verstanden, der oberhalb der kommunalen und unterhalb der Landesebene angesiedelt ist (vgl. Sinz 2005: 919; Mose/Nischwitz 2009: 1; Mecking 1995: 53 f.).

Als Kernargument für die Verfassungswidrigkeit werden jedoch Verfahrensfehler im Reformprozess selbst genannt. Der Gesetzgeber habe sich zu früh auf die Einräumigkeit und die Einheit der Verwaltung<sup>26</sup> in Großkreisen festgelegt, ohne zuvor konkrete Ziele und Grundsätze der Verwaltungsmodernisierung formuliert zu haben. Es habe kein Leitbild bestanden, das den Gesetzgeber im Entscheidungsprozess ergebnisoffen geleitet und schließlich den konkreten Neuzuschnitt der Kreise hinreichend begründet hätte. Mit diesem Vorgehen sei der Gesetzgeber von dem Entscheidungsmuster abgewichen, nach dem gemeinhin Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden.

Zwar sei das augenscheinliche Abweichen von dem üblichen Vorgehen nicht per se von Verfassungen wegen ausgeschlossen, doch müsse der Gesetzgeber in einem solchen Fall sämtliche Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung im Gesetzgebungsverfahren einbeziehen und das Spannungsverhältnis zwischen der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und der bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung (vgl. LVerfG M-V 2007: 34) berücksichtigen:

„Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungen wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten – die Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits – in den Blick genommen werden“ (LVerfG M-V 2007: 37).

Dies sei bei der geplanten Kreisgebietsreform nicht erfolgt. Der Gesetzgeber habe es vielmehr versäumt, schonendere Alternativen wertend in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen und eine Abwägung der widerstreitenden Belange vorzunehmen (vgl. LVerfG M-V 2007: 56). Während die kommunale Selbstverwaltung unter dem Blickwinkel der Leistungskraft im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung und der Aufgabenerweiterung der Kreise (LVerfG M-V 2007: 43, 49) umfassend gewürdigt wurde, habe der Gesetzgeber die bürgerlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. LVerfG M-V 2007:

26 „In der Grundkonzeption des Landtages ist die Einräumigkeit der Verwaltung dahin umschrieben, dass die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche von Behörden und öffentlichen Einrichtungen soweit wie möglich nach dem Prinzip der Einheit von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen zu gestalten seien. Der weitere Grundsatz der Einheit der Verwaltung ist dahin gekennzeichnet, dass Aufgaben und Verantwortung soweit wie möglich bei einer Behörde oder Einrichtung zu konzentrieren seien“ (LVerfG M-V 2007: 43).

43) als weiteres Wesensmerkmal einer „guten“ kommunalen Selbstverwaltung nicht hinreichend im Abwägungsprozess berücksichtigt. Das Verwaltungsmodernisierungsgesetz sei im Wesentlichen von dem Zweck getragen, eine effizientere und kostengünstigere Verwaltung im Land und in den Kreisen zu erreichen (vgl. LVerfG M-V 2007: 45 ff.), wodurch ein klares „Abwägungsdefizit“ (LVerfG M-V 2007: 37) zu Lasten der partizipatorisch-demokratischen Komponente der kommunalen Selbstverwaltung vorliegt.

Trotz dieser Argumentationsweise zur Verfassungswidrigkeit des Reformvorhabens stellt das LVerfG M-V in seiner Urteilsbegründung eine Reihe von normativen Annahmen zum Zusammenhang der territorialen Größe der Kreise und der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension auf. Die Ausgestaltung der Kreisfläche müsse demnach so erfolgen, dass es den Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen auszuüben (vgl. LVerfG M-V 2007: 50). Das Gericht teilt damit die vorgebrachten Bedenken der Antragsteller bezüglich der Flächenausdehnung und führt diesbezüglich weiter aus:

„Überdies werden Kreise gebildet, die auch als Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens aus dem Blickwinkel der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung bedenklich sind. Insbesondere erscheint die in Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV als ein prägendes Element der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistete Ehrenamtlichkeit der Tätigkeit im Kreistag und in seinen Ausschüssen gefährdet, v. a. in den besonders groß dimensionierten Kreisen. [...] Die Überschaubarkeit des Gebiets, die ein Wesensmerkmal des Kreises im Sinne von Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV ist, erscheint jedenfalls bei den größeren der Kreise fraglich“ (LVerfG M-V 2007: 53 f.).

Die Greifswalder Richter sahen es als auf der Hand liegend an, dass durch eine beträchtliche Vergrößerung der Kreisfläche die ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied des Kreistags ebenso beträchtlich erschwert wird. Infolge des höheren Zeitaufwands, der gestiegenen Entfernungen und der stärkeren Arbeitsbelastung drohe erkennbar die Gefahr, dass die Bereitschaft von Bürgern, ein Ehrenamt auf Kreisebene wahrzunehmen, weiter nachlässt (vgl. LVerfG M-V 2007: 50 ff.). Eine kraftvolle Selbstverwaltung sei aber darauf angewiesen, dass sich Vertreter aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen im Kreistag und seinen Ausschüssen zusammenfinden (vgl. LVerfG M-V 2007: 53). Zwar seien

schon jetzt Angehörige bestimmter Berufsgruppen unterrepräsentiert, doch würde sich diese Entwicklung durch die zunehmende Belastung noch verstärken und schließlich dazu führen, dass sich die kreiskommunale Selbstverwaltung zunehmend von einer kraftvollen Selbstverwaltung entfernt (vgl. LVerfG M-V 2007: 53).

Das Gericht sieht es zudem als äußerst fragwürdig an, ob unter den genannten Bedingungen in den Kreisen noch ein Aufbau der Demokratie von unten nach oben geleistet werden kann. So könne der Kreis nur „schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn faktisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausgeschlossen sind“ (LVerfG M-V 2007: 56). Zwar erkennt das Gericht die Bemühungen des Gesetzgebers an, die befürchteten Defizite durch eine verbesserte Ausstattung der Fraktionen mit hauptamtlichem Personal abzufedern, doch sieht es die geplanten Unterstützungsmaßnahmen und deren Wirkung äußerst kritisch. So könne die Unterstützung durch hauptamtliches Personal nur in Grenzen dazu beitragen, dass die Erschwernisse der Arbeit und die geminderte Überschaubarkeit kompensiert werden. Das Gericht hegt zudem grundsätzlich Zweifel daran, ob die Unterstützung durch hauptamtliches Personal für die kommunale Selbstverwaltung in Ausübung eines Ehrenamts eher förderlich oder nachteilig ist:

„Hauptamtliches Personal kann durch Zuarbeit den Mitgliedern der Kreistage verlässliche Entscheidungsgrundlagen liefern. Die Unterstützung kann aber auch bedeuten, dass sich eine Tendenz zur Professionalisierung der Entscheidungsfindung durch ehrenamtliche Kreistagsmitglieder entwickelt. Die kommunale Selbstverwaltung könnte damit durch eine Wohltat in ihrem verfassungsrechtlich gesicherten Charakter geschmälert werden“ (LVerfG M-V 2007: 55).

Obgleich das Gericht das ursprüngliche Reformmodell für nicht verfassungskonform erklärt hat, wurde der Reformbedarf in Mecklenburg-Vorpommern als solcher ausdrücklich anerkannt. Vor dem Hintergrund der fiskalischen und demografischen Entwicklungen im Land (vgl. LVerfG M-V 2007: 38 f.) sei es von Nöten, mit einer verantwortlichen und vorausschauenden Gesetzgebung die „drohenden Schäden und Gefahren vom Land und den Kommunen abzuwenden oder sie zumindest zu begrenzen“ (LVerfG M-V 2007: 40). Hierzu bedarf es ei-

ner Anpassung der Strukturen der Verwaltung an die bereits laufenden Entwicklungen<sup>27</sup>.

Im Gegensatz zum Urteil des LVerfG M-V hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof die umfassende Verwaltungsreform des Freistaates Sachsen im Jahr 2008 in vollem Umfang gebilligt (vgl. Bull 2010: 6). Das Gericht hat sich mit dem Antrag der kreisfreien Stadt Plauen auf kommunale Normenkontrolle gegen Bestimmungen des Gesetzes zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaates Sachsen beschäftigt und diesen zurückgewiesen.

### 3.4 Der wissenschaftliche Diskurs zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Ausgehend von der Entscheidung des LVerfG M-V entstand in Fachkreisen eine kontroverse Debatte um die Zulässigkeit von Groß- bzw. Regionalkreisen und die Bedeutung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen von Kreisgebietsreformen. Das Urteil, mit dem das Gericht durchaus „verfassungsrechtliches Neuland“ (Nierhaus 2008: 8) betritt, hat nicht nur Auswirkungen auf die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, sondern wirkt sich auch auf die Reformvorhaben in anderen Bundesländern aus und setzt diesen gewisse verfassungsrechtliche Grenzen. So haben v. a. die Bundesländer Brandenburg und Sachsen, in denen zum damaligen Zeitpunkt ebenfalls Kreisgebietsreformen anstanden, den Greifswalder Prozess aufmerksam verfolgt<sup>28</sup>.

27 Inzwischen hat Mecklenburg-Vorpommern seine Gebietsreform in leicht modifizierter Form umgesetzt (vgl. Bull 2010: 7). Vgl. auch LVerfG M-V 21/10 vom 18.08.2011: Das Landesverfassungsgericht sieht den Gesetzgeber gehalten, „die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten und gegebenenfalls dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied [...] sicherzustellen“ (LVerfG M-V 2011: 28). Um jener Beobachtungspflicht nachzukommen, beauftragte das Innenministerium das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften unter der Leitung von Joachim Hesse, zu untersuchen, ob und inwieweit sich die Neuordnung bewährt hat und wo Nachbesserungsbedarf besteht. Gegenwärtig liegt der zweite Zwischenbericht vor.

28 Obwohl der sächsische Innenminister eine Übertragbarkeit der Entscheidung auf die Situation im Freistaat Sachsen bereits unmittelbar nach der Urteilsverkündung verneint hat (vgl. Mehde 2007: 337), lassen sich in der sächsischen Reformdebatte wiederholt Bezüge zum Urteil erkennen. So hat sich bspw. Prof. Degenhart im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Sächsischen Landtags zur geplanten Kreisgebietsreform folgendermaßen geäußert: „Die Kreisgebietsreform für Sachsen, die auf die Bildung von Großkreisen verzichtet, stellt damit Gesichtspunkte der Verwaltungseffizienz nicht einseitig in den Vordergrund und dürfte in der Grundsatzposition auch dann Bestand haben, wenn wir

Mit ihrer Entscheidung haben die Greifswalder Richter nicht nur die demokratisch-partizipativen Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung in den Mittelpunkt der verwaltungswissenschaftlichen sowie politischen Reformdebatte gestellt, sondern auch einen fachlich-theoretischen Diskurs zum Urteil selbst entfacht<sup>29</sup>. Auffallend ist dabei, wie stark die Meinungen zum Urteil auseinander gehen (vgl. Ewer 2008: 105). Das Echo reicht von „überwiegender Zustimmung bis zu fundamental anmutender Ablehnung“ (Meyer 2008: 50). Die Bewertung der Greifswalder Entscheidung erfolgt dabei auf zwei Ebenen: So werden einerseits die inhaltlichen Aussagen des Gerichts zum Zusammenhang von territorialer Größe der Kreise und der Wahrnehmung des ehrenamtlichen Kreistagsmandats intensiv diskutiert und andererseits wird die vom Gericht angeführte Verfassungswidrigkeit und damit die Argumentationsweise der Richter in der Urteilsbegründung kritisiert.

So bemängeln kritische Stimmen (vgl. Bull 2008b; Mehde 2007), dass der vom Gericht angeführte Grund für die Verfassungswidrigkeit des Reformvorhabens irreführend sei, da die Richter mit ihrem Argumentationsgang den ausschlaggebenden Grund des Urteils verschleiert hätten. Demnach würden nicht die genannten prozeduralen Defizite im Gesetzgebungsverfahren, sondern die vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität von Großkreisen im Hinblick auf die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kreiskommunalen Selbstverwaltung den Kern des Urteils bilden (vgl. Bull 2008b: 24). Der Argumentationsgang der Entscheidung könne im Ergebnis nur so verstanden werden, „dass das Gericht nicht den Mut hatte, die Verfassungskonformität der Schaffung von derartigen Großkreisen kategorisch auszuschließen“ (Mehde 2007: 333).

Indem die Richter Risiken lediglich angedeutet hätten, jedoch vor einer klaren Festlegung zurückgeschreckt seien, hätten sie die Gelegenheit vertan, eine Grundsatzentscheidung hinsichtlich der verfassungsrechtlich zulässigen Flächenausdehnung von Landkreisen zu treffen, so ein weiterer Kritikpunkt. Dies sei bedauernswert, da gerade diese Frage im Mittelpunkt des fachlichen Interesses und der politischen Beobachtung stand (vgl. Meyer 2009: 267). Zwar hätten die Richter deutlich

---

die strenge Position des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zugrunde legen wollen [...]“ (Innenausschuss Sächsischer Landtag 2007: 10).

29 Während die Entscheidung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive v.a. in den Kontext aktueller Verwaltungsreformen eingeordnet und deren Auswirkungen auf künftige Modernisierungsstrategien untersucht wird (vgl. hierzu u.a. Bogumil/Ebinger 2008b.), erfolgen in den kommunalrechtlichen Schriften rechtswissenschaftliche Abhandlungen über die vom Gericht getroffenen Abwägungen (vgl. hierzu u.a. Bull 2007; März 2007; Mehde 2007).

zu erkennen gegeben, dass sie eine flächenmäßige Ausdehnung von Kreisen, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen war, unter den Gesichtspunkten der bürgerschaftlich-demokratischen Partizipation und der Überschaubarkeit für äußerst bedenklich hielten (vgl. Ewer 2008: 104), doch bleibe durch die Urteilsbegründung letztlich unklar, bis zu welcher Grenzgröße die verfassungsmäßige kommunale Selbstverwaltung gewahrt werden würde (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b: 21).

Zwar sind bereits in den 1960er und 1970er Jahren Versuche unternommen worden, verwaltungswissenschaftliche Normen für die richtige Größe von Gebietsstrukturen zu entwickeln<sup>30</sup>, doch sei es bisher nicht gelungen, wissenschaftlich zu beweisen, welche Gebietsgröße für einen Landkreis im 21. Jahrhundert optimal ist (vgl. Bull 2010: 15). Dies lasse sich v. a. darauf zurückführen, dass es bei der Berechnung optimaler Flächengrößen eine Reihe methodischer Schwierigkeiten gebe (vgl. Hesse 2010: 114).

Im kommunalwissenschaftlichen Schrifttum lassen sich dennoch immer wieder Ansätze finden, in denen versucht wird, konkrete Zahlen zu benennen, die zumindest als Anhaltspunkte bei der Bestimmung von Kreisgrößen dienen können (vgl. Ewer 2008: 101). Da unter Einbindung der Kriterien der Ortsnähe, Teilhabe und Identität eine rein quantitative Abwägung nur sehr begrenzt möglich sei, lasse sich bei den Versuchen, die optimale Betriebsgröße zu bestimmen, eine beträchtliche Spannbreite erkennen (vgl. Hesse 2010: 115). So geht Rothe etwa davon aus, dass 2.000 bis 2.500 km<sup>2</sup> als Richtwert für eine empfehlenswerte Flächengröße angesehen werden sollten (vgl. Rothe 2004: 150). Der Deutsche Landkreistag spricht sich hingegen für eine grundsätzliche Maximalgröße von 2.000 km<sup>2</sup> aus, da bei einer Überschreitung dieser Gebietsgröße der Charakter der Landkreise als ehrenamtliche Selbstverwaltung beeinträchtigt werden würde (vgl. Deutscher Landkreistag 2006: 9). Im Hinblick auf die Überschaubarkeit und Bürgernähe stellt Rothe ausdrücklich fest, dass ein Gebiet ab 3.000 km<sup>2</sup> „als unter Selbstverwaltungsgesichtspunkten nicht mehr integrativ verwaltbar“ (Rothe 2004: 148) gelte. Unter Berücksichtigung der Ausführungen des LVerfG M-V bewertet Ewer hingegen erst eine flächenmäßige Ausdehnung von mehr als 5.000 km<sup>2</sup> aus verfassungsrechtlicher Perspektive

30 Einen viel diskutierten Ansatz bildete Frido Wageners Untersuchung zum „Neubau der Verwaltung“ von 1969. Wagener entwickelte verschiedene Kriterien, anhand derer er detaillierte Berechnungen für die Gebietsgröße von Verwaltungsräumen vornahm. Zwar bilde seine verwaltungswissenschaftliche Analyse bis heute einen wesentlichen Ausgangspunkt im Reformdiskurs (vgl. Tessmann 2012: 165), doch seien die Zahlen nur als Näherungswerte zu verstehen (vgl. Rothe 2004: 127).

als problematisch, da bei dieser Größenordnung die durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen gezogene Grenze regelmäßig überschritten sein dürfte (vgl. Ewer 2008: 108 f.). Hesse hingegen entwickelt einen „Reformkorridor“, der eine Unter- und Obergrenze für eine optimale Betriebsgröße vorsieht. So bilde eine Flächenausdehnung von 2.500 bis 3.000 km<sup>2</sup> die Obergrenze; bei Landkreisen mit weniger als 1.000 km<sup>2</sup> bestehe hingegen ein hoher Neugliederungs- und Reorganisationsbedarf. Für Landkreise mit 1.000 bis 1.500 km<sup>2</sup> sieht Hesse einen mittleren Handlungsbedarf (vgl. Hesse 2010: 116).

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die vom Gericht vorgenommenen Ausführungen zur Repräsentanz hinreichend vieler gesellschaftlicher Gruppen im Kreistag (vgl. Bull 2008b: 26 f.; Mehde 2007: 335). Entgegen der Befürchtung des Gerichts könne kein negativer Zusammenhang zwischen der Kreisgröße und der sozialen Repräsentanz festgestellt werden. Vielmehr bestehe – wie das Gericht selbst feststellt – bereits jetzt ein Ungleichgewicht in der Zusammensetzung der Kreistage. Es handle sich folglich eher um ein generelles Problem, das nicht zwangsläufig durch eine Vergrößerung der Kreise verstärkt werden würde, sondern von anderen gesellschaftlichen, soziodemografischen und ökonomischen Faktoren abhinge (vgl. Hesse 2008: 69). Bull spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „vernünftige[n] Form gesellschaftlicher Arbeitsteilung“ (Bull 2007: 74) und sieht es keineswegs als ungünstig oder im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Leitbild der demokratischen Vertretungskörperschaft stehend, wenn z. B. Rentner, Hausfrauen oder Beschäftigte des öffentlichen Dienstes einen überproportional großen Anteil an den Mandaten einnehmen. Zudem würden die von der Landesregierung vorgesehenen „Kompensationsmaßnahmen“ (Dombert 2008: 34), mittels derer mögliche Demokratiedefizite aufgefangen werden könnten, nicht ausreichend vom Gericht anerkannt oder sogar kritisiert werden (vgl. Bull 2008b: 27).

Stattdessen würde das Gericht mit „Alltagstheorien“ (Bull 2008b: 27) argumentieren und bereits bestehende empirische Untersuchungen<sup>31</sup> zum Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Bereitschaft zur bürgerschaftlich-demokratischen Beteiligung ignorieren. Das Urteil stütze sich demnach in seinen Kernargumenten auf Thesen,

31 Vgl. hierzu u.a. Seitz 2007b: Seitz hat im Auftrag des Innenministeriums Schleswig-Holstein bereits 2007 den Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Bereitschaft der Bürger, sich am demokratischen Willensbildungsprozess auf der Ebene der Kreise zu beteiligen sowie der Bereitschaft, als Kreistagsbewerber zu kandidieren, untersucht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass weder die Beteiligung bei Wahlen zu den Kreistagen noch die Zahl der Kreistagsbewerber von der Größe der Landkreise abhängen (vgl. auch Seitz 2007c).

für die das Gericht „weder direkte noch indirekte sozialwissenschaftlich empirisch fundierte Argumente“ (Seitz 2008: 84) vorgelegt hat. Vielmehr würde die sozialwissenschaftliche Evidenz den Argumenten des Gerichts „vollständig die empirische Legitimation rauben“ (Seitz 2007b: 141). So steigen zwar durch eine Vergrößerung der Landkreise die Entfernungen, der Zeitaufwand und die Arbeitsbelastung nachweislich an (vgl. Hesse 2008: 76), doch sind Befürchtungen, dass durch größere Territorialstrukturen das bürgerschaftliche Engagement und damit der demokratische Prozess der kreislichen Selbstverwaltung leiden, empirisch bisher nicht bestätigt (vgl. Seitz 2008: 102). Wie Seitz kam auch eine dänische Verwaltungsreformkommission<sup>32</sup> zu dem Ergebnis, dass die These eines negativen Einflusses der Kreisgröße auf das bürgerschaftlich-demokratische Engagement empirisch nicht zu belegen ist.

Das Gericht vertrete zudem die These, dass ein Kreisgebiet „überschaubar“ sein muss, ohne dies zu begründen oder einen Maßstab für die „Überschaubarkeit“ zu benennen, so ein weiterer Kritikpunkt (vgl. Seitz 2008: 85). Hinsichtlich der Größenstrukturen der Landkreise in der Bundesrepublik habe bereits 2007 eine extreme Varianz bestanden, sodass schon zum damaligen Zeitpunkt kaum von einer „Überschaubarkeit der Kreisgebiete“ nach dem Verständnis des Landesverfassungsgerichts gesprochen werden konnte und damit die Wichtigkeit dieses Aspekts in Frage gestellt werden müsse (vgl. Seitz 2007b: 129). Bull lehnt es sogar gänzlich ab, den Begriff der Überschaubarkeit angesichts der Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten und tatsächlich bestehender Kreise als verfassungsrechtliches Ausschlusskriterium zu verwenden (vgl. Bull 2007: 65). Zudem vermute das Gericht lediglich ein Defizit an Überschaubarkeit des Kreisgebiets, ohne diese Annahme jedoch empirisch belegen zu können.

Ebenso unbewiesen sei die Annahme des Gerichts, dass durch die mögliche Tendenz zur „Professionalisierung“ der Kommunalpolitik das Prinzip der Ehrenamtlichkeit beschädigt werde (vgl. Bull 2008b: 29). Vielmehr gäbe es bisher keine Anhaltspunkte dafür, dass mit hauptamtlichen Mitarbeitern ausgestattete Fraktionen ein geringeres Maß an unabhängiger und eigenständiger Mandatsausübung gewährleisten (vgl. Hesse 2008: 72). Ohnehin würde das Gericht der Ehrenamtlichkeit einen unverhältnismäßig hohen Stellenwert einräumen (vgl. Bull

32 Die dänische Verwaltungsreformkommission hat sich im Vorfeld der geplanten Reform intensiv mit der Frage des Einflusses größerer Territorialstrukturen auf den demokratischen Partizipationsprozess beschäftigt und ihre Analyseergebnisse 2004 in einem Bericht veröffentlicht (vgl. Commission on administrative structure 2004).

2008b: 27) und seine Beurteilung auf einem Leitbild von kommunaler Selbstverwaltung gründen, in dem die bürgerschaftliche Mitwirkung und die Ehrenamtlichkeit des kommunalen Handelns im Zentrum stehen. Dieser normativ geprägte Selbstverwaltungs-begriff greife jedoch zu kurz. Stattdessen müsse ein erweiterter Selbstverwaltungs-begriff zum Tragen kommen, der neben der normativ-institutionellen Dimension gleichermaßen auch die materielle und funktionale Dimension der kommunalen Selbstverwaltung berücksichtigt (vgl. Hesse 2008: 13 f.). Unter Berücksichtigung dieser drei komplementären Dimensionen werde deutlich, dass die kommunale Selbstverwaltung nur dann leistungsstark und für die ehrenamtliche Tätigkeit attraktiv werden kann, wenn die Ehrenamtlichen über entsprechende Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verfügen (vgl. von Gayl 2010: 140).

Andere Stimmen (vgl. Dombert 2008; Meyer 2009) teilen wiederum die Bedenken des Gerichts und gründen ihre Argumentation auf Art. 28 Abs. 2 GG, der nicht gute Verwaltung, sondern gute Selbstverwaltung fordern würde und diese dürfe unprofessionell sein. Nach diesem Verständnis will die kommunale Selbstverwaltung das von Laien wahrgenommene Ehrenamt und kein fachlich-professionelles Verwaltungsmanagement (vgl. Dombert 2008: 46; Meyer 2004: 33). Die „dezidierte Betonung des ehrenamtlichen Elements im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung [sei] außerordentlich begrüßenswert“ (Nierhaus 2008: 10; vgl. auch Meyer 2009: 266), da das Gericht mit seinen Ausführungen zu den Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung zurückkehre. In gleicher Weise argumentierten Rocke und Rösen bereits 2003, als sie darauf hinwiesen, dass die Schaffung von Regionalkreisen zu einem Bruch mit den Grundgedanken der Selbstverwaltung auf Kreisebene führen würde (vgl. Rocke/Rösen 2003: 227).

Kritische Beobachter hingegen bemängeln genau diese historische Herangehensweise und halten dem Gericht vor, es lege ein tradiertes und überholtes Selbstverwaltungsverständnis zugrunde, das nicht mehr der modernen kommunalen Praxis entspreche (vgl. Bull 2008b: 28). Zudem sei die ehrenamtliche Mandatswahrnehmung weder explizit im Grundgesetz noch in den Landesverfassungen verankert. Es bleibe also offen, inwieweit die vom Gericht geforderte „Laienverwaltung“ (Mehde 2007: 335) als Grundsatz kommunaler Selbstverwaltung zu verstehen ist. Das Bild der kreislichen Selbstverwaltung, das in dem Urteil zum Ausdruck kommt, sei ein hochgradig idealisiertes, das auf einer „allzu romantischen Vorstellung“ (Bull 2010: 14) beruhe und sich dadurch kaum als Grundlage für verfassungsrechtliche Erwägungen eigne (vgl. Mehde 2007: 334). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Seitz, der

mit deutlichen Worten feststellt, dass das Urteil „nicht nur gegen jegliche Prinzipien sauberer sozialwissenschaftlicher Arbeit verstößt, sondern offenkundig auch juristisch als Negativ-Meilenstein der deutschen Juristerei in die Geschichte eingehen wird“ (Seitz 2008: 103).

Ungeachtet dieser scharfen Kritik begrüßen v. a. Kommunalvertreter die Zurückweisung der allzu ambitioniert gedachten Großkreise (vgl. Hesse 2008: 4). Das Greifswalder Urteil habe im Ergebnis die Verhandlungsposition der Kommunen im Reformprozess formal gestärkt (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b: 20) und die Hürde für den Gesetzgeber in Bezug auf Gebietsreformen erhöht (vgl. Mehde 2007: 336). Dies lasse sich v. a. in der dezidierten Klarstellung des Gerichts erkennen, dass bei einer Neugliederung der kommunalen Strukturen nicht nur die Bestrebungen des Landes, die Struktur der staatlichen Verwaltung zu optimieren, sondern auch die Belange der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung „mit mindestens gleichem Gewicht“ (von Gayl 2010: 127; vgl. Stürer 2008: 111) zu beachten seien.

# 4. Die sächsische Kreisgebietsreform von 2008

## 4.1 Ausgangssituation im Freistaat Sachsen

### 4.1.1 *Bisherige Kreisgebietsreformen und ihre Ergebnisse*

Seit der Neugründung des Freistaates Sachsen am 03. Oktober 1990 hat sich die Verwaltungsgliederung bereits im Zuge von zwei Kreisgebietsreformen in den Jahren 1994 und 1996<sup>33</sup> grundlegend gewandelt (Anhang, Anlage 5). Bei der Bildung des Freistaates wurde die in der DDR seit 1952 bestehende Gliederung der Landkreise und kreisfreien Städte zunächst übernommen. Der Freistaat gliederte sich 1990 somit in 48 Landkreise und 6 kreisfreie Städte. Zu diesem Zeitpunkt wiesen die Landkreise erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Einwohnerzahl (von 27.452 bis 127.130 Einwohner), der Fläche (von 134 bis 690 km<sup>2</sup>), der Bevölkerungsdichte (von 73 bis 431 Einwohner je km<sup>2</sup>) und der Gemeindezahl (von 16 bis 58) auf. Zwar konnte Sachsen innerhalb der neuen Bundesländer auf die nach Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte und Einwohnergemeindegroße im Durchschnitt größten Landkreise verweisen, doch lag der Freistaat weit entfernt von den Größenordnungen der westdeutschen Bundesländer (vgl. Baumann 2005: 134).

Die Kreisgebietsreform am 01. August 1994 führte schließlich zu einer ersten drastischen Reduzierung der Anzahl der Landkreise. Mit dem am 01. Januar 1996 in Kraft getretenen „Ersten und Zweiten Gesetz zur Änderung des Kreisgebietsreformgesetzes und anderer kommunaler Vorschriften“ verringerte sich die Anzahl der Landkreise erneut (vgl. Retschke 2007: 71). Insgesamt hatte sich die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise durch die beiden Kreisgebietsreformen trotz Einwohnerrückgangs im Vergleich zu 1990 mehr als verdoppelt (Anhang, Anlage 6). Dies führte zu einer deutlichen Steigerung der Leistungskraft der Landkreise. Zudem haben die Reformen dazu beigetragen, dass die Landkreise Personal sowie Sachkosten einsparen konnten (vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 4/10840, Anlage 3: 4 f.).

---

33 Ausführlich hierzu Siedentopf/Laux 1998: 19-21.

### 4.1.2 Demografische Entwicklung

Der Freistaat Sachsen erfährt seit geraumer Zeit – wie auch die anderen ostdeutschen Bundesländer – einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruch in Form des demografischen Wandels. Seit der Neugründung des Freistaates ist die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen durch einen rückläufigen Trend der Einwohnerzahl geprägt (Anhang, Anlage 7). Während im Jahr 1990 noch 4,91 Mio. Menschen in Sachsen lebten, verringerte sich die Einwohnerzahl bis Ende 2005 um 639.000 Einwohner auf 4,27 Mio. Dies entspricht einem Bevölkerungsrückgang von 13 Prozent. Dieser Trend setzt sich auch für den Prognosezeitraum bis 2060 fort (Anhang, Anlage 8). Ausgehend von unterschiedlichen Prognosemodellen wird bereits für das Jahr 2020 eine Einwohnerzahl zwischen 3,87 und 4,02 Mio. prognostiziert. Dies entspricht einem Rückgang der Bevölkerung zwischen 1990 und 2020 von rund 24 Prozent (vgl. Richter 2007: 4). Bis 2060 wird die Einwohnerzahl laut der Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung weiter schrumpfen. Je nach Berechnungsmodell wird eine Einwohnerzahl zwischen 3,08 und 3,24 Mio. prognostiziert.

Als Hauptgründe für den erheblichen Bevölkerungsrückgang im Freistaat werden die Abwanderungen, v. a. aus den ländlicheren Regionen, sowie der Rückgang der Geburtenrate gesehen. Hierbei vollzieht sich die Einwohnerentwicklung nicht gleichmäßig über das gesamte Gebiet des Landes, sondern verläuft „in einer extrem differenzierten Art und Weise“ (Seitz 2007a: 2 f.): Während zwischen 2006 und 2020 für die kreisfreien Städte Leipzig und Dresden eine Bevölkerungswachstumsrate von 0 bzw. 3,1 Prozent vorhergesagt wird, muss für viele Landkreise mit einem Bevölkerungsverlust von weit über 10 Prozent gerechnet werden. Die bereits heute erkennbare inhomogene Struktur in Bezug auf die Einwohnerzahl innerhalb des Freistaates Sachsen wird sich in den kommenden Jahren dadurch noch weiter verstärken.

Ein weiterer Entwicklungstrend drückt sich in der veränderten Altersstruktur aus. Lag das Durchschnittsalter im Freistaat Sachsen im Jahr 1990 bei 39,4 Jahren, betrug es 2003 bereits 44,1 Jahre. Bis zum Jahr 2020 wird es auf knapp 49 Jahre steigen. Parallel zu diesem höheren Durchschnittsalter wird sich die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter (20–60 Jahre) bis 2020 um ca. 20 Prozent (Basis 2003) verringern. Gleichzeitig ist ein Anstieg bei der Zahl der über 60-Jährigen um ca. 11 Prozent zu erwarten. 2020 wäre somit jeder dritte Einwohner im Freistaat 60 Jahre oder älter (vgl. Expertenkommission Verwaltungsreform 2005: 25).

Der demografische Wandel, der im Freistaat Sachsen im Wesentlichen von den zwei Tendenzen Rückgang und Alterung der Bevölkerung bestimmt wird, wird sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens auswirken<sup>34</sup>: Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern wird sich aufgrund der veränderten Altersstruktur wandeln. Die Abnahme der Bevölkerungsdichte wird zu einer Verschärfung der Entwicklungsunterschiede zwischen städtischen und ländlich-peripheren Räumen führen, wodurch ein direktes Nebeneinander von stark oder schwach schrumpfenden, stagnierenden und leicht wachsenden Landkreisen und kreisfreien Städten entstehen wird (vgl. Expertenkommission Demografischer Wandel Sachsen 2006: VIII). Dies hat wiederum zur Folge, dass der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht mehr flächendeckend garantiert werden kann.

#### 4.1.3 *Finanzielle Rahmenbedingungen*

Die im vorherigen Kapitel dargestellten demografischen Entwicklungen wirken sich nicht nur auf die soziodemografische Entwicklung und die Entwicklung der Siedlungs- und Infrastruktur aus (vgl. Sächsischer Rechnungshof 2007: 316), sondern beeinflussen v. a. auch die Finanzausstattung der Landkreise. Hierbei lassen sich im Wesentlichen folgende finanzielle Effekte<sup>35</sup> ausmachen (vgl. Seitz 2007a: 3; Expertenkommission Demografischer Wandel Sachsen 2006: 2 ff.):

- Die Schrumpfung der Bevölkerungszahl wird im Zeitraum von 2005 bis 2020 zu Einnahmeausfällen von rund 1,7 Mrd. Euro führen.
- Aufgrund der Alterung der Gesellschaft wird zudem das Einkommenssteueraufkommen überproportional zurückgehen.
- Hinzu kommt, dass mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 gegenüber 2007 rund 2,7 Mrd. Euro weniger Einnahmen zur Verfügung stehen werden.
- In allen staatlichen Versorgungsaufgaben wird es bei einem konstanten absoluten Leistungsniveau zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben kommen. Somit drohen auf der Ausgabenseite

---

34 Für eine ausführliche Darstellung der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder vgl. den Bericht der Enquete-Kommission, Sächsischer Landtag 2008.

35 Für eine umfassende Darstellung der Haushaltssituation und der finanziellen Rahmenbedingungen der kommenden Jahre vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 4/10840, Anlage 3: 12 ff.

Kostenremanenzen<sup>36</sup>. Besonders bei der Infrastruktur und im Verwaltungsbereich werden die Ausgaben je Einwohner bei einem Rückgang der Bevölkerung überproportional ansteigen.

Die Landkreise und kreisfreien Städte stehen folglich vor der Aufgabe, bei sinkenden Einnahmen und gleichzeitig steigenden Pro-Kopf-Ausgaben ihre Aufgabenerfüllung auch in Zukunft im gesamten Gebiet des Freistaates sicherstellen zu können.

## 4.2 Das Reformkonzept und strategisches Vorgehen

Aufgrund der skizzierten Folgen des demografischen Wandels, der wirtschaftlichen Disparität innerhalb des Freistaates Sachsen und des Drucks, kurz bis mittelfristig eine Konsolidierung des Landeshaushalts zu erreichen (vgl. Bogumil/Ebinger 2007: 2), plante die sächsische Landesregierung ein umfassendes Reformpaket, das sowohl eine Gebiets- als auch eine Funktionalreform<sup>37</sup> beinhaltet.

Auf der Grundlage des Beschlusses im Koalitionsvertrag von 2004 zwischen der CDU und der SPD wurde zur Vorbereitung der Reformplanungen im Januar 2005 eine Expertenkommission<sup>38</sup> beauftragt, einen umfassenden Bericht zu verschiedenen Reformmodellen zu erarbeiten. Dieser wurde im Oktober 2005 vorgelegt und beinhaltete drei alternative Vorschläge zu einer erneuten Landkreisneuordnung. Eine erwogene Regionalkreisbildung mit nur 5 verbleibenden Landkreisen und unter Einkreisung aller kreisfreien Städte wurde von der Kommission selber kritisch betrachtet: Ein solches Modell ließe eine kommunale Selbstverwaltung nach dem bisherigen Verständnis in überschaubaren Räumen nicht mehr zu (vgl. Expertenkommission Verwaltungsreform 2005: 14 f.).

36 Kostenremanenzen liegen dann vor, wenn die Ausgaben nicht proportional zur sinkenden Nachfrage zurückgehen. In Teilen bleiben die Ausgaben aufgrund des hohen Fixkostenanteils sogar konstant (vgl. Hesse 2010: 84).

37 Aus Gründen des begrenzten Umfangs der vorliegenden Arbeit kann nachfolgend nicht weiter auf die einzelnen Aspekte der Funktional- und Strukturreform eingegangen werden. Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass der in Sachsen traditionell dreistufige Verwaltungsaufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen beibehalten wurde (vgl. Bogumil/Ebinger 2011: 47). Aus den drei ehemaligen Regierungspräsidien gehen im Zuge der Reform die drei Landesdirektionen Chemnitz, Dresden und Leipzig hervor (Art. 1 SächsVwNG). Zudem wurden im Rahmen der Funktionalreform zahlreiche Aufgabenblöcke von der Landesebene sowie der Mittelinstanz auf die Kreisebene übertragen (vgl. Bogumil/Ebinger 2007: 3 ff.).

38 Die Kommission setzte sich aus vier externen Verwaltungsexperten zusammen.

Bereits im Dezember 2005 verständigte sich das Kabinett in einem Eckwertebeschluss über den konkreten Fahrplan der Verwaltungsreform. Dabei entsprach das politisch angestrebte Modell keinem der im Bericht diskutierten Modelle vollständig (vgl. Bogumil/Ebinger 2007: 2). Im November 2005 wurde zudem durch die Staatsregierung ein hochrangig besetzter Lenkungsausschuss „Verwaltungsreform“ eingesetzt. Dieser erarbeitete innerhalb eines Jahres die wesentlichen Eckpunkte und Grundsätze der Reform (vgl. Meyer 2013: 180).

Am 27. Juni 2006 billigte die Sächsische Staatsregierung die vom Sächsischen Staatsministerium des Innern erarbeiteten Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen. Zugleich hatten die Landkreise und kreisfreien Städte im Rahmen einer Findungsphase bis Ende Oktober 2006 die Möglichkeit, ihre Vorstellungen über den künftigen Gebietszuschnitt der Landkreise zu erörtern<sup>39</sup> (vgl. Büchner/Franzke 2007: 2). Nach Abschluss der Findungsphase hat die Staatsregierung unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse die Gesetzentwürfe zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung sowie zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze<sup>40</sup> erarbeitet. Die Gesetzentwürfe wurden durch Beschluss der Staatsregierung vom 19. Dezember 2006 zur Anhörung freigegeben. Bis Ende März 2007 hatten die Landkreise, kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie weitere Träger öffentlicher Belange die Gelegenheit, eine Stellungnahme abzugeben. Nach Abschluss und Auswertung der im Rahmen der Anhörung insgesamt eingegangenen 242 Stellungnahmen<sup>41</sup> und weiteren 417 Bürgerschreiben wurden die beiden Gesetzentwürfe noch einmal überarbeitet und im Mai 2007 in den Landtag eingebracht (vgl. Bogumil/Ebinger 2007: 2 f.). Der mit dem Gesetzgebungsvorhaben federführend befasste Innenausschuss des Landtags führte Anfang September 2007 mehrere Anhörungen zum Gesetzentwurf durch und legte schließlich am

---

39 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern, Stabsstelle Verwaltungsreform: Bericht über die Beschlüsse der Kreistage und Stadträte der Kreisfreien Städte sowie Stellungnahmen der Landkreise, Kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Sonstiger in der Findungsphase nach den „Grundsätzen und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen“ vom 27. Juni 2006 (Sächsischer Landtag, Drs. 4/8811).

40 Vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 4/8810 und 4/8811.

41 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern, Stabsstelle Verwaltungsreform: Bericht über die Anhörung zum Referentenentwurf „Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze“ (Sächsischer Landtag, Drs. 4/8811).

17. Januar 2008 die Beschlussempfehlung und den Bericht zum Gesetzentwurf<sup>42</sup> vor. In diesem heißt es u. a. zur Zielsetzung der Neugliederung:

„Die strukturelle Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte strebt als Ziel eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und eine bürgerfreundliche Verwaltung an, indem der Aufgabenbestand durch Kommunalisierung deutlich erweitert, zugleich die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene erhöht und die grundlegende Voraussetzung geschaffen wird, im Sinne der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können<sup>43</sup>. Es geht zudem um eine nachhaltige Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns sowie um eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landkreise“ (zitiert nach SächsVerfGH 2008: 4 f.).

Der sächsische Landtag stimmte schließlich am 22. und 23. Januar 2008 beiden Gesetzentwürfen zur Verwaltungsreform in Sachsen zu. Die damit verabschiedete Kreisgebietsreform sah Kreiszuschnitte vor, die sich an folgenden Grundsätzen orientieren (vgl. Retschke 2007: 72 f.):

- Schaffung von Regionaleinheiten mit dauerhaft mindestens 200.000 Einwohnern und einer Fläche von maximal 3.000 km<sup>2</sup> je Landkreis,
- Zusammenschluss von Landkreisen mit unterschiedlicher Wirtschafts-, Finanz- und Leistungskraft,
- Sicherstellung der Bürger- und Problemnähe der öffentlichen Verwaltung,
- Wahrung historischer und religiöser Bindungen und Beziehungen,
- Berücksichtigung der Stadt-Umland-Verhältnisse und des Systems der zentralen Orte.

42 Vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 4/10840.

43 Die sächsische Staatsregierung folgt somit dem Verständnis, dass die vorgesehene Kreisgebietsreform Voraussetzung für das Gelingen der Funktionalreform auf kommunaler Ebene sei. Die Funktionalreform wiederum führt zu einer qualitativen und quantitativen Aufgabenmehrung, wodurch die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene stärker als zuvor gefordert und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden (vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 4/10083: 318).

### 4.3 Bilanz der Kreisgebietsreform

Mit Wirkung zum 01. August 2008 wurden die bis dahin existierenden 22 Landkreise und 7 kreisfreien Städte zu 10 Landkreisen und den 3 kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig zusammengeschlossen (Anhang, Anlage 9). Die Kreisgebietsreform beinhaltet damit neben der Fusion von Landkreisen die Einkreisung bislang kreisfreier Städte.

Im Vergleich zu anderen deutschen Flächenländern ist der Freistaat Sachsen auf einem Gebiet von 18.420 km<sup>2</sup> das viertkleinste Flächenland und gehört nunmehr mit seinen 10 Landkreisen neben Mecklenburg-Vorpommern (6 Landkreise) und dem Saarland (6 Landkreise) zu den Flächenländern mit der geringsten Anzahl an Landkreisen.

Durch die Kreisgebietsreform hat sich die durchschnittliche Fläche der Landkreise von 782 km<sup>2</sup> auf ca. 1.757 km<sup>2</sup> erhöht und damit mehr als verdoppelt. Die durchschnittliche Einwohnerzahl stieg von 124.037 auf 274.205 Einwohner an und hat sich ebenfalls mehr als verdoppelt<sup>44</sup>. Die neu geschaffenen Landkreise zählen mit ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl nach den nordrhein-westfälischen Landkreisen (durchschnittlich 338.455 Einwohner) zu den einwohnerstärksten. Auffallend ist hierbei die hohe Homogenität untereinander (vgl. Meyer 2013: 181). Während der dünnbesiedelte Landkreis Nordsachsen im Jahr 2014 knapp 200.000 Einwohner aufweist, verbleibt der einwohnerstärkste Erzgebirgskreis unter 350.000 Einwohnern (Tab. 1). Hinsichtlich der Flächenausdehnung fällt lediglich der dicht besiedelte Landkreis Zwickau mit rund 949 km<sup>2</sup> aus dem Rahmen. Mit ihrer durchschnittlichen Fläche von 1.757 km<sup>2</sup> befinden sich die sächsischen Landkreise leicht über dem bundesdeutschen Durchschnitt (1.158 km<sup>2</sup>).

---

<sup>44</sup> Als Berechnungsgrundlage wurden die Daten aus dem Statistischen Jahrbuch Sachsen von 2007 (S. 36) und 2014 (S. 37) verwendet.

Tab. 1: Bevölkerung und Fläche am 31. Dezember 2014 nach kreisfreien Städten und Landkreisen

Land kreisfreie Stadt Landkreis	Bevölkerung	Fläche in km <sup>2</sup>	Einwohner je km <sup>2</sup>
<b>Freistaat Sachsen</b>	<b>4.055.274</b>	<b>18.420</b>	<b>220</b>
Chemnitz, Stadt	243.521	221	1.102
Dresden, Stadt	536.308	328	1.635
Leipzig, Stadt	544.479	297	1.883
<b>Kreisfreie Städte</b>	<b>1.324.308</b>	<b>846</b>	<b>1.565</b>
Erzgebirgskreis	349.582	1.828	191
Mittelsachsen	312.711	2.113	148
Vogtlandkreis	232.390	1.412	165
Zwickau	325.137	949	343
Bautzen	306.570	2.391	128
Görlitz	260.188	2.106	124
Meißen	243.745	1.452	168
Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	245.954	1.654	149
Leipzig	257.647	1.647	156
Nordsachsen	197.042	2.020	98
<b>Landkreise</b>	<b>2.730.966</b>	<b>17.574</b>	<b>155</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Dezember 2014a; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2014b; eigene Berechnung

Gleichzeitig fällt die große Varianz zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen hinsichtlich Bevölkerungszahl, Fläche und Einwohnerzahl pro km<sup>2</sup> auf. Während die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig auf einer Fläche von insgesamt 846 km<sup>2</sup> 1.324.308 Einwohner zählen, leben in den 10 Landkreisen auf einer

ca. 20-mal so großen Fläche (17.574 km<sup>2</sup>) lediglich doppelt so viele Einwohner (2.730.966 Einwohner). Daraus ergibt sich folglich eine deutliche Differenz bei der Einwohnerzahl je km<sup>2</sup> zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen. Insgesamt lebt etwa jeder dritte Einwohner in einer der 3 kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden oder Leipzig.

Inwieweit die durchgeführte Kreisgebietsreform tatsächlich zu den erhofften Einsparungen auf der Kreisebene geführt hat, prüfte der Sächsische Rechnungshof in einer ersten Evaluierung der Reform im Jahr 2009. In diesem Rahmen wurden mögliche Einsparungen geprüft und erste Erkenntnisse zum Reformvorhaben dargestellt. Im Ergebnis wird jedoch darauf hingewiesen, dass die prognostizierten Einspareffekte<sup>45</sup> nicht sofort realisiert werden können. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt daher, „frühzeitig Analysen der bestehenden eigenen Verwaltungsorganisation bei gleichzeitiger vergleichender Betrachtung der übrigen [Landkreise] durchzuführen“ (Sächsischer Rechnungshof 2009: 342). Eine weitere Evaluation der Kreisgebiets- und Funktionalreform durch den Sächsischen Rechnungshof wird von der Staatsregierung jedoch nicht in Erwägung gezogen (vgl. Sächsischer Landtag, Drs. 5/3992: 3).

#### 4.4 Annahmen und Hypothesenbildung zum Einfluss der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats

##### 4.4.1 *Annahmen zur Veränderung des individuellen Aufwands zur Mandatsausübung*

Das LVerfG M-V begründete seine Bedenken hinsichtlich der Flächen-dimensionen der geplanten Landkreise u. a. damit, dass steigende Entfernungen zu einem höheren Zeitaufwand und damit zu einer stärkeren zeitlichen Belastung der Kreisräte führen würden (vgl. LVerfG M-V 2007: 54). Auch befürchtet das Gericht, dass sich durch die neuen Selbstverwaltungsaufgaben, die den Kreisen im Zuge der Funktionalreform zugewiesen werden, die Arbeitslast der neuen Kreistage beträchtlich erhöhen wird (vgl. LVerfG M-V 2007: 53).

In einem vom Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern beauftragten Gutachten zum Zusammenhang zwischen Kreisgröße und

<sup>45</sup> Seitz hat auf der Basis umfangreicher Schätzungen Berechnungen angestellt, wonach die vorgesehene Kreisstrukturreform in Sachsen längerfristig zu Einsparungen in Höhe von ca. 165 Mio. Euro führen wird (vgl. Seitz 2007a).

kommunalem Ehrenamt wurden die in diesem Zusammenhang vom Verfassungsgericht vorgebrachten Befürchtungen von allen Befragten bejaht. Die zeitliche Belastung entstehe insbesondere mit Blick auf die notwendigen Ortskontakte und die Präsenz in der Fläche (vgl. Hesse 2008: 76). Diese im Vorfeld der Reform geäußerten Bedenken werden durch den im Zuge der Beobachtungspflicht erstellten Zweiten Zwischenbericht bestätigt. Demnach geben knapp 90 Prozent der befragten Kreisräte an, dass ihr individueller Zeitaufwand seit der Kreisreform gestiegen ist (vgl. Hesse 2014: 28). Und auch die Belastung durch das Mandat hat sich verändert: Während vor der Reform die Belastung für 74 Prozent der befragten Kreisräte ausgeglichen war, nennen 81 Prozent der Befragten die Belastung durch das Mandat seit der Kreisreform hoch oder sehr hoch (vgl. Hesse 2014: 30).

Ähnliche Befürchtungen äußerten auch die befragten Kreisräte in Sachsen mit Blick auf die geplante Kreisgebietsreform. Neben einem erhöhten Zeitaufwand für ihre Tätigkeit sahen sie v. a. eine stärkere Arbeitsbelastung auf sich zukommen. Der erhöhte Zeitaufwand wurde zum einen durch die weiteren Wegstrecken bzw. größeren Entfernungen begründet und zum anderen dadurch erklärt, dass für die politische Arbeit mehr Zeit aufgewendet werden müsse. Die Arbeit werde nicht nur schwieriger, es würden sich auch die Aufgabengebiete durch die Kreisgebietsreform ändern. Die Aufgaben würden abstrakter und komplexer werden, wodurch ein geräumigeres Denken erforderlich wäre. So sei insbesondere mit einem steigenden Beratungs- und Sitzungsaufwand und einem wesentlich größeren Arbeitsaufwand innerhalb der Fraktionen zu rechnen (vgl. Graeff et al. 2007: 13). Ausgehend von den bisherigen Erkenntnissen und Befürchtungen wird für den Freistaat Sachsen folgende Hypothese aufgestellt:

*Hypothese 1: Das vergrößerte Kreisgebiet führt bei der Ausübung des Kreistagsmandats zu einem erhöhten Zeitaufwand und einer stärkeren Arbeitsbelastung.*

#### 4.4.2 Annahmen zur Veränderung der Überschaubarkeit des Kreisgebiets

Nach Auffassung des LVerfG M-V wirkt sich eine zunehmende Größe der Landkreise negativ auf die Überschaubarkeit des Kreisgebiets aus. Zu große, nicht mehr „überschaubare Einheiten“, würden die bürgerchaftliche Selbstverwaltung und somit die Ausübung des Ehrenamts unzumutbar erschweren, so ein zentraler Einwand des Gerichts. Auch

von kommunaler Seite wird regelmäßig behauptet, dass es eine Obergrenze der zulässigen Größe von Kreisen gebe, bei deren Überschreitung nicht mehr von „überschaubaren Einheiten“ gesprochen werden kann (vgl. Bull 2007: 65; Tessmann 2008: 122; Meyer 2004: 31).

Gleichwohl fällt es schwer, eine allgemeingültige Definition oder eine rechnerische Erfassung des Begriffs der Überschaubarkeit zu finden (vgl. Rothe 2004: 132), auf deren Grundlage ermittelt werden kann, ab welcher Flächengröße die Überschaubarkeit nicht mehr gegeben ist. Auch das LVerfG M-V hat darauf verzichtet, eine bestimmte absolute Flächengröße zu benennen und stattdessen darauf verwiesen, dass die Überschaubarkeit des Gebiets, die ein verfassungsrechtlich gebotenes Wesensmerkmal der Kreise sei, bei den größeren Kreisen durchaus fraglich erscheint (vgl. LVerfG M-V 2007: 54). Das Gericht versteht dabei unter Überschaubarkeit, dass sich Kreistagsmitglieder auch über Verhältnisse in entfernteren Bereichen des jeweiligen Kreises zumutbar eigene Kenntnisse verschaffen können, denn viele Entscheidungen, die im Kreistag getroffen werden, sind durch Raumbezug gekennzeichnet (vgl. LVerfG M-V 2007: 54).

Die im Rahmen des Zweiten Zwischenberichts befragten Kreisräte bestätigen die Befürchtungen des Landesverfassungsgerichts, dass sich eine zunehmende Flächenausdehnung negativ auf die Überschaubarkeit des Kreisgebiets auswirkt. Während knapp 80 Prozent der Befragten die örtlichen Gegebenheiten in ihrem Altkreis gut und sehr gut überschauen und einschätzen konnten, geben dies nur noch 19 Prozent für ihren heutigen Landkreis an. Von knapp 40 Prozent wird die Situation in den heutigen Landkreisen sogar als mangelhaft oder ungenügend beurteilt (vgl. Hesse 2014: 61).

Hinsichtlich des erforderlichen Raumbezugs sahen die befragten Kreisräte in Sachsen die geplante Flächenvergrößerung ebenfalls äußerst kritisch. Es wurde mehrmals zum Ausdruck gebracht, dass die Kreisräte aufgrund der größeren zu vertretenden Flächen im Kreistag nicht mehr den Kreis als solchen vertreten können (vgl. Graeff et al. 2007: 12). Obgleich Rothe hinsichtlich der Überschaubarkeit des Kreisgebiets auf die Gefahr hinweist, dass „ein derartig unbestimmter und mathematisch auch nicht fixierbarer Begriff leicht emotionalisierbar ist“ (Rothe 2004: 132), wird folgende Hypothese für den Freistaat Sachsen aufgestellt:

*Hypothese 2: Die Kreisgebietsreform hat zu einer mangelnden Überschaubarkeit des Kreisgebiets geführt.*

#### 4.4.3 *Annahmen zur Veränderung der Arbeitsfähigkeit der Gremien des Kreistags*

Im Vorfeld von Kreisgebietsreformen wird regelmäßig intensiv darüber diskutiert, in welchem Umfang die Anzahl der Kreistagsmandate erhöht werden soll. Zwar erscheint eine Kreistagsvergrößerung im Hinblick auf die Ausdehnung der Wahlkreise in einem gewissen Rahmen unvermeidbar, doch sollte ein bestimmter Umfang nicht überschritten werden (vgl. Hesse 2008: 73). Während in der Debatte um die Erhöhung der Anzahl der Kreistagsmandate auf der einen Seite Bedenken hinsichtlich der steigenden Koordinationskosten und damit der Arbeitsfähigkeit der Kreistage geäußert werden, wird auf der anderen Seite der Aspekt der sinkenden „Mandatsdichte“ bzw. der steigenden Repräsentationsquote (Einwohner je Mandat) genannt. Zwar wird im Rahmen von Kreisgebietsreformen regelmäßig die Anzahl der Kreistagsmandate erhöht, um angesichts der Gebietsvergrößerung dem Gesichtspunkt der Repräsentanz Rechnung zu tragen (vgl. Henneke 2006: 56), doch können durch die Reduktion der Kreisvertretungen in der Summe nicht genau so viele ehrenamtliche Kreisräte mitwirken wie in der Vielzahl kleinerer Einheiten (vgl. Bull 2007: 71).

Würde bei der Zusammenlegung von Landkreisen jedoch ein Vollausgleich, also eine schlichte Addition der Mandatszahlen angestrebt werden, führte dies zu einem erheblich höheren internen Koordinationsaufwand und schließlich dazu, dass die einzelnen Gremien (Ausschüsse, Fraktionen, Plenum) nicht mehr arbeitsfähig wären (vgl. Freistaat Thüringen 2013: 218 f.). Um die Arbeitsfähigkeit der Kreistage zu wahren, wird in Fachkreisen eine Obergrenze im Bereich von etwa 70 bis 80 Kreistagsmandaten je Kreistag genannt. Ein solcher Umfang sei „gerade noch“ machbar, andernfalls würden die internen Koordinationskosten zulasten des Kontakts mit den Bürgern gehen (vgl. Hesse 2008: 73, 95).

Im Freistaat Sachsen sah das Neugliederungsgesetz ebenfalls eine Änderung der Sächsischen Landkreisordnung in Bezug auf die Zahl der Kreisräte vor. Zunächst hatte sich die Landesregierung auf eine Erhöhung der Mandatszahl um 4 bis 6 Kreisräte geeinigt und dies damit begründet, dass bei einer darüber hinausgehenden Erhöhung die Arbeitsfähigkeit erschwert und die Gremien unübersichtlich werden würden. Nachdem diese Vorgabe jedoch erhebliche Kritik v. a. von Seiten der Alt-Kreise erfahren hat<sup>46</sup>, wurde die Anzahl der Mandate noch ein-

46 Vgl. hierzu den Bericht über die Anhörung zum Referentenentwurf „Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer

mal angehoben. Die Zahl der Kreisräte pro Kreistag beträgt nunmehr in Landkreisen mit bis zu 180.000 Einwohnern 74, bis zu 220.000 Einwohnern 80, bis zu 260.000 Einwohnern 86, bis zu 300.000 Einwohnern 92 und mehr als 300.000 Einwohnern 98 (vgl. § 25 Abs. 2 SächsLKrO). Während in Mecklenburg-Vorpommern lediglich 2 Landkreise auf eine Kreistagsgröße von 77 Mandaten kommen, liegt die Anzahl der Kreisräte in Sachsen in allen Kreistagen zwischen 80 und 98. Aufgrund der deutlichen Vergrößerung der sächsischen Kreistage<sup>47</sup> im Zuge der Kreisgebietsreform und der daraus resultierenden verhältnismäßig großen Kreistage, wird folgende These aufgestellt:

*Hypothese 3: Die deutliche Vergrößerung der Kreistage erschwert die Arbeitsfähigkeit innerhalb der einzelnen Gremien (Ausschüsse, Fraktionen, Plenum).*

#### 4.4.4 Annahmen zur Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse

Gleichzeitig sieht das LVerfG M-V in der Vergrößerung der Kreistage auch verbesserte Möglichkeiten der Spezialisierung. Durch eine Erhöhung der Anzahl von Kreistagsmitgliedern könne demnach die Kreistagsarbeit auf mehr Mitglieder verteilt werden (vgl. LVerfG M-V 2007: 55). Die „Zusammenlegung der demokratischen Steuerungspotentiale“ (Tessmann 2005: 80) führe v.a. zu einer Erhöhung der Qualität des Entscheidungsprozesses und der Informationsverarbeitung. Gerade in kleineren Vertretungskörperschaften können vielfach Professionalisierungs- und Spezialisierungsmängel beobachtet werden. Mit Blick auf die qualitativ wie quantitativ größer werdenden Agenden (vgl. Hesse 2014: 106) steigt jedoch die Notwendigkeit der internen Arbeitsteilung und fachlichen Spezialisierung.

Bundesweit lässt sich bereits seit einigen Jahren eine zunehmende fachpolitische Orientierung erkennen, die u. a. in Form von verschiedenen Ausschussmitgliedschaften zum Ausdruck kommt (vgl. Hesse 2008: 34). Während eine interne Verteilung der Funktionen und Sachgebiete lange Zeit kennzeichnend für die Landes- und Bundespolitik

---

Gesetze“ des Sächsischen Staatsministeriums des Innern.

47 Vor der Kreisgebietsreform sah die Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen vor, dass die Zahl der Kreisräte in Landkreisen mit bis zu 100.000 Einwohnern 50, bis zu 125.000 Einwohnern 54, bis zu 150.000 Einwohnern 58, bis zu 175.000 Einwohnern 62 und mehr als 175.000 Einwohnern 70 beträgt (vgl. § 25 Abs. 2 SächsLKrO in der Fassung vom 11. Juni 2005).

war, ist eine Spezialisierung nun auch vermehrt in der kreiskommunalen Selbstverwaltung vorzufinden (vgl. Bull 2007: 74 f.).

Im Freistaat Sachsen hat die Kreisgebietsreform nicht nur zu einer erheblichen Flächenausdehnung der Landkreise (Kap. 4.3), sondern auch zu einer deutlichen Vergrößerung der Kreistage (Kap. 4.4.3) geführt. Gleichzeitig wurden im Rahmen der Funktionalreform zahlreiche Aufgaben von der Landes- auf die Kreisebene übertragen, was zu einem zusätzlichen qualitativen und quantitativen Aufgabenanstieg beigetragen hat. Ausgehend von diesen Veränderungen und den zuvor dargestellten Entwicklungen kann folgende Hypothese aufgestellt werden:

*Hypothese 4: Die Ausübung des Kreistagsmandats ist seit der Kreisgebietsreform durch eine zunehmende fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse gekennzeichnet.*

#### 4.4.5 Annahmen zur Veränderung der Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien

Das Urteil des LVerfG M-V gründet sich vorwiegend auf raum-/zeit- und distanzbezogene Argumentationslinien (vgl. Rolfes 2008: 71). So nutzten die Greifswalder Richter insbesondere raum-zeitliche Argumente, um das von der Landesregierung vorgesehene Modell der 5 Regionalkreise und damit eine bisher nicht erprobte flächenmäßige Ausdehnung der Landkreise abzulehnen. Als Reaktion darauf haben Befürworter der neuen Kreiskonstruktion Argumente vorgebracht, die das Argumentationsgerüst des Verfassungsgerichts entkräften sollen. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern versuchte bspw., die Bedeutung der raum- und distanzbezogenen Argumentationen zu relativieren, indem sie auf „enträumlichende Strukturen“ (Rolfes 2008: 76) im Land verweist: „Angesichts verbesserter Kommunikations- und Verkehrsverhältnisse und der Zwänge zu Rationalisierung und Einsparung habe sich die Tendenz zur Bildung größerer Gebietseinheiten beschleunigt. Die Bedeutung der Fläche sinke“ (LVerfG M-V 2007: 28). Auf diese Weise wird auf den zunehmenden Bedeutungsverlust von Distanzen in Zeiten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien hingewiesen (vgl. Rolfes 2008: 76).

Auch Bull betont, dass eventuelle Erschwernisse bei der Mandatsausübung durch technische Mittel zumindest ein Stück weit kompensiert werden können. So könne die Kommunikation nicht nur zwischen den ehrenamtlichen Mandatsträgern, sondern auch zwischen Mandatsträgern und Kreisbürgern durch eine verstärkte Nutzung von

Informations- und Kommunikationstechnik erheblich intensiviert werden. V.a. das Internet führe mit Blick auf die individuelle Zeitaufwendung und die Frage der Überschaubarkeit des Kreisgebiets zu enormen Erleichterungen. Zahlreiche Dienstreisen und Besprechungen könnten eingespart werden (vgl. Bull 2007: 72). Mit Blick auf die Ausstattungsverbesserung der Kreistage wies auch Hesse darauf hin, dass neben einer personellen Verstärkung v.a. technisch-materielle Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die verstärkte Nutzung von leistungsfähigen internetgestützten Ratsinformationssystemen sowie die rechtlich abgesicherte Möglichkeit, Konsens-Beschlüsse im Umlaufverfahren vorzunehmen und Beratungen fernmündlich durchzuführen (vgl. Hesse 2008: 96), würden mögliche Nachteile von Gebietsvergrößerungen kompensieren können. Dabei komme v.a. jüngeren Kreistagsmitgliedern ihr verändertes Informations- und Kommunikationsverhalten zugute. Aufgrund ihrer beträchtlich erweiterten Mobilitätsmöglichkeiten können diese Kreistagsmitglieder verlängerte Wege und Fahrzeiten deutlich leichter ausgleichen und sehen daher die territoriale Vergrößerung der Landkreise auch nicht als Gefahr für das kommunalpolitische Ehrenamt (vgl. Hesse 2014: 106).

Die im Vorfeld der sächsischen Kreisgebietsreform befragten Kreisräte sahen ebenfalls die Möglichkeit, durch „moderne“ Kommunikationsmittel einige negative Effekte der Reform abfedern zu können. So stimmten viele der Aussage zu, dass sich räumliche Entfernungen durchaus mit elektronischen Verfahren kompensieren lassen könnten (vgl. Graeff 2007: 41). Ausgehend von diesen Annahmen wird folgende Hypothese aufgestellt:

*Hypothese 5: Seit der Kreisgebietsreform erfolgen mandatsbezogene Tätigkeiten verstärkt über die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien<sup>48</sup>.*

#### 4.4.6 Annahmen zur Veränderung der Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen

Das LVerfG M-V hat in seinem Urteil gemutmaßt, dass infolge einer beträchtlichen Vergrößerung der Kreisfläche und dem damit verbundenen höheren Zeitaufwand die Bereitschaft der Bürger weiter nachlasse, ein Ehrenamt auf Kreisebene wahrzunehmen (vgl. LVerfG M-V 2007:

<sup>48</sup> In der vorliegenden Arbeit bezieht sich der Begriff „Informations- und Kommunikationstechnologien“ auf folgende digitale Hilfsmittel: digitale Unterlagen, E-Mail, Telefon-/Video-Konferenz oder Chat sowie Internet-/Webportale.

50). Die steigende Last, die mit einer Kreistagsmitgliedschaft zwangsläufig verbunden sei, wäre für immer weniger Bürger zumutbar (vgl. LVerfG M-V 2007: 53). Auch in Fachkreisen wird häufig konstatiert, dass durch die Zusammenlegung von Kreisen die Motivation bzw. die Bereitschaft der Bürger abnehme, sich im Kreistag zu engagieren. Aufgrund der größeren Distanzen, der sinkenden Kreisidentität<sup>49</sup> und den geringeren Berührungspunkten mit dem Kreis gebe es für den Bürger immer weniger Gründe, sich ehrenamtlich für ein solches Verwaltungsgebilde zu engagieren (vgl. Rothe 2004: 254).

In Analogie zu der dänischen Studie, die sich 2004 intensiv mit der Frage des Einflusses größerer Territorialstrukturen auf den demokratischen Partizipationsprozess beschäftigt hat, verneint Seitz jedoch diesen Zusammenhang, da hierfür bisher keine empirischen Belege gefunden werden konnten (vgl. Seitz 2007c: 7). Seitz untersuchte anhand von Daten aus den Ländern Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die Bereitschaft der Bürger zum bürgerschaftlichen-demokratischen Engagement (gemessen an der Zahl der Kreistagsbewerber je Kreistagsitz) in Abhängigkeit zur Kreisgröße. Er kommt zu dem Schluss, dass Bürger, die sich politisch engagieren wollen und die Bereitschaft für ein bürgerschaftlich-demokratisches Aktivwerden haben, diese nicht verlieren, wenn die Zeitkosten pro Sitzungstermin um 20 oder 30 Minuten ansteigen (vgl. Seitz 2007b: 11). Vielmehr würde durch einen vergrößerten politischen Entscheidungsapparat ein erweitertes Gestaltungspotenzial entstehen, dass sogar zu einer enormen Erhöhung von ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagement führen könne, da die Verwirklichungschancen für freiwillige überörtliche Projekte evident höher seien als in den leistungsschwächeren kleinteiligeren Altkreisen (vgl. Tessmann 2005: 81). Schließlich wirke sich die Möglichkeit, großräumigen Einfluss auszuüben und damit mehr Verantwortung zu übernehmen, deutlich motivationsfördernd aus (vgl. Baumann 2005: 107).

Ändern könnte sich jedoch die Zusammensetzung der Kandidaten, die sich zur Kreistagswahl stellen (vgl. Freistaat Thüringen 2013: 219 f.). Auf der einen Seite kann – wie vom LVerfG M-V befürchtet – die erhebliche Vergrößerung von Landkreisen dazu führen, dass es bestimmten Personengruppen erschwert wird, ein Amt innerhalb des Kreistags wahrzunehmen und damit die Bereitschaft zur Kandidatur für den Kreistag bei diesen Personengruppen deutlich abnimmt (vgl. Hesse 2008: 7). Demzufolge würde sich ein immer größerer Teil der Bevölkerung aus

49 Die Kreisidentität ist die bewusste Identifizierung der Bürger mit „ihrem“ Gemeindeverband (vgl. Hesse 2008: 7).

der Kommunalpolitik zurückziehen, da diese aufgrund des aufzuwendenden Zeitbudgets und der zunehmenden Spezialisierung den Umfang einer ehrenamtlichen Mandatsausübung deutlich überschreiten würde (vgl. Henneke 2006: 63). Auf der anderen Seite können die verbesserten Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten bestimmte Personengruppen dazu motivieren, die Chance eines bedeutenderen Mandats im neuen Kreistag zu nutzen (vgl. Freistaat Thüringen 2013: 220).

Die Partizipationsforschung interessiert sich seit jeher für die Unterschiede zwischen politisch aktiven und inaktiven Menschen und wies in zahlreichen empirischen Studien beträchtliche Unterschiede zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen nach (vgl. Gabriel 2002: 140f.). Zwar liegt im vorliegenden Fall das Erkenntnisinteresse im veränderten Verhalten politisch aktiver Bürger, doch kann mithilfe der sogenannten Ressourcentheorie erklärt werden, wie sich die territoriale Vergrößerung von Landkreisen auf die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen auswirkt. Die von Verba (vgl. u. a. Verba/Nie 1972: Kap. 8; Verba et al. 1978) entwickelte Ressourcentheorie gehört zu den sozialstrukturellen Ansätzen und nimmt sich der Überrepräsentation von Angehörigen bestimmter sozialer Gruppierungen am politischen Geschehen an. Sie geht von der Überlegung aus, dass die politische Partizipation eine anspruchsvolle Tätigkeit darstellt, die vom Individuum gewisse „Ressourcen“ erfordert, um den mit der Tätigkeit einhergehenden Anforderungen gerecht werden zu können. Neben kognitiven Fähigkeiten, die das Individuum dazu befähigen, Sachverhalte und Informationen zu strukturieren, braucht der Einzelne v. a. auch ein Budget an frei verfügbarer Zeit, um sich über politische Zusammenhänge zu informieren und an Aktivitäten teilzunehmen. Politische Aktivitäten setzen folglich das Können des Individuums voraus. Die Ressourcentheorie geht zudem davon aus, dass die Dominanz „ressourcenstarker“ Bürger unter den Aktiven umso größer ist, je anspruchsvoller eine politische Tätigkeit ist (vgl. Biehl 2005: 59 f.).

Werden diese theoretischen Annahmen auf den vorliegenden Fall übertragen, kann angenommen werden, dass ein höherer Zeit- und Arbeitsaufwand sowie anspruchsvollere Aufgaben infolge von Kreisgebietsreformen bisher politisch aktive Bürger, die einer „normalen“ beruflichen Tätigkeit nachgehen und daher über ein sehr begrenztes Zeitbudget verfügen, demotivieren, bei Wahlen zum Kreistag zu kandidieren. Zu dieser Personengruppe („normal“ Berufstätige) werden in der vorliegenden Arbeit Angestellte, Arbeiter und Unternehmer bzw. Selbständige gezählt. Angehörige des öffentlichen Dienstes, nicht-erwerbstätige „Hausfrauen“ und nicht mehr erwerbstätige Rentner,

Studenten, Schüler sowie Arbeitssuchende, Bundes- oder Landtagsabgeordnete und Repräsentanten sowie Mitarbeiter der kreisangehörigen Gemeinden, Städte und Ortschaften verfügen hingegen über ein besseres Zeitbudget bzw. die notwendige zeitliche Flexibilität<sup>50</sup> und/oder können sich durch ihre überdurchschnittlichen Fachkenntnisse besser auf das anspruchsvollere Funktionsprofil der Landkreise einstellen (vgl. Hesse 2010: 95; Ronge 1994: 272). Die mit Kreisgebietsreformen einhergehenden veränderten Rahmenbedingungen dürften sich bei dieser „ressourcenstarken“ Personengruppe folglich nicht negativ auf die Motivation auswirken. Vielmehr ist zu erwarten, dass die verbesserten Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten diese Gruppe stärker motiviert, ein Kreistagsmandat zu übernehmen.

Im Vorfeld der Kreisgebietsreform in Sachsen haben die befragten Kreisräte ebenfalls Bedenken geäußert, dass die geplante Kreisgebietsreform dazu führen würde, dass die „normale“ Bevölkerung sowie Unternehmer in den Kreistagen „überhaupt nicht mehr vertreten wären“ (Graeff et al. 2007: 11). Längere Wege sowie die aufwendigere und schwierigere Kreistagsarbeit würden die ehrenamtliche Ausübung des Mandats für viele Teile der Bevölkerung nahezu unmöglich machen. Der Aufwand wäre zu groß, als dass ein „normal“ Berufstätiger dies neben seiner Arbeit noch realisieren könnte (vgl. Graeff et al. 2007: 13). Gleichzeitig wurde von vielen Befragten befürchtet, dass die Dominanz der Bürgermeister in den Kreistagen noch weiter zunehmen wird. Die faktische Verringerung der Zahl der Kreisräte führe dazu, dass Personen, die noch andere Positionen innerhalb der Kommunalpolitik inne haben, bei den Kreistagswahlen von ihrem Bekanntheitsgrad als Bürgermeister, Gemeinderat oder Stadtrat profitieren würden (vgl. Graeff et al. 2007: 12). Die verbesserte Chance auf eine Wahl könnte sich wiederum positiv auf die Motivation auswirken, für ein Kreistagsmandat zu kandidieren. Ausgehend von diesen Annahmen, lässt sich für den Freistaat Sachsen folgende Hypothese aufstellen:

*Hypothese 6: Die neuen Rahmenbedingungen haben Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Kandidaten, die sich zur Kreiswahl stellen.*

50 Für den Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik vgl. Ronge 1994. Ronge kommt in seiner Untersuchung u. a. zu dem Ergebnis, dass sich die in zeitlicher Hinsicht besonders engagierten Kommunalpolitiker insbesondere aus den Erwerbstätigen mit Arbeitszeitflexibilität oder der Möglichkeit zur teilweisen beruflichen Freistellung rekrutieren. Da diese im öffentlichen Dienst besteht, sind dessen Angehörige auch überproportional in den Parlamenten vertreten (vgl. Ronge 1994: 279).

# 5. Quantitative Untersuchung zu den Auswirkungen der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats

## 5.1 Auswirkungen auf die Ausübung des Kreistagsmandats

### 5.1.1 Individueller Aufwand zur Mandatsausübung

Der individuelle Aufwand zur Mandatsausübung setzt sich aus der Zeit, die für die Mandatsausübung aufgebracht werden muss, und der subjektiv wahrgenommenen Arbeitsbelastung zusammen. Ersteres umfasst die Teilnahme an Sitzungen des Kreistags, an Ausschuss- und Fraktionssitzungen bzw. Kreistagsgruppensitzungen sowie die damit verbundenen inhaltlichen Vor- und Nachbereitungen (vgl. Hesse 2008: 39). Hinzu kommen die Wahrnehmung von Bürger- und Vor-Ort-Terminen sowie Treffen mit dem Kreis-Vorstand bzw. Kreis-Mitgliedertreffen. Für alle vorgenannten Termine müssen zudem die erforderlichen Fahrzeiten berücksichtigt werden, die von der Größe des Kreises und dem eigenen Wohnort abhängen.

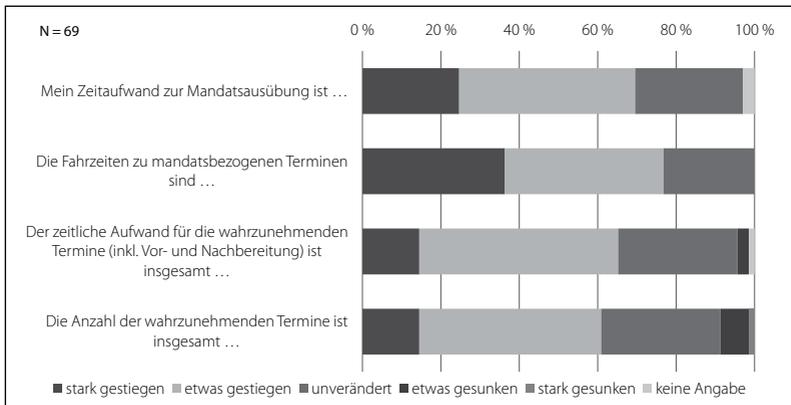
Wird zunächst die Veränderung des zeitlichen Aufwands betrachtet, so wird ein deutlicher Anstieg der aufzubringenden Arbeitsstunden erkennbar (Abb. 1)<sup>51</sup>: Von den 69 Personen, die nach eigenen Angaben bereits vor der Kreisgebietsreform 2008 Mitglied eines Kreistags bzw. Mitglied der Vertretungskörperschaft einer ehemals kreisfreien Stadt waren, geben 70 Prozent<sup>52</sup> an, dass ihr Zeitaufwand zur Mandatsausübung insgesamt „stark“ (25 %) oder „etwas“ (45 %) gestiegen ist. Bei

51 Alle Ergebnisse der Online-Befragung sind im Anhang, Anlage 10 grafisch dargestellt.

52 Bei der Darstellung der Befragungsergebnisse können in einzelnen Fällen aufgrund von gerundeten Zahlen nicht exakte Gesamtwerte von 100 Prozent auftreten.

keinem der befragten Kreisräte hat die Kreisgebietsreform zu einer Verringerung des Zeitaufwands geführt. Zurückzuführen sind diese Ergebnisse v. a. auf eine höhere Anzahl an Terminen, einen zunehmenden zeitlichen Aufwand für die Wahrnehmung inklusive der Vor- und Nachbereitung dieser Termine sowie die gestiegenen Fahrzeiten. Insgesamt geben 60 Prozent der Befragten an, dass sich die Anzahl der wahrzunehmenden Termine vergrößert hat. Der zeitliche Aufwand, der für diese Termine aufgebracht werden muss, wurde sogar von 65 Prozent als gestiegen bewertet. Hinzu kommt, dass sich die Fahrzeiten bei mehr als drei Viertel der befragten Kreisräte „stark“ (36 %) und „etwas“ (41 %) verlängert haben.

Abb. 1: Veränderung des individuellen Aufwands zur Mandatsausübung



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Die im Vorfeld der Kreisgebietsreform geäußerten Befürchtungen, dass sich durch die territoriale Vergrößerung der Landkreise die Entfernungen und damit die Fahrzeiten in den neuen Landkreisen deutlich erhöhen, können durch die hier vorgelegten Ergebnisse bestätigt werden. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass von den 53 Kreisräten, die angeben, dass ihre Fahrzeiten gestiegen sind, 37 Kreisräte (70 %) trotz der neuen Flächendimensionen nicht weiter als 40 km entfernt vom Sitz des Kreistags wohnen<sup>53</sup>. Bei lediglich 4 Kreisräten (8 %) liegen 70 und mehr km zwischen dem Wohnort und dem Sitz des Kreistags. Jene Distanz, die einer Fahrzeit von ca. eineinhalb Stunden (mit dem Auto) entspricht, kann daher als Ausnahme betrachten werden. Die

<sup>53</sup> Aus Gründen der Anonymität wurde darauf verzichtet, weitere Daten zu den Wohnorten der Kreisräte zu erheben.

überwiegenden Anreisewege von bis zu maximal 40 km gelten hingegen als vertretbar<sup>54</sup>. Gleichzeitig können die Befragungsergebnisse darauf hindeuten, dass Personen aus entlegeneren Gemeinden auf eine Kandidatur verzichten und damit von vornherein benachteiligt bzw. vom kommunalpolitischen Ehrenamt ausgeschlossen werden.

Die Befragungsergebnisse machen außerdem deutlich, dass sich die größeren Wegstrecken nicht negativ auf die Kontakte und damit die Bindung zum Bürger auswirken. So hat sich die Anzahl der Bürger- und Vor-Ort-Kontakte bei der Mehrheit (57%) der befragten Kreisräte (N = 67)<sup>55</sup> nicht verändert, bei knapp einem Drittel kam es seit der Territorialreform sogar zu einem leichten Anstieg. Insgesamt können die Befragungsergebnisse also die im Vorfeld geäußerten Bedenken, dass sich eine Flächenvergrößerung nachteilig auf die Bürger- und Vor-Ort-Kontakte auswirkt, nicht bestätigen. Sehr ähnliche Ergebnisse finden sich auch für die Anzahl der Ausschusssitzungen, der Fraktionssitzungen, der Sitzungen des Kreistags sowie der Kontakte zum Kreis-Vorstand bzw. der Kreis-Mitgliedertreffen.

In der Online-Befragung wurde die Veränderung der Anzahl der jeweiligen mandatsbezogenen Termine anhand einer 5er-Skala abgebildet: Die Kreisräte konnten zwischen den Kategorien „stark gestiegen“ (1), „etwas gestiegen“ (2), „unverändert“ (3), „etwas gesunken“ (4) und „stark gesunken“ (5) wählen. Wie Tab. 2 zeigt, reichen die Bewertungen der befragten Kreisräte bei drei Fragen bis in die Extrembereiche „1“ und „5“ und weisen eine annähernd gleiche Standardabweichung auf. Bei den zwei Fragen, die jeweils nur einen Extrembereich abdecken (1–4 bzw. 2–5), fällt die Standardabweichung entsprechend geringer aus. Bei der gewählten Skalierung von 1 bis 5 ist der Wert 3 der Wert, der die im Mittel positiven von den negativen Antworten trennt (Gesamtmittelwert der Skala). So zeigen Werte unter 3 eine gestiegene Anzahl der Termine an, Werte darüber signalisieren hingegen einen Rückgang.

---

54 Bereits 1992 hat sich Thieme in einem Gutachten zur damaligen Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Problem der Erreichbarkeit der Kreissitze auseinandergesetzt. Thieme ging von einer maximalen Entfernung von circa 50 km aus, wobei die damaligen Verkehrsverhältnisse deutlich schlechtere Bedingungen aufwiesen als heute (vgl. Thieme 2008: 119).

55 In Fällen, in denen die Grundgesamtheit  $N < 69$  bzw.  $< 138$  ist, wurde die Frage nicht von allen Kreisräten beantwortet und daher darauf verzichtet, diese Gruppe in der Auswertung zu berücksichtigen.

Tab. 2: Veränderung der Anzahl der mandatsbezogenen Termine

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standard- abweichung
Die Anzahl der Bürger- und Vor-Ort-Kontakte ist ...	67	1	5	2,84	0,83
Die Anzahl der Ausschusssitzungen ist ...	69	1	5	2,93	0,85
Die Anzahl der Fraktions-sitzungen ist ...	68	1	4	2,84	0,59
Die Anzahl der Sitzun-gen des Kreistags ist ...	69	2	5	2,94	0,54
Die Anzahl der Kontakte zum Kreis-Vorstand bzw. die Anzahl der Kreis-Mit-gliedertreffen ist ...	68	1	5	2,75	0,80

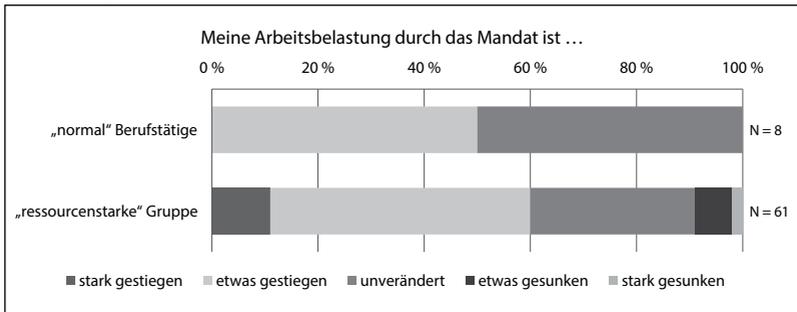
Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Für alle Fragen gilt, dass die Anzahl der jeweiligen Termine im Durchschnitt unverändert bzw. marginal gestiegen ist. Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass die längeren Anreisewege zu den verschiedenen Sitzungen und Vor-Ort-Terminen sowie der im Durchschnitt leicht gestiegene zeitliche Aufwand, der für die Termine aufgebracht werden muss, zwar ein individuelles Erschwernis darstellen, dies jedoch nicht dazu geführt hat, dass die Anzahl der jeweils wahrzunehmenden Sitzungen und Termine reduziert werden musste. Neben dem vermehrten Zeitaufwand, der insgesamt für die Mandatsausübung aufgebracht werden muss, weisen die Ergebnisse der Online-Befragung zudem auf einen Anstieg der Arbeitsbelastung hin: Knapp 60 Prozent der Kreisräte (N = 69) geben an, dass sie durch ihr Mandat seit der Kreisgebietsreform stärker belastet sind.

Werden diese Befragungsergebnisse danach differenziert, welcher Personengruppe die befragten Kreisräte (N = 69) angehören, so lassen sich zwischen den beiden Gruppen geringe Unterschiede im Antwortverhalten erkennen (Abb. 2). Unterschieden wird zwischen den beiden

bereits in Kap. 4.4.6 dargestellten Personengruppen: „normal“ Berufstätige und „ressourcenstarke“ Gruppe (Anhang, Anlage II)<sup>56</sup>.

Abb.2: Veränderung der Arbeitsbelastung durch das Mandat nach Personengruppen



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

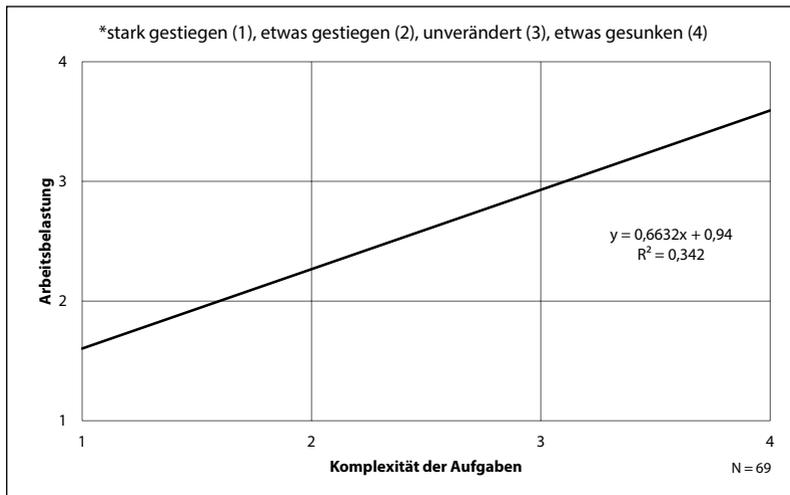
Insgesamt weisen die Häufigkeitsverteilungen der Antworten bei den Personengruppen zwar leichte Unterschiede auf, doch liegen beide Mittelwerte unter dem Gesamtmittelwert von 3 („normal“ Berufstätige: 2,5; „ressourcenstarke“ Gruppe: 2,39) und deuten damit im Durchschnitt auf eine leicht gestiegene Arbeitsbelastung hin. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Antworten der „ressourcenstarken“ Gruppe eine höhere Spannweite aufweisen als die Antworten der „normal“ Berufstätigen, wodurch die leichten Unterschiede der Mittelwerte erklärt werden können. Annahmen, dass v.a. Kreisräte aus der „ressourcenstarken“ Gruppe die Arbeitsbelastung aufgrund ihrer fachlichen Kenntnisse bzw. durch ein größeres Zeitbudget als weniger stark gestiegen wahrnehmen, können durch die hier vorgelegten Ergebnisse nicht bestätigt werden. Vielmehr geben ausschließlich Kreisräte aus der „ressourcenstarken“ Gruppe an, dass ihre Arbeitsbelastung seit der Kreisgebietsreform stark gestiegen ist. Kreisräte, die

<sup>56</sup> Um eine Zuordnung der befragten Kreisräte (N = 138) zu den beiden Gruppen vornehmen zu können, wurde in der Online-Befragung zum einen nach dem Beschäftigungsstatus gefragt und zum anderen, ob die Befragten neben ihrem Kreistagsmandat weitere Ämter bzw. politische Funktionen wahrnehmen. Die befragten Kreisräte konnten dabei angeben, ob sie ehrenamtliche Bürgermeister einer Gemeinde oder Stadt, Bundes- oder Landtagsabgeordnete, hauptamtliche Mitarbeiter einer Partei bzw. Fraktion auf Landes- oder Bundesebene, Stadt- oder Gemeinderatsmitglieder oder Ortsbürgermeister bzw. Mitglieder des Ortschaftsrats sind. Ausgehend von diesen Informationen wurden die befragten Kreisräte einer der beiden Personengruppen zugeordnet.

einer „normalen“ beruflichen Tätigkeit nachgehen, attestieren hingegen nur einen leichten Anstieg oder sogar keine Veränderung<sup>57</sup>.

Die von den befragten Kreisräten insgesamt wahrgenommene höhere Belastung kann u. a. auf einen qualitativen Aufgabenwandel zurückgeführt werden. So ist nicht nur die Komplexität der Aufgaben, die im Rahmen der Mandatsausübung anfallen, bei der Mehrheit der Kreisräte gestiegen (67%), sondern auch die fachliche Kompetenz (55%), die für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamts erforderlich ist. Wird die veränderte Arbeitsbelastung in Abhängigkeit zur Veränderung der Aufgabenkomplexität gesetzt, so weisen die Ergebnisse eine deutlich positive Korrelation ( $R = 0,58$ ) auf, was bedeutet, dass Personen, welche die Aufgaben seit der Kreisgebietsreform als komplexer wahrnehmen, sich stärker durch ihre Kreisratstätigkeit belastet fühlen (Abb. 3).

Abb. 3: Bewertung der Veränderung der Arbeitsbelastung in Abhängigkeit zur Veränderung der Komplexität der Aufgaben



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Die im Vorfeld der Kreisgebietsreform befragten Kreisräte befürchteten u. a., dass sich die Ausübung des ehrenamtlichen Mandats insbesondere durch den gestiegenen Zeitaufwand schlechter mit ihrer Haupttätigkeit vereinbaren lässt (vgl. Graeff et al. 2007: 36). In der

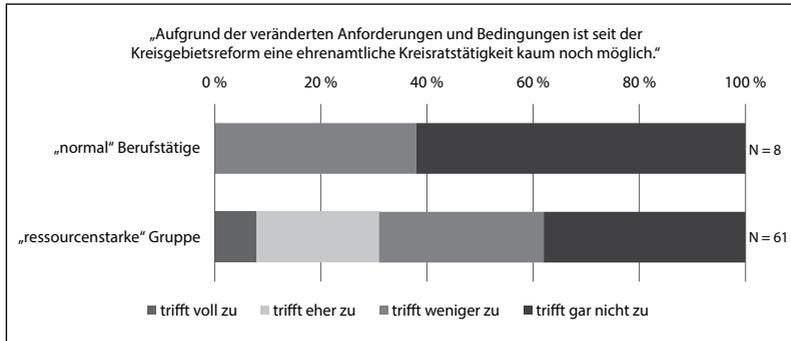
<sup>57</sup> Zu beachten ist, dass die Ergebnisse bei der Gruppe der „normal“ Berufstätigen auf einer sehr kleinen Stichprobe ( $N = 8$ ) beruhen und daher nur begrenzt aussagekräftig sind.

vorliegenden Online-Befragung wurden die Kreisräte daher nach ihrer Einschätzung gefragt, wie sich die Kreisgebietsreform auf die Vereinbarkeit von Mandat und Beruf auswirkt. Anhand der vier Kategorien „trifft voll zu“ (1), „trifft eher zu“ (2), „trifft weniger zu“ (3) und „trifft gar nicht zu“ (4) konnten die befragten Kreisräte (N = 69) ihre Zustimmung bzw. Nicht-Zustimmung zu folgender These abbilden: „Vor der Kreisgebietsreform konnte ich mein Mandat zeitlich besser mit meinem Beruf/meiner Haupttätigkeit vereinbaren“. Die Ergebnisse lassen keine eindeutige Grundtendenz in Richtung Zustimmung bzw. Ablehnung der These erkennen: Während 55 Prozent der befragten Kreisräte der Aussage „voll“ (23 %) und „eher“ (32 %) zustimmen, bewerten die anderen 45 Prozent die These als „weniger“ (29 %) und „gar nicht“ (16 %) zutreffend. Insgesamt werden die Befürchtungen also nur von einer sehr knappen Mehrheit bestätigt. Zudem wurde von der Mehrheit der Kreisräte jeweils nur die schwächere Zustimmungsbzw. Ablehnungskategorie gewählt, sodass der Mittelwert von 2,38 sehr nah an dem Gesamtmittelwert der Skala von 2,5 liegt.

Mit dem Ziel, das Ausmaß der Folgen der Kreisgebietsreform für das kommunalpolitische Ehrenamt noch deutlicher herauszuarbeiten, wurde zudem die zugespitzte Frage gestellt, ob eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit seit der Kreisgebietsreform überhaupt noch möglich ist. Auch hier konnten die befragten Kreisräte (N = 69) zwischen den vier Kategorien „trifft voll zu“ (1) bis „trifft gar nicht zu“ (4) wählen. Die These „Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit kaum noch möglich“ trifft bei knapp drei Viertel der befragten Kreisräte nicht zu. Hierbei wird sogar von der Mehrzahl die höchste Ablehnungskategorie gewählt.

Werden diese Befragungsergebnisse erneut danach unterschieden, welcher Personengruppe die befragten Kreisräte angehören, so fällt auf, dass die Antworten der „ressourcenstarken“ Gruppe stärker streuen und bis in die Extrembereiche reichen (Abb. 4). Während bei allen befragten Kreisräten aus der Gruppe der „normal“ Berufstätigen (N=8) die These nach eigenen Angaben „weniger“ (38 %) und „gar nicht“ (63 %) zutrifft, stimmen hingegen 23 Prozent aus der „ressourcenstarken“ Gruppe (N=61) der These „eher“ und 8 Prozent sogar „voll“ zu.

Abb.4: Ausübbarkeit der ehrenamtlichen Kreistagstätigkeit nach Personengruppen



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die veränderten Anforderungen bei den „normal“ Berufstätigen nicht negativ auf die Ausübbarkeit der ehrenamtlichen Kreistagstätigkeit auswirken. Kreisräte, die der „ressourcenstarken“ Gruppe angehören, geben hingegen teilweise an, dass durch die veränderten Bedingungen eine ehrenamtliche Kreistagstätigkeit kaum noch möglich ist. Neben den Häufigkeitsverteilungen der Antworten weisen auch die Mittelwerte leichte Unterschiede auf: Während der Mittelwert der „ressourcenstarken“ Gruppe von 2,98 relativ nah am Gesamtmittelwert von 2,5 liegt, befindet sich der Mittelwert der „normal“ Berufstätigen (3,62) deutlich im ablehnenden Teil der Skala. Gleichwohl liegen beide Werte im Mittel über dem Gesamtmittelwert und deuten damit nicht darauf hin, dass es für Kreisräte einer bestimmten Personengruppe seit der Kreisgebietsreform durchschnittlich besser bzw. schlechter möglich ist, ihrer ehrenamtlichen Kreistagstätigkeit nachzukommen<sup>58</sup>.

Zusammenfassend zeigen die bisherigen Ergebnisse, dass der individuelle Aufwand zur Mandatsausübung zwar sowohl hinsichtlich der aufzubringenden Zeit als auch der Arbeitsbelastung gestiegen ist, sich dies jedoch in einem Rahmen bewegt, der es weiterhin ermöglicht, das Kreistagsmandat ehrenamtlich wahrzunehmen.

58 An dieser Stelle ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass ausschließlich Kreisräte befragt wurden, die derzeit ein Mandat inne haben. Es handelt sich demnach um Personen, denen es trotz der Kreisgebietsreform möglich war, ihrem Kreistagsmandat nachzukommen. Nicht berücksichtigt wurden hingegen die Einschätzungen von ehemaligen Kreisräten, die seit der Kreisgebietsreform nicht mehr kandidiert haben.

Wird nach den Arbeitsstunden gefragt, die die Kreisräte in den neuen Kreisgebieten durchschnittlich pro Monat<sup>59</sup> zur Wahrnehmung ihres Mandats aufwenden, so gehen die Antworten der befragten Kreisräte (N = 137) deutlich auseinander. Sie reichen von 0 bis 20 Arbeitsstunden pro Monat bis hin zu 101 bis 120 Stunden. Im Durchschnitt wenden die befragten Kreisräte zwischen 21 und 40 Stunden pro Monat auf. Werden diese Angaben mit Erkenntnissen aus anderen Untersuchungen verglichen, so ist der zeitliche Umfang, den die sächsischen Kreisräte gegenwärtig für die Mandatsausübung aufbringen, verhältnismäßig hoch. Hesse kam in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass durchschnittliche Kreistagsmitglieder in Mecklenburg-Vorpommern vor der dortigen Kreisgebietsreform zwischen 10 und 20 Stunden im Monat für ihre Kreisrattätigkeit investiert haben (vgl. Hesse 2008: 40). In diesem Zusammenhang weist er jedoch darauf hin, dass sich der zeitliche Einsatz stark danach unterscheidet, ob es sich bei den Befragten um Kreistagspräsidenten, Fraktionsvorsitzende, aktive Fachpolitiker oder Ausschussvorsitzende sowie „normale“ Mitglieder handelt. So würden bspw. Kreistagspräsidenten im Durchschnitt mindestens 40 und bis zu 100 Stunden im Monat aufbringen (vgl. Hesse 2008: 39). Zwar wurde in der vorliegenden Befragung nicht nach diesen Kriterien differenziert, doch können dadurch sowohl die große Spannweite der Antworten als auch die vergleichsweise hohen durchschnittlichen Arbeitsstunden erklärt werden.

Eine Möglichkeit, den gestiegenen Zeitaufwand sowie die größere Arbeitsbelastung abzufedern, besteht traditionell darin, die finanzielle sowie personelle Ausstattung der Fraktionen bzw. Kreistagsgruppen zu verbessern. In der durchgeführten Online-Befragung wurde danach gefragt, ob sich die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal bspw. in Form von Geschäftsführern, in den Fraktionen bzw. Kreistagsgruppen verändert hat. Während 59 Prozent der befragten Kreisräte (N = 138) angeben, dass ihre Fraktion vor der Kreisgebietsreform kein hauptamtliches Personal beschäftigt hat, trifft dies seit der Kreisgebietsreform nur noch bei 29 Prozent zu. Heute wird bei 67 Prozent der befragten Kreisräte hauptamtlich beschäftigtes Personal unterhalten. Die Befragungsergebnisse zeigen damit eine eindeutige Entwicklung hin zu einer stärkeren Professionalisierung innerhalb der Fraktionen und Kreistagsgruppen. Angesichts des Aufgabenzuwachses wird diese Entwicklung von einer deutlichen Mehrheit der befragten Kreisräte (81 %) begrüßt.

59 Die Abfrage der aufzubringenden Arbeitsstunden erfolgte bewusst pro Monat und nicht pro Woche, da der Zeitaufwand in den Wochen stark variieren kann.

### 5.1.2 Überschaubarkeit des Kreisgebiets

Obwohl bisher keine zahlenmäßige Obergrenze für die Flächenausdehnung von Landkreisen festgelegt wurde, bei deren Überschreitung nicht mehr von „überschaubaren Einheiten“ gesprochen werden kann, wird die schwindende Überschaubarkeit bei zunehmender Größe der Landkreise immer wieder als ein zentrales Argument gegen geplante Flächenvergrößerungen angeführt. In der vorliegenden Befragung wurden die sächsischen Kreisräte daher ebenfalls nach ihrer subjektiven Einschätzung zur Veränderung der Überschaubarkeit befragt. Bewertet werden sollte die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten sowohl vor als auch nach der Kreisgebietsreform. Die befragten Kreisräte konnten zwischen den sechs Kategorien „sehr gut“ (1), „gut“ (2), „befriedigend“ (3), „ausreichend“ (4), „mangelhaft“ (5) und „ungenügend“ (6) wählen. Wie Tab. 3 zeigt, wurden bei der Bewertung der Überschaubarkeit vor der Reform ausschließlich Meinungen in den Bereichen „1“ bis „3“ geäußert. Bei der Frage, wie die Überschaubarkeit im heutigen Landkreis eingeschätzt wird, reichen die Antworten hingegen bis in beide Extrembereiche und weisen eine deutlich höhere Spannweite auf.

Tab. 3: Veränderung der Überschaubarkeit des Kreisgebiets durch die Kreisgebietsreform

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
Wie gut konnten Sie die überörtlichen Gegebenheiten in Ihrem Altkreis (also vor der Kreisgebietsreform) überschauen und einschätzen?	69	1	3	1,75	0,67
Wie gut können Sie die überörtlichen Gegebenheiten in Ihrem heutigen Landkreis überschauen und einschätzen?	69	1	6	3,19	1,30
	138	1	6	3,06	1,47

Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

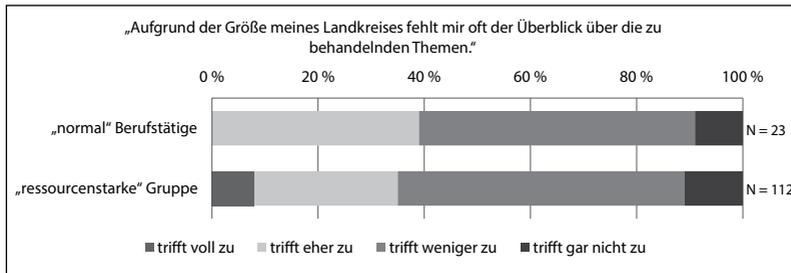
Während die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den alten Kreisgebieten von den befragten Kreisräten im Durchschnitt als „gut“ bewertet wird, ist sie in den neuen Landkreisen hingegen durchschnittlich nur noch „befriedigend“. 16 Prozent der befragten Kreisräte (N = 138) beurteilen die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in ihrem heutigen Landkreis sogar als „mangelhaft“ (13 %) oder „ungenügend“ (3 %). Insgesamt liegen dennoch alle drei Mittelwerte unter dem Gesamtmittelwert von 3,5 und weisen damit, wenn auch in sehr unterschiedlicher Intensität, auf eine tendenziell positive Beurteilung der Überschaubarkeit hin.

Vielfach wird dem Argument der Verschlechterung der Überschaubarkeit entgegengehalten, dass diese einen geringen Stellenwert für die praktische Arbeit der Kreisräte einnimmt. So weist Hesse darauf hin, dass bereits die Natur der verantworteten Aufgaben eine überwiegend am Kreissitz stattfindende Sacharbeit gebietet (vgl. Hesse 2008: 36). In gleicher Weise betont auch Seitz, dass die physische Überschaubarkeit des Kreisgebiets bei den überwiegenden politischen Entscheidungsfällen eine untergeordnete Rolle spielt (vgl. Seitz 2007b: 11). Durch die Befragungsergebnisse können diese Annahmen bestätigt werden: So weisen die Ergebnisse zwar deutlich auf eine gesunkene Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten hin, doch können die befragten Kreisräte (N=137) in der Mehrheit die zu behandelnden und damit relevanten Themen auch im neuen Kreisgebiet überblicken. Gefragt wurde nach der Zustimmung zu der These „Aufgrund der Größe meines Landkreises fehlt mir oft der Überblick über die zu behandelnden Themen“. Insgesamt trifft die These bei 64 Prozent der befragten Kreisräte „weniger“ (53 %) oder „gar nicht“ (11 %) zu, 36 Prozent signalisierten hingegen ihre Zustimmung. Bei der gewählten Skalierung von 1 („trifft voll zu“) bis 4 („trifft gar nicht zu“) liegt der Mittelwert von 2,69 leicht über dem Gesamtmittelwert von 2,5 und deutet damit ebenfalls auf eine – wenn auch nur schwache – Tendenz in Richtung Ablehnung der These hin. Die Ergebnisse zeigen somit, dass trotz der geringeren Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten die relevanten Themen auch in den neuen Landkreisen überblickt werden können.

Werden diese Befunde erneut danach differenziert, welcher Personengruppe die befragten Kreisräte (N=135) angehören, so lassen sich zwischen den beiden Gruppen abermals geringe Unterschiede im Antwortverhalten erkennen (Abb. 5). Zwar reichen auch hier nur die Antworten der „ressourcenstarken“ Gruppe bis in beide Extrembereiche, doch liegen die Mittelwerte der Gruppen („normal“ Berufstätige: 2,70; „ressourcenstarke“ Gruppe: 2,69) sehr dicht beieinander und deuten

damit nicht darauf hin, dass Kreisräte einer bestimmten Personengruppe die zu behandelnden Themen im Durchschnitt besser oder schlechter überblicken können. Vielmehr gibt in jeder Gruppe eine knappe Mehrheit an, dass die These „weniger“ zutrifft. Insgesamt können somit Befürchtungen, dass Kreisräte, die einer „normalen“ beruflichen Tätigkeit nachgehen, die komplexer werdenden Aufgaben und Themen schlechter und „ressourcenstarke“ Kreisräte diese besser überblicken können, durch die vorliegenden Ergebnisse nicht bestätigt werden.

Abb.5: Beurteilung des Überblicks über die zu behandelnden Themen nach Personengruppen



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Ein weiteres Argument, das häufig angeführt wird, um die Bedeutung von überschaubaren Kreisgebieten zu relativieren, ist die regionale Arbeitsteilung. Demnach bringen die einzelnen Kreisräte spezifische Kenntnisse aus ihrem Wahlkreis in die gemeinsame Arbeit ein. Der Kontakt zwischen Kreis- und Ortsebene vollzieht sich v. a. auf der Basis repräsentativ vermittelter Kommunikation (vgl. Hesse 2008: 75). Auch bei den befragten sächsischen Kreisräten (N=137) lässt sich eine leichte Tendenz hin zu einer solchen Arbeitsteilung erkennen: So stimmt eine knappe Mehrheit der Kreisräte (57%) der These zu, dass sie sich aufgrund fehlender Kenntnis der einzelnen Regionen in ihrem Landkreis auf die Einschätzungen anderer verlassen müssen. Die Mehrzahl wählt dabei jedoch nicht die höchste Zustimmungskategorie, sodass im Mittel (Mittelwert: 2,36) nur eine schwache Grundtendenz in Richtung Zustimmung zur These zu erkennen ist.

Eine wichtige Voraussetzung für das repräsentative Einbringen spezifischer Vor-Ort-Kenntnisse ist, dass die verschiedenen Regionen eines Landkreises ausreichend vertreten sind. In der durchgeführten Online-Umfrage wurde daher danach gefragt, wie die Kreisräte die Vertretung einzelner Teilregionen ihres Landkreises in ihrer Fraktion bzw.

Kreistagsgruppe beurteilen. Hierbei konnten die befragten Kreisräte (N=138) erneut zwischen den sechs Kategorien von „sehr gut“ (1) bis „ungenügend“ (6) wählen. Im Durchschnitt bewerteten die Kreisräte die Vertretung der Teilregionen als „gut“ bis „befriedigend“.

Die Befragungsergebnisse lassen damit den Schluss zu, dass zwar in vielen Kreistagen eine wichtige Voraussetzung für eine regionale Arbeitsteilung erfüllt ist, diese jedoch bisher nur zum Teil tatsächlich umgesetzt wird.

### 5.1.3 *Arbeitsfähigkeit der Gremien des Kreistags*

Die angemessene Vergrößerung der Kreistage stellt im Zuge von Kreisgebietsvergrößerungen eine große Herausforderung dar. Der Gesetzgeber muss eine Größenordnung finden, in der die Arbeitsfähigkeit der Kreistage sowie deren Gremien (Ausschüsse, Fraktionen und Plenum) erhalten bleibt. Gleichzeitig muss die Zahl der Kreisräte so ausgestaltet werden, dass die Mandatsdichte nicht zu stark sinkt und dadurch die Nähe zum Bürger verloren geht. Im Freistaat Sachsen wurde die Anzahl der Mandate je Kreistag nach intensiven Diskussionen deutlich erhöht und liegt nunmehr in allen Landkreisen zwischen 80 und 98.

Trotz der verhältnismäßig hohen Anzahl an Sitzen in den sächsischen Kreistagen gibt die Mehrheit (57%) der befragten Kreisräte (N=137) in der durchgeführten Online-Umfrage an, dass sie die Mitgliederzahl ihres Kreistags als „angemessen“ einschätzt. Weitere 38 Prozent bewerten diese als „zu hoch“ und lediglich 5 Prozent als „zu niedrig“.

Als ein Indiz für die Arbeitsfähigkeit der Kreistage wird in der vorliegenden Arbeit die Möglichkeit gesehen, dass sich Fragen und Probleme innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse auch fernmündlich arrangieren lassen. Die Gremien müssen demnach eine Größe einnehmen, in der es den Kreisräten möglich ist, sich mit relativ geringem Aufwand per Telefon oder E-Mail zu verständigen. Im Rahmen der Online-Befragung sollte daher folgende These bewertet werden: „Fragen und Probleme innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse lassen sich fernmündlich arrangieren“. Die befragten Kreisräte konnten nach dem bereits verwendeten Muster zwischen den vier Kategorien von „trifft voll zu“ (1) bis „trifft gar nicht zu“ (4) wählen. Insgesamt stimmen 67 Prozent der Befragten der These zu. Zusammenfassend zeigen die Befragungsergebnisse, dass die verhältnismäßig großen sächsischen Kreistage von den befragten Kreisräten mehrheitlich als angemessen wahrgenommen werden und die Kommunikation und Abstimmung innerhalb der Fraktionen und

Ausschüsse bei Bedarf bei der Mehrheit auch weiterhin fernmündlich möglich ist.

Der Online-Fragebogen enthielt neben Fragen zur aktuellen Situation in den Kreistagen zudem Fragen, welche die Veränderung der Arbeitsfähigkeit der Kreistage seit der Kreisgebietsreform erfassen sollen. So konnten die befragten Kreisräte (N=68) neben der Veränderung der Arbeitsfähigkeit insgesamt auch die Veränderung der Dauer von Entscheidungsfindungsprozessen sowie des Koordinationsaufwands bzw. Abstimmungsbedarfs innerhalb der einzelnen Gremien bewerten (Tab. 4). Gewählt werden konnte abermals zwischen den fünf Antwortkategorien von „stark gestiegen“ (1) bis „stark gesunken“ (5).

Tab. 4: Veränderung der Arbeitsfähigkeit der Kreistage seit der Kreisgebietsreform

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
Die Arbeitsfähigkeit des Kreistags bzw. der einzelnen Gremien ist durch die Vergrößerung des Kreistags insgesamt ...	68	1	5	3,10	0,81
Die Dauer von Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der einzelnen Gremien ist durch die Vergrößerung der Kreistage ...	68	1	3	2,22	0,73
Der Koordinationsaufwand/Abstimmungsbedarf innerhalb der einzelnen Gremien des Kreistags ist durch die Vergrößerung der Kreistage ...	68	1	5	2,00	0,75

Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Die befragten Kreisräte geben durchschnittlich an, dass sich die Arbeitsfähigkeit ihres Kreistags sowie der einzelnen Gremien durch die Vergrößerung des Kreistags nicht verändert hat. Gleichzeitig wird von den Kreisräten jedoch ein leichter Anstieg bei der Dauer der Entscheidungsfindungsprozesse und dem Koordinationsaufwand bzw. Abstimmungsbedarf attestiert. Beide Mittelwerte liegen klar im Teil der Skala, der auf einen Anstieg hindeutet. Die Mehrheit der befragten Kreisräte bewertet die Dauer von Prozessen, ehe Entscheidungen getroffen werden, als „etwas“ (42 %) oder „stark“ (17 %) gestiegen und ebenso den Koordinationsaufwand und Abstimmungsbedarf innerhalb der einzelnen Gremien im Kreistag als „etwas“ (55 %) oder „stark“ (23 %) gestiegen. Gleichzeitig sehen 59 Prozent der Befragten insgesamt keine Veränderung bei der Arbeitsfähigkeit der Gremien der Kreistage.

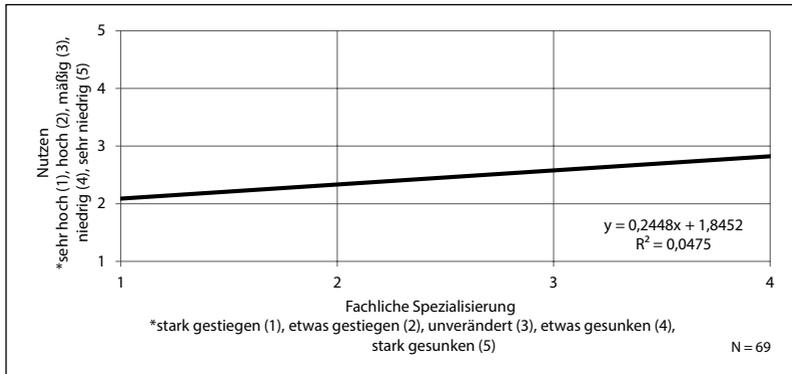
#### *5.1.4 Fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse*

Ausgehend von der Annahme, dass mit der Vergrößerung der Kreistage v. a. auch verbesserte Möglichkeiten für eine fachliche Spezialisierung entstehen, wurde in der durchgeführten Online-Umfrage nach der Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse gefragt. Die Kreisräte konnten anhand der bekannten 5er-Skala („stark gestiegen“ (1) bis „stark gesunken“ (5)) den Grad der Veränderung bewerten. Im Mittel antworten die Befragten (N=69) mit einem Wert von 2,29. Dieser liegt unter dem Gesamtmittelwert der Skala von 3 und weist damit auf einen Anstieg der fachlichen Spezialisierung hin. Etwa 61 Prozent der Befragten geben an, dass sie innerhalb ihrer Fraktionen und Ausschüsse seit der Kreisgebietsreform eine höhere Spezialisierung wahrnehmen, wobei die große Mehrheit (49 %) „nur“ einen leichten Anstieg attestiert. Während weitere 38 Prozent seit der Kreisgebietsreform keine Veränderungen hinsichtlich der Spezialisierung wahrnehmen, gibt lediglich 1 Prozent an, dass diese etwas gesunken ist.

Auf die Frage, wie die Kreisräte den Nutzen einer fachlichen Spezialisierung für die Ausübung des Kreistagsmandats einschätzen, bewertet die Mehrheit der Befragten (N=138) diesen als „hoch“ (56 %) und sogar „sehr hoch“ (10 %). 28 Prozent sieht in der fachlichen Spezialisierung nur einen mäßigen Nutzen. Bei einer Skalierung von „sehr hoch“ (1) bis „sehr niedrig“ (5) reichen die Antworten bis in beide Extrembereiche. Der Mittelwert von 2,33 liegt auch hier unter dem Gesamtmittelwert von 3 und weist damit im Durchschnitt auf eine eher positive Beurteilung des Nutzens der fachlichen Spezialisierung hin.

Wird der Nutzen einer fachlichen Spezialisierung in Abhängigkeit zur Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse gesetzt (Abb. 6), so ergibt sich eine schwache positive Korrelation ( $R = 0,22$ ). Kreisräte, die einen Anstieg der fachlichen Spezialisierung attestieren, bewerten dies ebenfalls eher als nützlich.

Abb.6: Bewertung des Nutzens einer fachlichen Spezialisierung in Abhängigkeit zur Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Insgesamt deuten die Befragungsergebnisse auf eine zunehmende fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse hin, die zudem von der Mehrheit der befragten Kreisräte als nützlich wahrgenommen wird.

### 5.1.5 Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien

In Zeiten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien verlieren Entfernungen und Wegstrecken zunehmend an Bedeutung. Gerade im Rahmen des E-Governments können größere Distanzen in einem Kreisgebiet abgedeckt werden, da die Informationsbeschaffung vorwiegend über das Internet erfolgt und zahlreiche Dienstreisen und Besprechungen eingespart werden können (vgl. Bull 2007: 72; Hesse 2008: 96).

Ausgehend von diesen Annahmen ist zu erwarten, dass die sächsischen Kreisräte für ihre mandatsbezogenen Tätigkeiten seit der Kreisgebietsreform vermehrt digitale Hilfsmittel nutzen, um die größeren räumlichen Entfernungen zu kompensieren. In der Online-Umfrage

wurde daher sowohl nach der veränderten Nutzung digitaler Hilfsmittel als auch nach deren Nutzen gefragt. Entlang der bereits bekannten Antwortkategorien von „trifft voll zu“ (1) bis „trifft gar nicht zu“ (4) konnten die befragten Kreisräte ihre Zustimmung bzw. Ablehnung zu folgenden zwei Thesen ausdrücken: „Seit der Kreisgebietsreform nutze ich für meine mandatsbezogenen Tätigkeiten vermehrt digitale Hilfsmittel“ und „Durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile können durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel ausgeglichen werden“. Wie Tab. 5 zeigt, reichen die Antworten bis in die Extrembereiche 1 und 4. Während allerdings bei der ersten These der Mittelwert von 2,03 unter dem Gesamtmittelwert der Skala von 2,5 liegt und damit eine Grundtendenz in Richtung Zustimmung zur These erkennen lässt, befindet sich der Mittelwert der zweiten These sehr knapp über dem Gesamtmittelwert und deutet damit tendenziell eher auf eine Nicht-Zustimmung hin. Aufgrund der Nähe zum Gesamtmittelwert ist in diesem Fall jedoch keine eindeutige Grundtendenz zu bestimmen.

Tab. 5: Veränderung der Nutzung und Bewertung des Nutzens digitaler Hilfsmittel

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
Seit der Kreisgebietsreform nutze ich für meine mandatsbezogenen Tätigkeiten vermehrt digitale Hilfsmittel.	68	1	4	2,03	1,01
Durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile können durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel ausgeglichen werden.	134	1	4	2,59	0,81

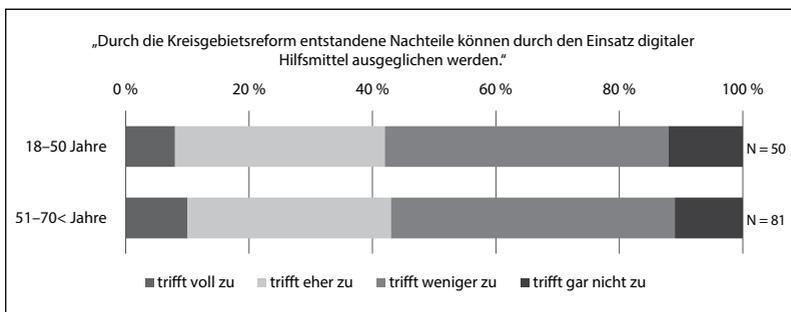
Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Insgesamt geben von den befragten Kreisräten (N=68) knapp drei Viertel an, dass sie seit der Kreisgebietsreform für ihre mandatsbezogenen Tätigkeiten vermehrt digitale Hilfsmittel nutzen. Dabei wählte die Mehrzahl von ihnen sogar die stärkste Zustimmungskategorie zur These. Gleichzeitig können die Befragungsergebnisse jedoch nicht die Annahme bestätigen, dass durch den Einsatz von digitalen Hilfsmitteln

teln durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile ausgeglichen werden können. So trifft die These zwar bei 34 Prozent der Befragten (N=134) „eher“ und bei 9 Prozent „voll“ zu, doch lehnt insgesamt eine knappe Mehrheit (57%) die These ab. Diese sieht durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel keinen Ausgleich für die entstandenen Nachteile. Werden nur die Antworten der 49 Kreisräte betrachtet, die vermehrt digitale Hilfsmittel nutzen, geben auch hier immerhin 37 Prozent an, dass durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel die entstandenen Nachteile nicht ausgeglichen werden können.

Vielfach wird behauptet, dass v.a. jüngere Kreisräte von ihrem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten profitieren würden. So kommt bspw. Hesse zu dem Ergebnis, dass diese Gruppe die verlängerten Wege und Fahrzeiten in den neuen „Großkreisen“ Mecklenburg-Vorpommerns durch ihre erweiterten Mobilitätsmöglichkeiten deutlich leichter ausgleichen kann (vgl. Hesse 2014: 106). Die Befragungsergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen jedoch keinen Zusammenhang erkennen zwischen dem Alter der Kreisräte und deren Angabe, ob entstandene Nachteile durch digitale Hilfsmittel kompensiert werden können. Der Korrelationskoeffizient (R) beträgt -0,02 und liegt damit nahezu bei null. Die befragten Kreisräte (N=131) stimmen damit unabhängig von ihrem Alter der These zu bzw. nicht zu, dass durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel ausgeglichen werden können (Abb. 7).

Abb. 7: Bewertung des Nutzens digitaler Hilfsmittel in Abhängigkeit zum Alter



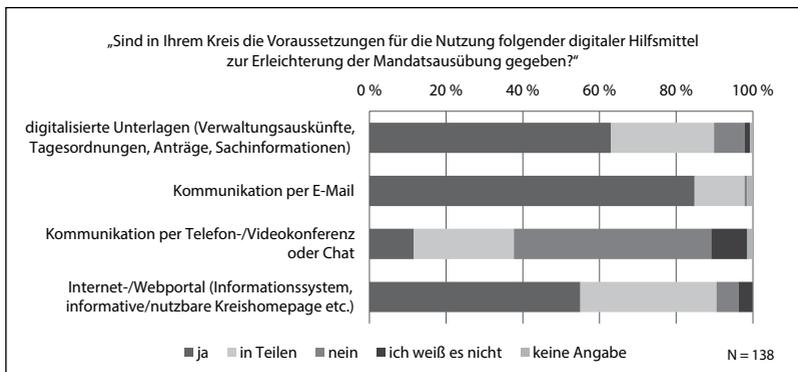
Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Neben der These zur veränderten Nutzung von digitalen Hilfsmitteln wurde in der Online-Umfrage auch danach gefragt, ob seit der Kreisgebietsreform das Angebot an digitalen Hilfsmitteln für die Mandats-

träger ausgebaut wurde. Während die Frage von der Mehrheit (53 %) der befragten Kreisräte (N=136) mit „ja“ beantwortet wird, geben 24 Prozent an, dass das Angebot zumindest „in Teilen“ ausgebaut wurde. Bei lediglich 13 Prozent kam es bisher zu keinem Ausbau.

Insgesamt attestieren die befragten Kreisräte (N=138) gute Voraussetzungen für die Kommunikation per E-Mail sowie die Nutzung von digitalisierten Unterlagen und Internetportalen (Abb.8). Allerdings zeigt sich ein deutlicher Nachholbedarf beim Angebot der Konferenztechnik. Eine knappe Mehrheit der Befragten (51 %) gibt an, dass die Voraussetzungen für die Kommunikation per Telefon-/Videokonferenz oder Chat bei ihnen im Landkreis nicht gegeben sind.

Abb.8: Beurteilung der Voraussetzungen für die Nutzung digitaler Hilfsmittel



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

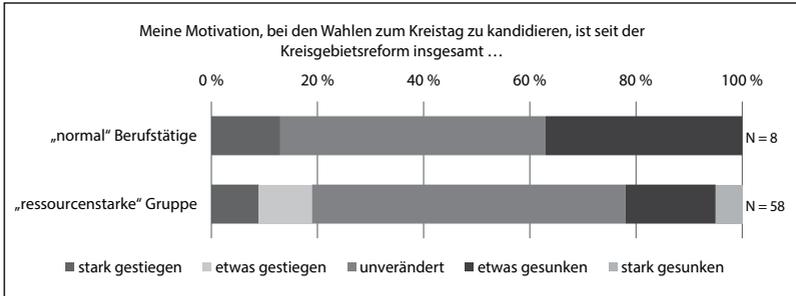
Trotz der überwiegend guten Voraussetzung für die Nutzung der verschiedenen digitalen Hilfsmittel wünscht sich die große Mehrheit der befragten Kreisräte (N=137) einen weiteren Ausbau des digitalen Angebots. So stimmen 44 Prozent der These „voll“ und 37 Prozent „eher zu“, dass das Angebot an digitalen Hilfsmitteln weiter ausgebaut werden sollte.

## 5.2 Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen

Vor dem Hintergrund der in den vorherigen Kapiteln dargestellten empirischen Befunde stellt sich abschließend die Frage, wie sich die veränderten Rahmenbedingungen auf die Motivation und Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen auswirken. Insgesamt hat die deskriptive Datenanalyse gezeigt, dass sowohl der Zeit- als auch der Arbeitsaufwand, die für die Mandatsausübung aufgebracht werden müssen, deutlich zugenommen haben. Zudem wurde die Überschaubarkeit der Kreisgebiete von den befragten Kreisräten im Vergleich zu den alten Landkreisen erheblich schlechter bewertet. In diesem Zusammenhang wurde im Vorfeld der Kreisgebietsreform die immer wiederkehrende Befürchtung geäußert, dass es infolge der Bildung der neuen Landkreise bestimmten Personengruppen nicht mehr möglich ist, ein Kreistagsmandat zu übernehmen. Darauf aufbauend wird in der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen, dass Kreisräte, die einer „normalen“ beruflichen Tätigkeit nachgehen, seit der Kreisgebietsreform weniger motiviert sind, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren; „ressourcenstarke“ Kreisräte weisen hingegen eine höhere Motivation auf (Kap. 4.4.6).

Die Frage, wie sich die Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, seit der Kreisgebietsreform verändert hat, konnte von den befragten Kreisräten (N=66) auf einer Skala von „stark gestiegen“ (1) bis „stark gesunken“ (5) bewertet werden. Werden die Antworten danach unterschieden, welcher Personengruppe die befragten Kreisräte angehören, so ergibt sich folgendes Bild (Abb. 9): Die Mittelwerte der „normal“ berufstätigen Kreisräte (3,13) und der „ressourcenstarke“ Gruppe (3,00) befinden sich sehr dicht am Gesamtmittelwert der Skala bzw. entsprechen diesem und lassen damit im Mittel keine eindeutige Grundtendenz erkennen. So gibt auch exakt die Hälfte der befragten Kreisräte, die einer „normalen“ beruflichen Tätigkeit nachgehen, an, dass sich ihre Motivation nicht verändert hat. Bei der „ressourcenstarke“ Gruppe taeten dies sogar 59 Prozent. Gleichzeitig reichen die Antworten sowohl bei den „normal“ berufstätigen als auch bei den „ressourcenstarke“ Kreisräten von „stark gestiegen“ (13% bzw. 9%) bis „etwas gesunken“ (38% bzw. 17%) – bei der „ressourcenstarke“ Gruppe sogar bis „stark gesunken“ (5%).

Abb.9: Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen nach Personengruppen



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Zusammenfassend ist zwar ein gewisser Unmut bei einzelnen Mandatsträgern zu erkennen, ein tendenzieller Rückgang der Motivation macht sich bei den aktiven Politikern jedoch nicht bemerkbar. Zudem deuten die vorliegenden Ergebnisse nicht darauf hin, dass es einen Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zu einer der beiden Personengruppen und einer veränderten Bereitschaft zur Kandidatur gibt. Vielmehr zeigen die Analyseergebnisse, dass sich die Antworten der „normal“ berufstätigen und der „ressourcenstarken“ Kreisräte nur geringfügig unterscheiden und sich somit die Annahme nicht bestätigen lässt<sup>60</sup>, dass die veränderten Rahmenbedingungen die „normal“ Berufstätigen demotivieren und die „ressourcenstarken“ Kreisräte stärker motivieren, für ein Kreistagsmandat zu kandidieren.

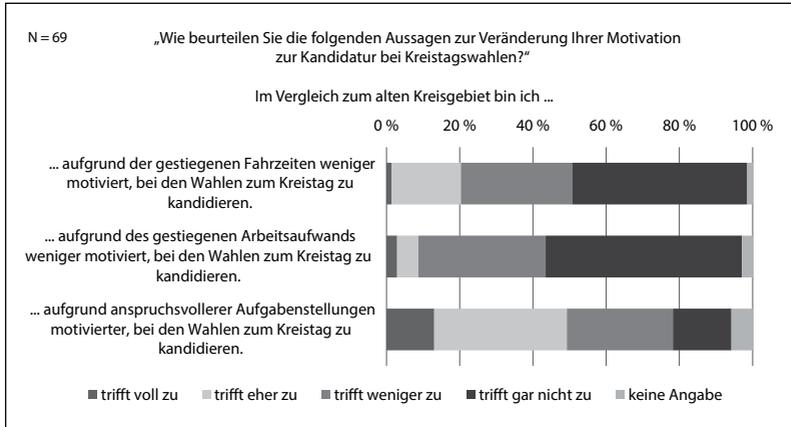
Zusätzlich konnten die befragten Kreisräte anhand der bekannten 4er-Skala von „trifft voll zu“ bis „trifft gar nicht zu“ ihre Zustimmung bzw. Nicht-Zustimmung zu Thesen ausdrücken, die die Veränderung ihrer Motivation mit bestimmten Aspekten verknüpft (Abb. 10). Auf diese Weise wurde ganz konkret danach gefragt, ob anspruchsvollere Aufgabenstellungen zu mehr Motivation und ein gesteigener Arbeitsaufwand sowie längere Fahrzeiten zu einem Rückgang der Motivation geführt haben.

Während der Mittelwert der ersten These von 2,51 dem Gesamtmittelwert der Skala von 2,5 entspricht und damit keine Grundtendenz in Richtung Zustimmung bzw. Ablehnung zu erkennen ist, liegen die Mittelwerte der zweiten und dritten These mit 3,43 und 3,26 deutlich im

<sup>60</sup> An dieser Stelle ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse bei der Gruppe der „normal“ Berufstätigen auf einer sehr kleinen Stichprobe (N = 8) beruhen und daher nur begrenzt belastbar sind.

ablehnenden Teil der Skala. Die Befragungsergebnisse zeigen damit, dass im Mittel weder ein gesteigener Arbeitsaufwand noch längere Fahrzeiten dazu geführt haben, dass die befragten Kreisräte im Vergleich zum alten Kreisgebiet weniger motiviert sind, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren.

Abb.10: Bewertung der Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen

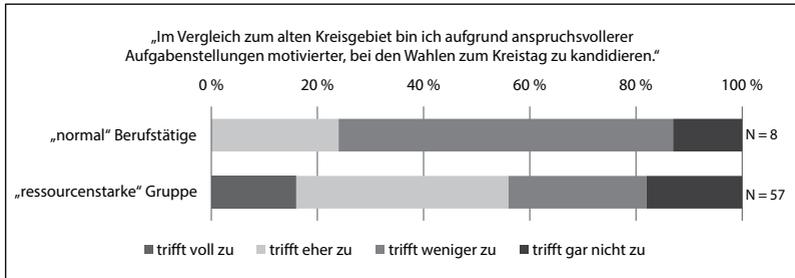


Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Werden zunächst die Ergebnisse für die erste These danach unterschieden, welcher Personengruppe die befragten Kreisräte (N=65) angehören, so lassen sich erneut leichte Differenzen im Antwortverhalten erkennen (Abb. 11): Während der Mittelwert der Kreisräte, die einer „normalen“ Tätigkeit nachgehen (N=8), mit 2,88 leicht über dem Gesamtmittelwert von 2,5 liegt und damit auf eine Grundtendenz in Richtung Nicht-Zustimmung hinweist, entspricht der Mittelwert der „ressourcenstarken“ Gruppe (N=57) von 2,46 nahezu dem Gesamtmittelwert und lässt damit keine eindeutige Tendenz erkennen. So trifft die These, dass anspruchsvollere Aufgabenstellungen zu einer größeren Motivation geführt haben, bei lediglich 24 Prozent der „normal“ berufstätigen Kreisräte „eher zu“. Die deutliche Mehrheit gibt hingegen an, dass anspruchsvollere Aufgabenstellungen „weniger“ (63%) und „gar nicht“ (13%) zu einer höheren Motivation beigetragen haben. Anders sehen dies die „ressourcenstarken“ Kreisräte. Hier stimmt immerhin eine knappe Mehrheit der These „voll“ (16%) und „eher“ (40%) zu. Insgesamt kann damit die Annahme, dass „ressourcenstarke“ Kreisrä-

te durch anspruchsvollere Aufgabenstellungen eher motiviert sind, bei Kreistagswahlen zu kandidieren, aufrecht gehalten werden.

Abb.11: Bewertung der Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen nach Personengruppen (anspruchsvollere Aufgabenstellungen)



Quelle: Online-Umfrage 2015; eigene Darstellung

Die Bewertung der These, dass die befragten Kreisräte (N=67) aufgrund des gestiegenen Arbeitsaufwands weniger motiviert sind, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, zeigt hingegen deutlich geringere Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den Personengruppen (Anhang, Anlage 12): So liegen – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – die Mittelwerte („normal“ Berufstätige: 3,75; „ressourcenstarke“ Gruppe: 3,39) deutlich über dem Gesamtmittelwert von 2,5 und weisen damit im Durchschnitt auf eine Nicht-Zustimmung zur These hin. Bemerkenswert ist jedoch, dass die „normal“ berufstätigen Kreisräte ausschließlich die Antwortkategorien „trifft weniger zu“ (3) und „trifft gar nicht zu“ (4) gewählt haben, während zumindest bei einem Zehntel der „ressourcenstarken“ Gruppe die These zutrifft. Die Ergebnisse zeigen damit, dass die Annahme, dass „normal“ berufstätige Kreisräte durch einen gestiegenen Arbeitsaufwand weniger motiviert sind, sich zur Kreistagswahl zu stellen, durch die Antworten der Stichprobe nicht bestätigt werden kann. Gleiches gilt für die Annahme, dass Kreisräte aus der „ressourcenstarken“ Gruppe den gestiegenen Arbeitsaufwand aufgrund der vorhandenen Fachkenntnisse bzw. des größeren Zeitbudgets besser ausgleichen können und dieser dadurch auch keinen negativen Einfluss auf die Motivation hat.

An dieser Stelle ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass es sich bei den befragten Kreisräten um aktive Mandatsträger handelt. Nicht berücksichtigt wurden hingegen ehemalige Kreisräte, die seit der Kreisgebietsreform nicht mehr bereit sind, bei den Wahlen zum

Kreistag zu kandidieren. Um dennoch möglichst belastbare Aussagen zur Bereitschaft zur Kandidatur treffen zu können, wird im Folgenden zusätzlich untersucht, ob sich die Zahl und die Zusammensetzung der Kandidaten verändert haben.

Werden zunächst die Wahlvorschläge für die Kreistagswahlen in den Jahren 2004, 2008 und 2014 betrachtet (Tab. 6)<sup>61</sup>, so fällt auf, dass im Jahr der Kreisgebietsreform im Vergleich zu 2004 (also vor der Reform) zunächst ein leichter Anstieg der Bewerberzahlen zu verzeichnen ist. Während sich im Jahr 2004 im gesamten Freistaat 4.800 Kandidaten zu den Kreistags- und Stadtratswahlen stellten<sup>62</sup>, waren es 2008 in den neuen Landkreisen 5.194. Bei den Kreistagswahlen im Jahr 2014 sank die Zahl der Bewerber jedoch auf 4.406 und liegt damit unter dem Wert von 2004. Gleichzeitig reduzierte sich jedoch auch die Zahl der Mandate von 1.420 im Jahr 2004 auf 920 im Jahr 2008 und 914 im Jahr 2014 (Anhang, Anlage 13).

Die Tab. 7 weist ebenfalls kreisspezifisch aus, dass für die Relation Bewerber je Mandat zwischen 2008 und 2014 insgesamt ein Rückgang zu verzeichnen ist, der durch die geringeren Bewerberzahlen im Jahr 2014 begründet werden kann<sup>63</sup>. Werden die Zahlen für die Jahre 2004 und 2014 verglichen, so zeigt sich ein Zuwachs bei den Bewerbern je Mandat.

---

61 Für die Wahlen zu den Kreistagen in den Jahren 1994 und 1999 war kein vollständiger Datensatz vorhanden.

62 Betrachtet wurden die Bewerberzahlen der ehemaligen Landkreise und kreisfreien Städte, die im Zuge der Kreisgebietsreform in den neuen Landkreisen aufgingen. Nicht berücksichtigt wurden hingegen die Bewerberzahlen der Stadtratswahlen der kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig. Auf diese Weise soll der Vergleich der Bewerberzahlen für die Kreistagswahlen vor und nach der Kreisgebietsreform ermöglicht werden.

63 Eine Ausnahme stellt jedoch der Vogtlandkreis dar: Er ist der einzige Landkreis, bei dem ein – wenn auch nur marginaler – Anstieg der Bewerberzahl zwischen 2008 und 2014 zu erkennen ist und damit auch die Zahl der Bewerber je Mandat zugenommen hat.

Tab. 6: Wahlvorschläge für die Wahlen 2004, 2008 und 2014 in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen (ohne die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig)

Landkreis	Bewerber		
	2004 (zusammen- gefasst)	2008	2014
Erzgebirgskreis	615	606	556
Mittelsachsen	458	500	484
Vogtlandkreis	454	432	441
Zwickau	556	576	468
Bautzen	502	579	364
Görlitz	516	536	399
Meißen	452	548	478
Sächsische Schweiz- Osterz- gebirge	443	516	441
Leipzig	396	467	387
Nordsachsen	408	434	388
<b>Gesamt</b>	<b>4.800</b>	<b>5.194</b>	<b>4.406</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, o. J.; eigene Berechnung

Tab. 7: Relation Bewerber je Mandat bei den Wahlen 2004, 2008 und 2014 in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen (ohne die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig)

Landkreis	Bewerber/Mandat		
	2004 (zusammen- gefasst)	2008	2014
Erzgebirgskreis	2,96	6,18	5,67
Mittelsachsen	2,76	5,10	4,94
Vogtlandkreis	3,85	5,02	5,13
Zwickau	3,39	5,88	4,78
Bautzen	3,26	5,91	3,71
Görlitz	3,35	5,83	4,34
Meißen	3,90	5,96	5,56
Sächsische Schweiz- Oster- gebirge	3,96	6,00	5,13
Leipzig	3,30	5,08	4,21
Nordsachsen	3,78	5,43	4,85
<b>Gesamt</b>	<b>3,38</b>	<b>5,65</b>	<b>4,82</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, o. J.; eigene Berechnung

Die Daten machen deutlich, dass zwar die absoluten Bewerberzahlen im Jahr 2014 im Vergleich zu 2008 und auch zu 2004 gesunken sind, doch ist zu vermuten, dass der zu verzeichnende Rückgang durch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wie die zunehmende Parteiverdrossenheit und eine wachsende berufliche Inanspruchnahme potenzieller Kandidaten (vgl. Hesse 2008: 52) zu erklären ist. Bei der Zahl der Kreistagsbewerber im Freistaat Sachsen in Relation zur Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate lässt sich ebenfalls kein systematisch negativer Zusammenhang zwischen der Flächenausdehnung der Kreise und der Bereitschaft zur Kandidatur feststellen. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass sich bislang eine ausreichend große Zahl an Bewerbern gefunden hat und damit der befürchtete Personalmangel bei der Besetzung der Kreistagsmandate bisher ausgeblieben ist.

So deuten auch die Befragungsergebnisse der Online-Umfrage nicht darauf hin, dass es in Zukunft zu einem erheblichen Rückgang der Bewerberzahlen kommen wird. Von den 138 befragten Kreisräten beabsichtigt eine Mehrheit von 57 Prozent eine erneute Kandidatur bei den kommenden Kreistagswahlen. 28 Prozent der Befragten wussten es

zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht und lediglich 14 Prozent streben keine erneute Kandidatur an.

Von den 20 Kreisräten, die nicht erneut für die Kreistagswahlen kandidieren wollen, gehören 18 Kreisräte zu den Altersgruppen „51–70 Jahre“ und „71+ Jahre“, was darauf hindeuten kann, dass eine Kandidatur aus Altersgründen abgelehnt wird. Es ist daher zu vermuten, dass es in Zukunft auch in Sachsen zu einem Generationenwechsel kommen wird. Die Herausforderung wird dann v. a. darin bestehen, eine neue Generation an Bewerbern zu rekrutieren.

Um Informationen darüber zu erhalten, ob und inwieweit sich die Zusammensetzung der Kandidaten, die sich zur Kreistagswahl stellen, verändert hat, wurden die öffentlichen Bekanntmachungen der zugelassenen Wahlvorschläge für sechs Landkreise analysiert. Berücksichtigt wurden die Wahlvorschlagslisten für die Landkreise Bautzen und Zwickau, den Vogtlandkreis, den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und den Erzgebirgskreis für die Wahlen 2004, 2008 und 2014. Da die Wahlen im Jahr 2004 in den alten Landkreisen stattgefunden haben, sind hier die Wahlbekanntmachungen aus den entsprechenden Altkreisen einzubeziehen. Zwar war es nicht möglich, die Kandidatenlisten für alle Altkreise ausfindig zu machen (Tab. 8), doch können auf der Basis der vorhandenen Daten dennoch Aussagen darüber getroffen werden, ob bzw. wie sich die prozentuale Zusammensetzung der Kandidaten im Zeitverlauf in den jeweiligen Landkreisen verändert hat.

Tab. 8: Landkreise, für die die Wahlvorschlagslisten zu den Kreistagswahlen in den Jahren 2004, 2008 und 2014 vorliegen

neuer Landkreis (ab 2008)	alte Landkreise (vor 2008)
Bautzen	Bautzen, Kamenz
Zwickau	Zwickauer Land, Chemnitzer Land
Vogtlandkreis	Vogtlandkreis
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Sächsische Schweiz
Erzgebirgskreis	Stollberg, Aue, Annaberg, Mittlerer Erzgebirgskreis

Quelle: eigene Darstellung

Ausgehend von den Angaben zum Beruf bzw. Stand des Bewerbers erfolgte zunächst die Zuordnung der Kandidaten zu den beiden bekannten Personengruppen<sup>64</sup>. Anschließend wurde für jeden Landkreis sowie für die drei Wahljahre die Anzahl der „normal“ berufstätigen und der „ressourcenstarken“ Bewerber sowie deren prozentualer Anteil von den Gesamtbewerbern ermittelt.

Wie aus der Tab. 9 hervorgeht, bleibt die prozentuale Zusammensetzung der Kandidaten, die sich in den 5 Landkreisen zur Wahl gestellt haben, im Betrachtungszeitraum von 2004 bis 2014 trotz des bereits dargestellten Rückgangs der absoluten Bewerberzahlen konstant. Entgegen der im Vorfeld geäußerten Befürchtungen, stellen die „normal“ Berufstätigen bei allen drei Kreistagswahlen mit Abstand die größte Bewerbergruppe dar. Während bei den Wahlen 2008 – und damit im Jahr der Kreisgebietsreform – sogar ein leichter prozentualer Anstieg der Kandidaten aus dieser Personengruppe zu verzeichnen war, bilden diese im Jahr 2014 69 Prozent der Gesamtbewerber, was exakt dem Wert von 2004 entspricht.

Die Bewerber, die zur „ressourcenstarken“ Gruppe zählen, stellen hingegen bei allen Wahlen einen deutlich geringeren Anteil dar. Während deren Anteil im Jahr 2004 bei 31 Prozent lag, ist er im Jahr 2008 sogar auf 29 Prozent gesunken und bei den Wahlen im Jahr 2014 erneut auf 31 Prozent angestiegen. Die Annahme, dass v.a. „ressourcenstarke“ Personen durch die Kreisgebietsreform motivierter sind, für ein Kreistagsmandat zu kandidieren, kann durch die vorliegenden Ergebnisse nicht bestätigt werden.

---

64 Zu den „normal“ Berufstätigen wurden Angestellte, Arbeiter, Unternehmer, Selbständige und Freiberufler sowie Kandidaten gezählt, die bspw. angaben, Ingenieure, Ökonomen oder Betriebswirte zu sein. Die Zuordnung zu der „ressourcenstarken“ Gruppe erfolgte analog zu dem in Kap. 4.4.6 beschriebenen Vorgehen.

Tab. 9: Zusammensetzung der Bewerber zu den Kreistagswahlen der Landkreise Bautzen, Zwickau, Vogtlandkreis, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Erzgebirgskreis in den Jahren 2004, 2008 und 2014 nach Personengruppen

Personengruppe	2004		2008		2014	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
„normal“ Berufstätige	1.333	69%	1.928	71%	1.557	69%
„ressourcen-starke“ Gruppe	590	31%	775	29%	715	31%
<b>Gesamt</b>	<b>1.923</b>	<b>100%</b>	<b>2.703</b>	<b>100%</b>	<b>2.272</b>	<b>100%</b>

Quelle: Wahlvorschlagslisten; eigene Berechnung und Darstellung

Zusammenfassend zeigt die Analyse der Wahlvorschläge für die Kreistagswahlen in den Jahren 2004, 2008 und 2014, dass zwar die Zahl der Bewerber in den betrachteten Landkreisen insgesamt zurückgegangen ist, sich die Zusammensetzung der Kandidaten seit der Kreisgebietsreform jedoch nicht signifikant verändert hat.



# 6. Schlussfolgerungen

## 6.1 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Die im 4. Kapitel dargestellten Herausforderungen, vor denen der Freistaat Sachsen bereits seit einigen Jahren steht und die sich in Zukunft noch weiter verstärken werden, haben die Notwendigkeit der Kreisgebietsreform im Jahr 2008 deutlich gemacht. Es wurde erkennbar, dass vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der defizitären, sich vermutlich noch weiter verschlechternden Haushaltssituation ein dringender Handlungsbedarf bestand, um die Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und mittel- bis langfristig sicherzustellen.

Gleichzeitig durfte das Reformvorhaben den Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz nicht einseitig in den Vordergrund stellen, sondern musste gleichermaßen die normative Dimension der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe mit berücksichtigen. So prägten vor allem das Urteil des LVerfG M-V aus dem Jahr 2007 zur geplanten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und der daraus entstandene verwaltungswissenschaftliche sowie politische Diskurs (Kap. 3) die sächsische Reformdebatte im Hinblick auf die Folgen der geplanten Reform für das kommunale Ehrenamt.

Zwar haben bisherige sozialwissenschaftliche Studien<sup>65</sup> gezeigt, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Kreisgröße und der bürgerschaftlich-demokratischen Beteiligung gibt (vgl. Tessmann 2012: 168), doch wurde in einer Untersuchung, die von der TU Dresden im Vorfeld der Kreisgebietsreform durchgeführt wurde, festgestellt, dass die befragten Kreisräte im Hinblick auf die zu erwartenden Probleme für die Mandatsausübung befürchteten, dass die Kreisgebietsreform einen Verlust für die demokratische Landschaft in Sachsen darstellen wird (vgl. Graeff et al. 2007: 14).

Anknüpfend an die Ergebnisse dieser Studie sowie die wissenschaftliche Debatte zum Einfluss der territorialen Größe von Landkreisen auf die demokratisch-partizipative Dimension der kommunalen Selbstverwaltung, wurde in der vorliegenden Arbeit entlang von sechs Hypothesen untersucht, wie sich die territoriale Vergrößerung der

---

65 Vgl. hierzu v. a. Seitz 2007b; Commission on administrative structure 2004.

sächsischen Landkreise auf die Ausübung des Kreistagsmandats und die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen auswirkt. Ziel der hypothesenprüfenden Untersuchung war es, einen empirisch fundierten Beitrag zum aktuellen Reformdiskurs zu leisten.

*Hypothese 1: Das vergrößerte Kreisgebiet führt bei der Ausübung des Kreistagsmandats zu einem erhöhten Zeitaufwand und einer stärkeren Arbeitsbelastung.*

Die im vorherigen Kapitel dokumentierte Empirie hat verdeutlicht, dass die vergrößerten Kreisgebiete zu einem Anstieg der für das kommunale Ehrenamt aufzubringenden Zeit geführt haben. Sowohl die Anzahl der mandatsbezogenen Termine als auch der zeitliche Aufwand für die Wahrnehmung dieser Termine inklusive deren Vor- und Nachbereitung sowie die erforderlichen Fahrzeiten sind bei der überwiegenden Mehrheit der befragten Kreisräten seit der Kreisgebietsreform gestiegen.

Neben dem vermehrten Zeitaufwand, der insgesamt für die Mandatsausübung aufgebracht werden muss und damit ein individuelles Erschwernis darstellt, deuten die Untersuchungsergebnisse darauf hin, dass seit der Kreisgebietsreform tendenziell eine höhere Arbeitsbelastung wahrgenommen wird. Erklärt werden kann dies u. a. durch einen qualitativen Aufgabenwandel<sup>66</sup>. So haben die statistischen Daten aus der empirischen Untersuchung gezeigt, dass Kreisräte, die die Aufgaben seit der Kreisgebietsreform als komplexer wahrnehmen, sich stärker durch ihre Kreisratstätigkeit belastet fühlen. Insgesamt lassen die Untersuchungsergebnisse erkennen, dass sowohl die Komplexität der Aufgaben, die im Rahmen der Mandatsausübung anfallen, als auch die fachliche Kompetenz, die für die Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamts erforderlich ist, seit der Kreisgebietsreform im Durchschnitt gestiegen sind.

Trotz dieser Entwicklungen kann die oft geäußerte Befürchtung, dass sich die Ausübung des ehrenamtlichen Mandats seit der Kreisgebietsreform schlechter mit der Haupttätigkeit der Kreisräte vereinbaren lässt, anhand der vorliegenden Bewertung durch die Kreisräte nicht bestätigt werden. Vielmehr hat die empirische Untersuchung gezeigt, dass die befragten Kreisräte zwar durchaus eine Veränderung der Anforderungen und Bedingungen wahrnehmen, diese allerdings nicht als so gravierend einschätzen, als dass eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit

<sup>66</sup> Der Aufgabenwandel steht dabei nicht in einem direkten Zusammenhang zur Kreisgebietsreform, sondern ist v. a. auf die gleichzeitig durchgeführte Funktionalreform zurückzuführen.

nicht mehr möglich ist. Gleichzeitig weisen die Befragungsergebnisse aber auch auf eine zunehmende Professionalisierung innerhalb der Fraktionen und Kreistagsgruppen hin, durch die der gestiegene Zeitaufwand sowie die größere Arbeitsbelastung zum Teil abgedeckt werden können. So wird die vermehrte Beschäftigung von hauptamtlichem Personal in den Fraktionen angesichts des Aufgabenzuwachses von einer großen Mehrheit der befragten Kreisräte als sinnvoll angesehen.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass der individuelle Aufwand zur Mandatsausübung zwar sowohl hinsichtlich der aufzubringenden Zeit als auch der Arbeitsbelastung gestiegen ist, sich dies jedoch in einem Rahmen bewegt, der es weiterhin ermöglicht, das Kreistagsmandat ehrenamtlich wahrzunehmen.

*Hypothese 2: Die Kreisgebietsreform hat zu einer mangelnden Überschaubarkeit des Kreisgebiets geführt.*

Die häufig angebrachte Kritik, dass eine Vergrößerung der Kreisgebiete zu einer mangelnden Überschaubarkeit der Verwaltungseinheit führt, kann anhand der vorliegenden Ergebnisse insoweit bestätigt werden, als dass die befragten Kreisräte die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten seit der Kreisgebietsreform im Durchschnitt schlechter bewerten als vor der Reform. Während die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den alten Kreisgebieten von den befragten Kreisräten im Durchschnitt als „gut“ bezeichnet wird, ist sie in den neuen Landkreisen hingegen durchschnittlich nur noch „befriedigend“.

Gleichwohl macht die vorliegende Empirie deutlich, dass trotz der gesunkenen Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten die zu behandelnden und damit relevanten Themen mehrheitlich auch in den neuen Kreisgebieten überblickt werden können. Sowohl Hesse (vgl. Hesse 2008) als auch Seitz (vgl. Seitz 2007b) weisen in diesem Zusammenhang ebenfalls darauf hin, dass die überwiegenden politischen Entscheidungen keine physische Überschaubarkeit des Kreisgebiets voraussetzen und daher die Verschlechterung der Überschaubarkeit einen geringen Stellenwert in der praktischen Kreistagsarbeit einnehme.

Insgesamt kann durch die vorliegenden empirischen Befunde bestätigt werden, dass sich die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten seit der Kreisgebietsreform zwar verschlechtert hat, doch führt dies nicht zwangsläufig, wie vom LVerfG M-V vermutet, zu unzumutbaren Erschwernissen in der Ausübung des Ehrenamts.

*Hypothese 3: Die deutliche Vergrößerung der Kreistage erschwert die Arbeitsfähigkeit innerhalb der einzelnen Gremien (Ausschüsse, Fraktionen, Plenum).*

Im Zuge der sächsischen Kreisgebietsreform wurde die Zahl der Kreistagsmandate pro Kreistag zwar deutlich erhöht, doch können Befürchtungen, dass dadurch die Arbeitsfähigkeit innerhalb der einzelnen Gremien der Kreistage erschwert wird, durch die empirische Untersuchung nicht bestätigt werden. Obwohl die Untersuchungsergebnisse darauf hindeuten, dass sowohl der Koordinationsaufwand und Abstimmungsbedarf innerhalb der Gremien als auch die Dauer von Entscheidungsfindungsprozessen durch die Vergrößerung der Kreistage gestiegen sind, sehen die befragten Kreisräte mehrheitlich keine Veränderung hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit der Gremien der Kreistage. Damit hat die Vergrößerung der Kreistage laut der Befragungsergebnisse zwar zu steigenden internen Koordinationskosten geführt, doch bewegen sich diese ebenfalls in einem Rahmen, der die Arbeitsfähigkeit der Gremien nicht beeinträchtigt. Insgesamt liegt die Anzahl der Mandate in den neu gebildeten Kreistagen im Freistaat Sachsen zwischen 80 und 98 und damit deutlich über der von Hesse (vgl. Hesse 2008) ermittelten Obergrenze von etwa 70 bis 80 Kreistagsmandaten. Trotz der verhältnismäßig hohen Anzahl an Sitzen in den sächsischen Kreistagen bewertet eine knappe Mehrheit der Befragten die Mitgliederzahl ihres Kreistags weiterhin als „angemessen“.

*Hypothese 4: Die Ausübung des Kreistagsmandats ist seit der Kreisgebietsreform durch eine zunehmende fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse gekennzeichnet.*

Als ein Vorteil der Vergrößerung der Kreistage wird vielfach die verbesserte Möglichkeit für eine fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse gesehen. So betont auch das LVerfG M-V, dass durch eine Erhöhung der Anzahl an Kreistagsmandaten die Kreistagsarbeit auf mehr Mitglieder verteilt werden könne, was insbesondere bei einem qualitativen und quantitativen Aufgabenanstieg erforderlich werde. Gerade bei Querschnittsthemen wie bspw. der Regionalplanung, dem demografischen Wandel oder dem Gesundheitswesen sowie der Bildung ist eine Spezialisierung und Arbeitsteilung besonders wichtig.

Eine solche Entwicklung wird auch durch die vorgelegten Untersuchungsergebnisse bestätigt. So deuten die Befragungsergebnisse auf eine seit der Kreisgebietsreform zunehmende fachliche Spezialisierung

innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse hin, die von der Mehrheit der befragten Kreisräte als nützlich wahrgenommen wird. Zudem hat die Untersuchung gezeigt, dass Kreisräte, die einen Anstieg der fachlichen Spezialisierung innerhalb ihres Kreistags attestieren, diese eher als hilfreich bewerten. Es ist demnach zu vermuten, dass die fachliche Spezialisierung innerhalb der sächsischen Kreistage in Zukunft weiter voranschreiten wird.

*Hypothese 5: Seit der Kreisgebietsreform erfolgen mandatsbezogene Tätigkeiten verstärkt über die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien.*

Während das LVerfG M-V v.a. in der territorialen Vergrößerung der Landkreise und den längeren Wegstrecken eine Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung sieht, wird von anderen Stimmen auf den zunehmenden Bedeutungsverlust von Distanzen in Zeiten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien hingewiesen. Demnach können Erschwernisse bei der Mandatsausübung, die durch eine Gebietsvergrößerung auftreten, durch den vermehrten Einsatz technischer Mittel und insbesondere durch die Nutzung des Internets zumindest ein Stück weit kompensiert werden.

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass die befragten Kreisräte für ihre mandatsbezogenen Tätigkeiten seit der Kreisgebietsreform ebenfalls vermehrt digitale Hilfsmittel nutzen. Allerdings ist ein positiver Nutzen anhand der Beurteilung der Kreisräte nicht signifikant festzustellen. Die Ergebnisse können damit die Annahme nicht bestätigen, dass durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile ausgeglichen werden können.

Ebenso wenig lassen die Befragungsergebnisse erkennen, dass v.a. jüngere Kreisräte von ihrem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten profitieren und durch ihre erweiterten Mobilitätsmöglichkeiten mögliche Nachteile leichter ausgleichen können. Vielmehr wurde in der vorliegenden Untersuchung deutlich, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Alter der Kreisräte und deren Angabe, ob entstandene Nachteile durch digitale Hilfsmittel kompensiert werden können, gibt.

Insgesamt kam es bei einer deutlichen Mehrheit der befragten Kreisräte seit der Kreisgebietsreform zu einem Ausbau des Angebots an digitalen Hilfsmitteln für die Mandatsträger. So hat die Untersuchung gezeigt, dass überwiegend gute Voraussetzungen für die Kommunikation

per E-Mail sowie die Nutzung von digitalisierten Unterlagen und Internetportalen bestehen. Ein deutlicher Nachholbedarf zeigt sich jedoch beim Angebot der Konferenztechnik. Für die Zukunft wünscht sich die große Mehrheit der befragten Kreisräte einen weiteren Ausbau des digitalen Angebots.

*Hypothese 6: Die neuen Rahmenbedingungen haben Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Kandidaten, die sich zur Kreistagswahl stellen.*

In der Literatur wird angenommen, dass sich die Zusammensetzung der Kandidaten, die sich zur Kreistagswahl stellen, im Zuge von Kreisgebietsreformen verändern kann. Der höhere Zeitaufwand und eine größere Arbeitsbelastung führen demnach dazu, dass die Bereitschaft bestimmter Personengruppen weiter nachlässt, ein Ehrenamt auf Kreisebene wahrzunehmen. Gleichzeitig kann sich die Möglichkeit, großräumigeren Einfluss auszuüben und damit mehr Verantwortung zu übernehmen, auf andere Personen deutlich motivationsfördernd auswirken.

In Anlehnung an die Ressourcentheorie wurde in der vorliegenden Untersuchung zwischen den folgenden zwei Personengruppen unterschieden: der „normal“ berufstätigen und der „ressourcenstarken“ Gruppe. Dabei wurde angenommen, dass sich die veränderten Rahmenbedingungen negativ auf die Motivation und Bereitschaft der „normal“ Berufstätigen auswirken, für ein Kreistagsmandat zu kandidieren. Demgegenüber sollten die verbesserten Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten bei den „ressourcenstarken“ Personen zu einer höheren Motivation für eine Kandidatur beitragen, so die Annahme.

Die statistischen Daten, die sowohl aus der Online-Befragung als auch aus der Analyse der Wahlvorschlagslisten für die Kreistagswahlen in den Jahren 2004, 2008 und 2014 gewonnen wurden, zeigen, dass diese Annahmen für die betrachtete Stichprobe bzw. die betrachteten Kreistagswahlen nicht bestätigt werden können.

So hat die Analyse der Kandidatenlisten zu den Kreistagswahlen in den Jahren 2004, 2008 und 2014 deutlich gemacht, dass sich die Zusammensetzung der Bewerber über den Betrachtungszeitraum nicht verändert hat. Auffallend ist hierbei, dass die „normal“ Berufstätigen bei allen drei Wahlen den deutlich größten Anteil an Kandidaten darstellen. Befürchtungen, nach denen v.a. Angehörige dieser Personengruppe aufgrund der höheren Komplexität und des steigenden Zeit- und Arbeitsaufwands nicht mehr bereit sind, für ein Kreistagsmandat

zu kandidieren, sind durch die hier betrachteten Daten nicht aufrecht zu erhalten. Ebenso wenig lassen die Daten eine Zunahme von „ressourcenstarken“ Kandidaten erkennen. Dennoch haben die gewonnenen Daten gezeigt, dass „ressourcenstarke“ Kreisräte durch anspruchsvollere Aufgabenstellungen eher motiviert sind, bei Kreistagswahlen zu kandidieren, als „normal“ Berufstätige. Insgesamt konnten die vermuteten Zusammenhänge zwischen der Bereitschaft zur Kandidatur und den neuen Rahmenbedingungen nicht aufrecht gehalten werden. Ebenso wenig hat die Untersuchung gezeigt, dass es für Kreisräte einer bestimmten Personengruppe seit der Kreisgebietsreform durchschnittlich besser bzw. schlechter möglich ist, ihrer ehrenamtlichen Kreistagstätigkeit nachzukommen.

Zusammenfassend kann die Hypothese, dass die neuen Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Kandidaten haben, nicht bestätigt werden. Zwar ist insgesamt bei einzelnen Mandatsträgern ein gewisser Unmut zu erkennen, ein tendenzieller Rückgang der Motivation macht sich bei den befragten aktiven Politikern jedoch nicht bemerkbar.

Und auch mit Blick auf die Bewerberzahlen für die Kreistagsmandate lässt sich keine Gefährdung des kommunalpolitischen Ehrenamts erkennen. Zwar ist die absolute Zahl der Bewerber zwischen 2004 und 2014 etwas gesunken, doch lässt sich dieser Rückgang weniger auf die territoriale Vergrößerung der Landkreise als auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, die auch in anderen Bundesländern zu beobachten sind, zurückführen. Werden zudem die Bewerberzahlen je Mandat betrachtet, so haben sich diese zwischen den Wahlen in den Jahren 2004 und 2014 sogar leicht erhöht. Es kann also auch in diesem Fall nicht davon ausgegangen werden, dass die Kreisgebietsreform zu einem Rückgang der Legitimität lokalen Handelns geführt hat. Vielmehr zeigen die empirischen Ergebnisse, dass sich, trotz der größeren Belastungen der Mandatsträger, nach wie vor ausreichend viele Bewerber aus den unterschiedlichen Personengruppen zu den Kreistagswahlen im Freistaat Sachsen stellen.

## 6.2 Ausblick

Die Ausführungen der vorliegenden Arbeit haben aufgezeigt, dass die vor sieben Jahren durchgeführte Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen zu individuellen Erschwernissen bei der Ausübung des ehrenamtlichen Kreistagsmandats geführt hat und es bei den befragten Kreisräten

punktuell zu Überlegungen kommt, das ehrenamtliche Engagement zu überprüfen. Gleichzeitig kann den größeren Belastungen durch ein verändertes Informations- und Kommunikationsverhalten, durch neue Formen der Arbeitsteilung und internen Spezialisierung sowie durch erweiterte Zuständigkeiten zumindest in Teilen entgegen gewirkt werden. Insgesamt konnten Befürchtungen, dass es durch die veränderten Rahmenbedingungen bestimmten Personengruppen nicht mehr möglich ist, sich ehrenamtlich in der Kreispolitik zu engagieren und es dadurch zu einem Legitimationsverlust der kreislichen Selbstverwaltung kommt, nicht bestätigt werden. Aufgrund des hohen Durchschnittsalters der sächsischen Kreisräte wird es in naher Zukunft jedoch zu einem „Altersumbruch“ (Hesse 2014: 106) in den Kreistagen kommen, wodurch die kommunale Ebene v.a. vor der Aufgabe steht, einen ausreichend großen Personenkreis an neuen Kandidaten zu erschließen.

Wie aktuelle Reformvorhaben in anderen Bundesländern zeigen, wird die Berücksichtigung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension auch zukünftig den Reformdiskurs prägen. So wurden bzw. werden bspw. in Brandenburg und Thüringen Reformmodelle diskutiert, die deutlich über die Flächendimension der Landkreise im Freistaat Sachsen und auch in Mecklenburg-Vorpommern hinausgehen. Welche Folgen die Schaffung solcher „Großkreise“ für die bürgerschaftlich-demokratische Selbstverwaltungsfähigkeit haben wird, kann aufgrund fehlender empirischer Evidenz nur vermutet werden. Zwar liefert die vorliegende Arbeit hilfreiche Erkenntnisse darüber, wie sich eine durchschnittliche Verdopplung der Flächendimensionen der Landkreise auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts auswirkt, doch sind Rückschlüsse auf die Partizipationsfähigkeit in Kreisen, die eine Flächendimension von 3.000 km<sup>2</sup> weit überschreiten, nur sehr begrenzt möglich.

Es bleibt also weiterhin die Aufgabe der Verwaltungswissenschaft, die politischen Reformprozesse durch intensive Forschungen zu begleiten. Nur durch die Evaluation bisheriger Reformen sowie deren Wirkungen auf die bürgerschaftliche Teilhabe können politische Entscheidungen über zukünftige Maßnahmen zur Optimierung der öffentlichen Verwaltungen die notwendige wissenschaftliche Fundierung erhalten (vgl. Franzke 2013: 26). Neben vergleichenden Untersuchungen sind insbesondere Langzeitstudien zum Zusammenhang der territorialen Vergrößerung von Landkreisen und der bürgerschaftlich-demokratischen Partizipation auf kreiskommunaler Ebene angeraten.

# Literaturverzeichnis

## Monographien

- Baumann, Jens** (2005): Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform – am Beispiel von Kreissitzbestimmung und Zentralitätsausgleich im Freistaat Sachsen. Dresden: TUDpress, Verlag der Wissenschaften.
- Biehl, Heiko** (2005): Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk** (2005): Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 9. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner** (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Kintzinger, Christoph/Mehde, Veith** (2014): Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen** (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 11. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- Bortz, Jürgen/Döring, Nicola** (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4. Aufl. Heidelberg: Springer Medizin Verlag.
- Bull, Hans Peter** (2007): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Ewer, Wolfgang** (2008): Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform im Auftrag des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein.

- Expertenkommission Demografischer Wandel Sachsen** (2006): Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Sächsische Staatskanzlei.
- Expertenkommission Verwaltungsreform** (2005): Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen vom 18. Oktober 2005 im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung.
- Graeff, Peter/Neumann, Robert/Donath, Marcus** (2007): Vertrauen und Sozialkapital in politischen Institutionen: Politische Konsequenzen der Landkreisreform 2008 – Abschlussbericht. TU Dresden. Untersuchung im Auftrag des Kommunalpolitischen Forums Sachsen e. V.
- Hesse, Joachim** (2014): Auswirkungen der Landkreisneuordnung. Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011. Zweiter Zwischenbericht: 2013/2014. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine** (2009): Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Mecking, Christoph** (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Rothe, Björn** (2004): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sächsischer Landtag** (2008): Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder. Bericht der Enquete-Kommission.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern** (2006): Bericht über die Anhörung zum Referentenentwurf „Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze“. Stabsstelle Verwaltungsreform.
- Seitz, Helmut** (2007a): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. TU Dresden. Gutachten im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung.
- Seitz, Helmut** (2007b): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.
- Siedentopf, Heinrich/Laux, Eberhard** (1998): Funktionalreform in Sachsen. Gutachten erstattet im Auftrag des Sächsischen Landkreistages. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Stüier, Bernhard/Landgraf, Beate** (1998): Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick. In: Landes- und Kommunalverwaltung. Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Sonderdruck aus Heft 6/1998, S. 209–248.
- Tessmann, Jens** (2012): Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung. 2. Aufl. KWI Gutachten 5. Potsdam: Universitätsverlag.
- Tessmann, Jens** (2005): Landkreisfusion in Mecklenburg-Vorpommern: Regionalisierung der Kreisverwaltung. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Potsdam.
- Verba, Sidney/Nie, Norman** (1972): Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney/Nie, Norman/Kim, Jae-on** (1978): Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Wagener, Frido** (1969): Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker.
- Wollmann, Hellmut** (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## Sammelwerke

- Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen** (2013) (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag.
- Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Gründel, Olaf** (2009) (Hrsg.): Demografie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen. 2. Aufl. KWI Schriften 2. Potsdam: Universitätsverlag.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk** (2011): Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45–52.

- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk** (2008a): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staats-tätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 275–288.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk** (2008b): Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 13–22.
- Brüning, Christoph** (2013): (Verfassungs-) Rechtliche Maßstäbe an Funktional- und Territorialreformen. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag, S. 27–46.
- Bull, Hans Peter** (2008b): Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis? Was der Gesetzgeber „im Blick haben“ soll – Ein Lehrstück über den Unterschied zwischen Urteilkern und Begründung. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 23–31.
- Dombert, Matthias** (2008): Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag? In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 33–48.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg** (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 165–195.
- Franzke, Jochen** (2013): Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag, S. 11–26.

- Gabriel, Oscar** (2002): Bürgerbeteiligung in den Kommunen. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 121–160.
- Gebhardt, Ihno** (2013): Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg? Anmerkungen zur Arbeit der Enquete-Kommission 5. 2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Brandenburgischen Landtages. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag, S. 67–92.
- Gundlach, Ulf** (2013): Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag, S. 113–136.
- Henneke, Hans-Günter** (2006): Kreisverfassungen. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Kommunale Politik und Verwaltung. Potsdam: Universitätsverlag. S. 49–67.
- Kaase, Max** (1997): Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 159–174.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg** (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–19.
- Lenz, Thomas** (2013): Erfahrungen Mecklenburg-Vorpommerns mit Funktional- und Territorialreformen. In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag, S. 93–112.
- Meyer, Hubert** (2013): Ergebnisse und Perspektiven der Gebiets- und Funktionalreformen. In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag. S. 157–218.

- Meyer, Hubert** (2009): Gebiets- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Zum Scheitern verurteilt? In: Mecking, Sabine/Oebbecke, Janbernd (Hrsg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive. Paderborn: Schöningh, S. 259–286.
- Meyer, Hubert** (2008): Was Neues aus dem Nordosten – Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 49–70.
- Meyer, Hubert** (2004): Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landkreise. In: Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern – Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte. Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung. Heft 21. Universität Rostock, S. 23–35.
- Nierhaus, Michael** (2008): Einführung. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 7–12.
- Rolfes, Manfred** (2008): Kreiskonstruktionen in Mecklenburg-Vorpommern. Ein raumtheoretischer Blick auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisstrukturreform. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI Gutachten 2. Potsdam: Universitätsverlag, S. 71–81.
- Seitz, Helmut** (2008): Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 83–103.
- Sinz, Manfred** (2005): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 919–923.

- Stüer, Bernhard** (2008): Kommunale Selbstverwaltung durch bürger-schaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 105–115.
- Tessmann, Jens** (2008): Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 121–123.
- Thieme, Werner** (2008): Landkreise oder Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2, S. 117–120.
- von Gayl, Johannes** (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125–142.

## Zeitschriften

- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen** (2007): Newsletter – Kommunale Gebietsreformen. 5. Ausgabe im Auftrag des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.
- Bull, Hans Peter** (2008a): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. In: der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Heft 2/2008, S. 285–302.
- Deutscher Landkreistag** (2006): Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen. Band 58. Schriften des Deutschen Landkreistages.
- Henneke, Hans-Günter/Ritgen, Klaus** (2010): Die Direktwahl der Landräte – Rechtliche Grundlagen, kommunale Praxis und verfassungsrechtliche Vorgaben. In: Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft. Jrg. 63 Heft 16, S. 665–676.
- Landtag Brandenburg** (2012): Zwischenbericht der Enquete-Kommission 5/2. Schriftenreihe des Landtages Brandenburg Heft 3/2012.

- März, Wolfgang** (2007): Verwaltungsreform ohne Regionalkreise: Zum Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern. In: Neue Justiz – Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in den Neuen Ländern. Jrg. 61 Heft 10/2007, S. 433–443.
- Mehde, Veith** (2007): Das Ende der Regionalkreise? – Zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. In: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland. NordÖR Jrg. 10 Heft 9/2007, S. 331–337.
- Mose, Ingo/Nischwitz, Guido** (2009): Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume. E-Paper der ARL Nr. 7. Hannover.
- Porst, Rolf** (1998): Im Vorfeld der Befragung: Planung, Fragebogenentwicklung, Pretesting. ZUMA-Arbeitsbericht 98/02.
- Ragnitz, Joachim** (2007): Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen. In: ifo Dresden. Bericht 5/2007, S. 45–48.
- Retschke, Gabriela** (2007): Neue Kreisstruktur in Sachsen – Auswirkungen auf regionale Bezugssysteme. In: Fachzeitschrift für Statistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. Jrg. 13 [4], S. 71–75.
- Richter, Bernd** (2007): Bevölkerungsentwicklung in Sachsen – 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose. In: Fachzeitschrift für Statistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. Jrg. 13 [4], S. 1–21.
- Rocke, Burghard/Rüsen, Christian** (2003): Gebietsreform als Lösung der Finanzkrise der schleswig-holsteinischen Kreise? – Ein Diskussionsleitfaden. In: Die Gemeinde. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein. Jrg. 55, S. 227–232.
- Ronge, Volker** (1994): Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Heft 2/94, S. 267–282.
- Seitz, Helmut** (2007c): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. In: ifo Dresden. Bericht 5/2007, S. 26–37.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (2015a): Statistischer Bericht – Bevölkerungsstand des Freistaates Sachsen nach Kreisfreien Städten und Landkreisen. A I 1 – vj 2/15.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (2014a): Statistischer Bericht – Bevölkerungsstand des Freistaates Sachsen nach Kreisfreien Städten und Landkreisen. A I 1 – vj 4/14.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (2014b): Statistisches Jahrbuch Sachsen. 23. Jahrgang.

**Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (2007): Statistisches Jahrbuch Sachsen. 16. Jahrgang.

## Internetquellen

- Bull, Hans Peter** (2010): Erfahrungen mit Kreis- und Gemeindegebietsreformen in anderen Ländern. „Was bringt das überhaupt?“ – Fragen zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen. Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 10. Mai 2010 in Jena. URL: [http://www.fes-thueringen.de/pdfs/Bull\\_Erfahrungen-mit-Kreisgebietsreformen.pdf](http://www.fes-thueringen.de/pdfs/Bull_Erfahrungen-mit-Kreisgebietsreformen.pdf) [zuletzt zugegriffen am 23.10.2015].
- Commission on administrative structure** (2004): Recommendation of the Commission on Administrative Structure – Summary. No. 1434. URL: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_64105/cf\\_202/Recommendation\\_of\\_the\\_Commission\\_on\\_Administrative\\_.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64105/cf_202/Recommendation_of_the_Commission_on_Administrative_.PDF) [zuletzt zugegriffen am 26.11.2015].
- Freistaat Thüringen** (2013): Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform. URL: <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tsk/mp/gutachten.pdf> [zuletzt zugegriffen am 26.10.2015].
- Hesse, Joachim** (2010): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften. URL: [http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=25825&article\\_id=87926&psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=25825&article_id=87926&psmand=33) [zuletzt zugegriffen am 26.10.2015].
- Hesse, Joachim** (2008): Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften. URL: [http://www.internationalesinstitut.de/content/publikationen/Kreise\\_MV\\_2008.pdf](http://www.internationalesinstitut.de/content/publikationen/Kreise_MV_2008.pdf) [zuletzt zugegriffen am 28.10.2015].
- Statistisches Bundesamt** (2015a): Verwaltungsgliederung am 30.06.2015 (2. Quartal 2015). URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/Verwalt2QAktuell.html> [zuletzt zugegriffen am 26.10.2015].

- Statistisches Bundesamt** (2015b): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungBundeslaender2060\\_5124205159004.pdf;jsessionid=5FE9C3D4E00ED50EE2F55FA2B17B2862.cae4?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungBundeslaender2060_5124205159004.pdf;jsessionid=5FE9C3D4E00ED50EE2F55FA2B17B2862.cae4?__blob=publicationFile) [zuletzt zugegriffen am 06.11.2015].
- Statistisches Bundesamt** (2014): Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2013. URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/04Kreise.html> [zuletzt zugegriffen am 26.10.2015].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (2015b): Verwaltungsgliederung – Tabellen und Grafiken. URL: <http://www.statistik.sachsen.de/html/400.htm> [zuletzt zugegriffen am 05.11.2015].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (2015c): Kreisfreie Städte und Landkreise im Freistaat Sachsen mit dem zuständigen Verwaltungssitz. URL: [http://www.statistik.sachsen.de/download/010\\_GBGBiet/Karte\\_Verwaltungsgliederung\\_2015.pdf](http://www.statistik.sachsen.de/download/010_GBGBiet/Karte_Verwaltungsgliederung_2015.pdf) [zuletzt zugegriffen am 09.11.2015].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (o. J.): Vorangegangene Wahlen. URL: [http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/allg/Seite\\_2.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/allg/Seite_2.htm) [zuletzt zugegriffen am 10.01.2016].

## Rechtsquellen

- Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform** in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. September 2010. Landtag Rheinland-Pfalz.
- Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern** (Landes- und Kommunalwahlgesetz – LKWG M-V) in der Fassung vom 16. Dezember 2010 (GVOBl. M-V 2010, S. 690).
- Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern** vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194).
- Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung** (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Januar 2008.
- Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen** (SächsLKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. März 2014 (SächsGVBl. S. 180).

- Verfassung des Freistaates Sachsen** (SächsVerf) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Mai 1992. Sächsischer Landtag.
- Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern** (Verf M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1993 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 100-4 (GVOBl. M-V S. 372)), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2011 (GVOBl. M-V S. 375). Landtag Mecklenburg-Vorpommern.

## Drucksachen und Protokolle

- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk** (2007): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Sächsischen Landtag, Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft, Sächsischer Landtag, Drs. 4/8373, „Verwaltungsreform – Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung gewährleisten!“.
- Deutscher Bundestag**, Drs. 14/8900: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ – Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft.
- Innenausschuss Sächsischer Landtag** (2007): Stenografisches Protokoll der Anhörung des Innenausschusses am 06. September 2007. Block 9: Verfassungsrechtliche Anforderungen und Leitbild der gebietlichen Neustrukturierungen. PD 3.4, Apr.4/6-36 A 1.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern**, Drs. 5/1380: Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ zu der Unterrichtung durch die Landesregierung „Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 5/1059) gemäß Beschluss des Landtages vom 12. Dezember 2007 (Drucksache 5/1105).
- Sächsischer Landtag**, Drs. 5/3992: Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Köpping, SPD-Fraktion zum Thema: Evaluation der Kreisgebiets- und Funktionalreform.
- Sächsischer Landtag**, Drs. 4/10840: Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zur Drucksache 4/8811.
- Sächsischer Landtag**, Drs. 4/10840, Anlage 3: Begründung zur Kreisgebietsneugliederung.
- Sächsischer Landtag**, Drs. 4/8811: Gesetzentwurf der Staatsregierung. Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze.

- Sächsischer Landtag**, Drs. 4/8810: Gesetzentwurf der Staatsregierung. Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG).
- Sächsischer Rechnungshof** (2009): Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene – Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen. Sächsischer Landtag, Drs. 5/171, Nr. 38.
- Sächsischer Rechnungshof** (2007): Jahresbericht 2007. Unterrichtung des Sächsischen Landtags. Sächsischer Landtag, Drs. 4/10083.

## Entscheidungen

- BverfG**: Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79.
- StGH BaWü**: Urteil vom 8.09.1972 – Nr. 6/71 –, DÖV 1973.
- ThürVerfGH**: Urteil vom 18.12.1996 – LVerfGE 5, 391 = LKV 1997, 413 = NVwZ-RR 1997.
- LVerfG M-V**: Urteil vom 18.08.2011 – LverfG 21/10.
- LVerfG M-V**: Urteil vom 26.07.2007 – LVerfG 9/06 bis 17/06 –, LVerfGE 18.
- SächsVerfGH**: Urteil vom 25. September 2008, Vf. 54 – VIII-08.

# Anhang

**Anlage 1:** Online-Fragebogen zur Wahrnehmung des  
kommunalpolitischen Ehrenamts

# Online-Befragung zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts



## Angaben zu Ihrer Person

Bitte geben Sie Ihr Alter an.

- 18 - 30 Jahre    31 - 50 Jahre    51 - 70 Jahre    71 < Jahre

Bitte geben Sie Ihren Beschäftigungsstatus an.

- Angestellte(r)/Arbeiter(in)    Selbstständige(r)    Landwirt(in)    Beamte(r)/Richter(in)    Sonstiges  
 Hausfrau/-mann    Pensionär(in)/Rentner(in)    Arbeitslos    Schüler(in)/Student(in)

Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an.

*Mehrfachnennungen sind möglich.*

- Ich bin ehrenamtliche(r) Bürgermeister(in) einer Gemeinde/Stadt.    Ich bin Bundes- bzw. Landtagsabgeordnete(r).  
 Ich bin hauptamtliche(r) Mitarbeiter(in) in einer Partei/Fraktion auf Landes- oder Bundesebene.    Ich bin ehrenamtliches Stadtrats-/Gemeinderatsmitglied.  
 Ich bin Ortsbürgermeister(in)/Mitglied des Ortschaftsrats.    Neben meinem Amt als Kreistagsmitglied nehme ich eine weitere ehrenamtliche Tätigkeit wahr.

Vor der Kreisgebietsreform 2008 war ich bereits Mitglied eines Kreistags bzw. Mitglied der Vertretungskörperschaft einer ehemals kreisfreien Stadt.

- ja    nein

## Motivation und Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen

Wie stark beeinflussten folgende Faktoren Ihre Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen?

	sehr stark	eher stark	weniger stark	überhaupt nicht
eigene fachliche Kompetenz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bindung an eine Partei, einen Verein o. ä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
persönliche Betroffenheit/Eigeninteressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vertretung lokaler/gemeindlicher Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeit für und mit dem Bürger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufwandsentschädigung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Veränderung der Motivation zur Kandidatur durch die Kreisgebietsreform

Meine Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, ist seit der Kreisgebietsreform insgesamt...

- stark gestiegen    etwas gestiegen    unverändert    etwas gesunken    stark gesunken

Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Veränderung Ihrer Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen?

Im Vergleich zum alten Kreisgebiet bin ich...	trifft voll zu	trifft eher zu	trifft weniger zu	trifft gar nicht zu
...aufgrund der gestiegenen Fahrzeiten weniger motiviert, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...aufgrund des gestiegenen Arbeitsaufwands weniger motiviert, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...aufgrund anspruchsvollerer Aufgabenstellungen motivierter, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Beabsichtigen Sie für die kommenden Kreistagswahlen eine erneute Kandidatur?

ja  nein  ich weiß es nicht

### Individueller Aufwand

Wie viele Arbeitsstunden wenden Sie zur Wahrnehmung Ihres Mandats durchschnittlich pro Monat auf?

0 - 20  21 - 40  41 - 60  61 - 80  81 - 100  101 - 120  121 - 140  141 - 160  161 <

Wie viele Kilometer liegen ungefähr zwischen Ihrem Wohnort und dem Sitz des Kreistags?

0 - 9  10 - 19  20 - 29  30 - 39  40 - 49  50 - 59  60 - 69  70 <

### Veränderung des individuellen Aufwands durch die Kreisgebietsreform

Hat sich Ihr individueller Aufwand zur Mandatsausübung seit der Kreisgebietsreform verändert?

	stark gestiegen	etwas gestiegen	unverändert	etwas gesunken	stark gesunken
Mein Zeitaufwand zur Mandatsausübung ist...	<input type="radio"/>				
Die Fahrzeiten zu mandatsbezogenen Terminen sind...	<input type="radio"/>				
Die Anzahl der Bürger- und Vor-Ort-Kontakte ist...	<input type="radio"/>				
Die Anzahl der Kontakte zum Kreis-Vorstand bzw. die Anzahl der Kreis-Mitgliedertreffen ist...	<input type="radio"/>				
Die Anzahl der wahrzunehmenden Termine ist insgesamt...	<input type="radio"/>				
Die Anzahl der Sitzungen des Kreistags ist...	<input type="radio"/>				
Die Anzahl der Fraktionssitzungen ist...	<input type="radio"/>				
Die Anzahl der Ausschusssitzungen ist...	<input type="radio"/>				
Der zeitliche Aufwand für die wahrzunehmenden Termine (inkl. Vor- und Nachbereitung) ist insgesamt...	<input type="radio"/>				
Der zeitliche Aufwand für Bürger- und Vor-Ort-Kontakte (inkl. Vor- und Nachbereitung) ist...	<input type="radio"/>				
Der zeitliche Aufwand für Sitzungen des Kreistags (inkl. Vor- und Nachbereitung) ist...	<input type="radio"/>				
Der zeitliche Aufwand für Fraktionssitzungen (inkl. Vor- und Nachbereitung) ist...	<input type="radio"/>				
Der zeitliche Aufwand für Ausschusssitzungen (inkl. Vor- und Nachbereitung) ist...	<input type="radio"/>				
Meine Arbeitsbelastung durch das Mandat ist...	<input type="radio"/>				
Die Komplexität der Aufgaben bei meiner Mandatsausübung ist...	<input type="radio"/>				
Die erforderlichen fachlichen Kompetenzen für die Mandatsausübung sind...	<input type="radio"/>				

Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Wahrnehmung des Kreistagsmandats?

	trifft voll zu	trifft eher zu	trifft weniger zu	trifft gar nicht zu
Vor der Kreisgebietsreform konnte ich mein Mandat zeitlich besser mit meinem Beruf/meiner Haupttätigkeit vereinbaren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratsstätigkeit kaum noch möglich.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Organisation innerhalb der Fraktionen/der Kreistagsgruppen

Unterhält Ihre Fraktion/Ihre Kreistagsgruppe seit der Kreisgebietsreform hauptamtlich beschäftigtes Personal (z.B. Geschäftsführer)?

ja  nein  ich weiß es nicht

Hat Ihre Fraktion/Ihre Kreistagsgruppe in Ihrem Altkreis (also vor der Kreisgebietsreform) hauptamtliches Personal beschäftigt?

ja  nein  ich weiß es nicht

Halten Sie die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal angesichts des Aufgabenzuwachses für sinnvoll?

ja  nein  ich weiß es nicht

### Veränderung der Überschaubarkeit des Kreisgebiets durch die Kreisgebietsreform

Wie gut können Sie die überörtlichen Gegebenheiten in Ihrem heutigen Landkreis überschauen und einschätzen?

sehr gut  gut  befriedigend  ausreichend  mangelhaft  ungenügend

Wie gut konnten Sie die überörtlichen Gegebenheiten in Ihrem Altkreis (also vor der Kreisgebietsreform) überschauen und einschätzen?

sehr gut  gut  befriedigend  ausreichend  mangelhaft  ungenügend

Aufgrund der Größe meines Landkreises fehlt mir oft der Überblick über die zu behandelnden Themen.

trifft voll zu  trifft eher zu  trifft weniger zu  trifft gar nicht zu

Aufgrund fehlender Kenntnisse der einzelnen Regionen in meinem Landkreis bin ich gezwungen, mich auf die Einschätzungen Anderer zu verlassen.

trifft voll zu  trifft eher zu  trifft weniger zu  trifft gar nicht zu

Wie beurteilen Sie die Vertretung einzelner Teilregionen Ihres Landkreises in Ihrer Fraktion/Ihrer Kreistagsgruppe?

sehr gut  gut  befriedigend  ausreichend  mangelhaft  ungenügend

### Arbeitsfähigkeit des Kreistags

Wie schätzen Sie die Mitgliederzahl Ihres Kreistags ein?

angemessen  zu hoch  zu niedrig

Fragen und Probleme innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse lassen sich fermündlich arrangieren.

trifft voll zu  trifft eher zu  trifft weniger zu  trifft gar nicht zu

### Veränderung der Arbeitsfähigkeit des Kreistags seit der Kreisgebietsreform

Hat sich die Arbeitsfähigkeit des Kreistags seit der Kreisgebietsreform verändert?

	stark gestiegen	etwas gestiegen	unverändert	etwas gesunken	stark gesunken
Der Koordinationsaufwand/Abstimmungsbedarf innerhalb der einzelnen Gremien des Kreistags ist durch die Vergrößerung der Kreistage...	<input type="radio"/>				
Die Dauer von Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der einzelnen Gremien ist durch die Vergrößerung der Kreistage...	<input type="radio"/>				
Die Arbeitsfähigkeit des Kreistags bzw. der einzelnen Gremien ist durch die Vergrößerung des Kreistags insgesamt...	<input type="radio"/>				

### Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien

Sind in Ihrem Kreis die Voraussetzungen für die Nutzung folgender digitaler Hilfsmittel zur Erleichterung der Mandatsausübung gegeben?

	ja	in Teilen	nein	ich weiß es nicht
digitalisierte Unterlagen (Verwaltungsauskünfte, Tagesordnungen, Anträge, Sachinformationen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation per E-Mail	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation per Telefon-/Videokonferenz oder Chat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Internet-/Webportal (Informationssystem, informative/nutzbare Kreishomepage etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wurde seit der Kreisgebietsreform das Angebot an digitalen Hilfsmitteln für die Mandatsträger ausgebaut?

ja  in Teilen  nein  ich weiß es nicht

Seit der Kreisgebietsreform nutze ich für meine mandatsbezogenen Tätigkeiten vermehrt digitale Hilfsmittel.

trifft voll zu  trifft eher zu  trifft weniger zu  trifft gar nicht zu

Durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile können durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel ausgeglichen werden.

trifft voll zu  trifft eher zu  trifft weniger zu  trifft gar nicht zu

Das Angebot an digitalen Hilfsmitteln sollte weiter ausgebaut werden.

trifft voll zu  trifft eher zu  trifft weniger zu  trifft gar nicht zu

### Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse durch die Kreisgebietsreform

Die fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse ist seit der Kreisgebietsreform...

stark gestiegen  etwas gestiegen  unverändert  etwas gesunken  stark gesunken

Wie beurteilen Sie den Nutzen einer fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse für die Ausübung des Kreistagsmandats?

- sehr niedrig  niedrig  mäßig  hoch  sehr hoch

**Sie haben das Ende des Fragebogens erreicht.**

Vielen Dank für Ihre Teilnahme an der Befragung!

Fragebogen absenden

## Online-Befragung zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts

Befragung beenden

**Anlage 2:** Einladungsschreiben zur Online-Befragung

Sehr geehrte(r) ...,

im Rahmen meiner Masterarbeit am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam führe ich eine Studie zu den Auswirkungen der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des Kreistagsmandats durch.

Aus diesem Grund wird auf der Grundlage eines Fragebogens eine Befragung aller Mitglieder der sächsischen Kreistage durchgeführt. Ziel der Befragung ist es, Daten über die veränderten Bedingungen zur Mandatsausübung zu gewinnen und herauszufinden, wie sich diese auf die Ausübung des Kreistagsmandats und die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen auswirken.

Ich lade Sie daher in Ihrer Funktion als Mitglied des Kreistags herzlich ein, an der Online-Befragung teilzunehmen. Sie erhalten mit dieser E-Mail den Link zum Online-Fragebogen. Den Fragebogen können Sie ab sofort ausfüllen. Das Ausfüllen wird ca. 25 Minuten dauern.

Die Teilnahme an der Online-Befragung ist selbstverständlich freiwillig und anonym. Es sei hiermit versichert, dass die erhobenen Daten vertraulich und nur zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet werden. Bitte beantworten Sie die Fragen bis **Freitag, den 20.11.2015**.

Wenn Sie Interesse an der Auswertung der Ergebnisse haben, teilen Sie mir dies gerne mit.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen sehr gerne zur Verfügung (E-Mail: [svenja.ems@googlemail.com](mailto:svenja.ems@googlemail.com)).

Für Ihre Teilnahme möchte ich mich im Vorfeld ganz herzlich bedanken.

Mit freundlichen Grüßen

Svenja Ems

Link zum Online-Fragebogen:

**Anlage 3: Ergebnisbericht zur Online-Befragung**

Umfrage-Zeitraum: 01.II.15 – 20.II.2015

**Beschreibung der Stichprobe****I. Beteiligung**

Beteiligung	Absolut	Prozent
Befragung begonnen	153	100%
Befragung abgebrochen	15	10%
Befragung beendet	138	90%
Durchschnittlich beantwortete Fragen	31	99%

## 2. Teilnehmerentwicklung

Zeitraum	E-Mail	Absolut	Prozent	K. Prozent
02.11.15	Einladung	74	48%	48%
03.11.15	Einladung	26	17%	65%
04.11.15	-	12	8%	73%
05.11.15	Einladung	5	3%	76%
06.11.15	Einladung	6	4%	80%
07.11.15	Einladung	4	3%	83%
09.11.15	-	5	3%	86%
10.11.15	-	1	1%	87%
11.11.15	Einladung	3	2%	89%
12.11.15	-	2	1%	90%
13.11.15	Einladung	3	2%	92%
16.11.15	-	2	1%	93%
17.11.15	-	1	1%	94%
18.11.15	-	2	1%	95%
19.11.15	-	4	3%	98%
20.11.15	-	3	2%	100%
<b>Insgesamt</b>	-	<b>153</b>	<b>100%</b>	

Quelle: Quamp Survey; Standard-Bericht erstellt am 10.12.2015

**Anlage 4: Landkreise in den deutschen Flächenländern 2013**

Flächenländer	Fläche in km <sup>2</sup> (Fläche der Landkreise in km <sup>2</sup> )	Zahl der Landkreise	Bevölkerung der Landkreise	
Deutschland	357.340,08 (341.535,86)	295	55.048.423	
Schleswig- Holstein	15.799,66 (15.338,43)	11	2.200.435	
Niedersachsen	47.614,07 (46.489,53)	38	6.807.183	
Nordrhein- Westfalen	34.110,26 (30.383,49)	31	10.492.098	
Hessen	21.114,92 (20.388,93)	21	4.607.171	
Rheinland- Pfalz	19.854,25 (18.783,59)	24	2.965.764	
Baden- Württemberg	35.751,32 (34.506,86)	35	8.650.683	
Bayern	70.550,19 (68.463,17)	71	8.920.621	
Saarland	2.568,69 (2.568,69)	6	990.718	
Brandenburg	29.654,16 (28.923,20)	14	2.059.080	
Mecklenburg- Vorpommern	23.212,05 (22.899,27)	6	1.301.491	
Sachsen	18.420,15 (17.573,60)	10	2.742.047	
Sachsen-Anhalt	20.451,58 (19.870,82)	11	1.698.375	
Thüringen	16.172,56 (15.346,28)	17	1.612.757	

	Einwohnerzahl der Landkreise im Durchschnitt	Fläche der Landkreise im Durchschnitt in km <sup>2</sup>	Einwohnerzahl der Landkreise im Durchschnitt pro km <sup>2</sup>
	186.605	1.158	161
	200.040	1.394	144
	179.136	1.223	146
	338.455	980	345
	219.389	971	226
	123.574	783	158
	247.162	986	251
	125.643	964	130
	165.120	428	386
	147.077	2.066	71
	216.915	3.817	57
	274.205	1.757	156
	154.398	1.806	85
	94.868	903	105

Quelle: in Anlehnung an Freistaat Thüringen 2013: 200; Zahlen aus Statistisches Bundesamt 2014; Statistisches Bundesamt 2015a; eigene Berechnung

**Anlage 5:** Entwicklung der Verwaltungsgliederung seit 03. Oktober 1990

Stichtag	Landkreise	Gemeinden	darunter kreisfreie Städte
03.10.1990	48	1.626	6
01.08.1994	28	971	6
01.01.1996	22	860	7

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Oktober 2015a

**Anlage 6: Gemeinden, Bevölkerung und Fläche 2006 im Freistaat Sachsen**

Land Kreisfreie Stadt Landkreis	Gemeinden	Bevölkerung insgesamt	Fläche in km <sup>2</sup>	Einwohner je km <sup>2</sup>
Freistaat Sachsen	505	4.249.774	18.418	230
Chemnitz, Stadt	1	245.700	221	1.112
Plauen, Stadt	1	68.430	102	670
Zwickau, Stadt	1	96.786	103	944
Dresden, Stadt	1	504.795	328	1.538
Görlitz, Stadt	1	57.111	67	850
Hoyerswerda, Stadt	1	41.562	95	439
Leipzig, Stadt	1	506.578	298	1.702
Annaberg	17	82.383	438	188
Aue-Schwarzenberg	19	129.246	528	245
Mittlerer Erzgebirgskreis	22	88.030	595	148
Stollberg	15	88.259	266	331
Döbeln	13	71.528	424	169
Freiberg	25	143.343	914	157
Mittweida	24	129.586	773	168
Vogtlandkreis	46	188.568	1.310	144
Chemnitzer Land	15	133.014	335	396
Zwickauer Land	17	127.192	511	249
Bautzen	30	147.994	961	154
Kamenz	33	148.500	1.335	111
Löbau-Zittau	33	140.982	699	202
Niederschlesischer Oberlau- sitzkreis	29	94.750	1.340	71
Meißen	15	148.840	632	236
Riesa-Großenhain	21	112.855	821	138
Sächsische Schweiz	26	138.486	888	156
Weißeritzkreis	17	121.239	766	158
Leipziger Land	22	146.816	752	195
Muldentalkreis	21	130.297	894	146
Delitzsch	17	122.004	852	143
Torgau-Oschatz	21	94.900	1.168	81

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, November 2007

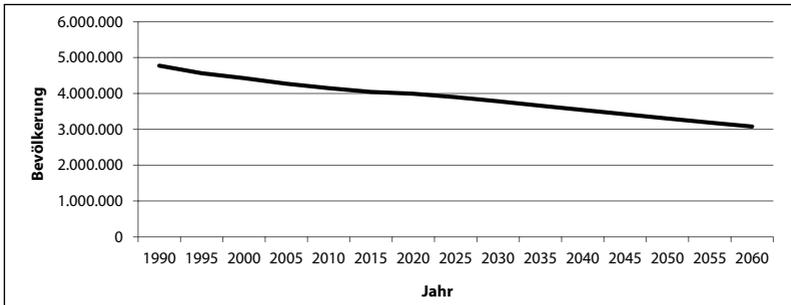
**Anlage 7: Bevölkerung des Freistaates Sachsen 1990, 1995, 2000, 2005 und 2010 bis 2013**

Land Kreisfreie Stadt Landkreis	1990	1995	2000	
Sachsen	4.807.535	4.566.603	4.425.581	
Chemnitz, Stadt	317.486	288.268	259.246	
Dresden, Stadt	514.071	495.424	477.807	
Leipzig, Stadt	560.387	519.710	493.208	
Erzgebirgskreis	459.644	434.001	417.201	
Mittelsachsen	395.731	377.125	369.146	
Vogtlandkreis	298.479	284.076	274.228	
Zwickau	412.805	391.545	379.405	
Bautzen	392.132	374.309	363.677	
Görlitz	369.625	343.077	323.025	
Meißen	289.937	278.897	275.413	
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	277.113	269.580	272.640	
Leipzig	282.363	279.426	290.518	
Nordsachsen	237.762	231.165	230.067	

	2005	2010	2011	2012	2013
	4.273.754	4.149.477	4.054.182	4.050.204	4.046.385
	246.587	243.248	240.543	241.210	242.022
	495.181	523.058	517.765	525.105	530.754
	502.651	522.883	510.043	520.838	531.562
	393.225	368.167	359.103	355.275	351.309
	348.725	328.342	320.062	317.204	314.591
	260.210	244.402	238.443	236.227	233.970
	361.001	341.932	333.291	330.294	327.062
	342.712	321.511	313.618	310.898	308.350
	297.785	276.924	267.815	264.673	262.168
	264.722	253.069	246.237	244.717	243.716
	262.082	252.308	246.275	245.927	245.939
	279.458	267.410	260.925	259.207	257.596
	219.415	206.223	200.062	198.629	197.346

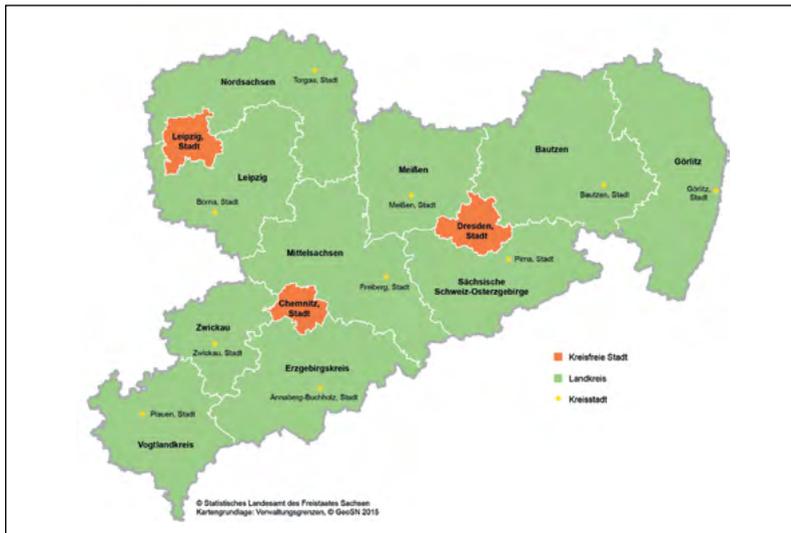
Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2015a: 8 f.

### Anlage 8: Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen zwischen 1990 und 2060



Quelle: Zahlen aus Richter 2007: 4; Statistisches Bundesamt 2015b: 8; eigene Darstellung

### Anlage 9: Landkreise und kreisfreie Städte im Freistaat Sachsen seit dem 01. August 2008

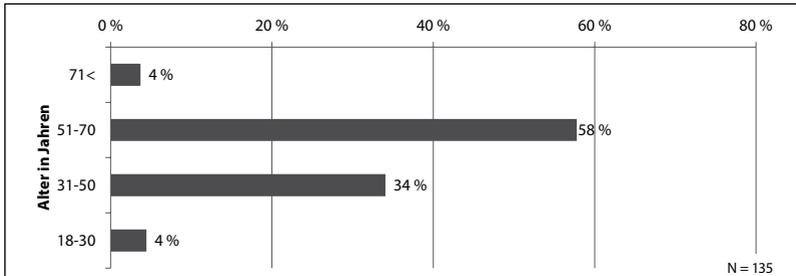


Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2015c

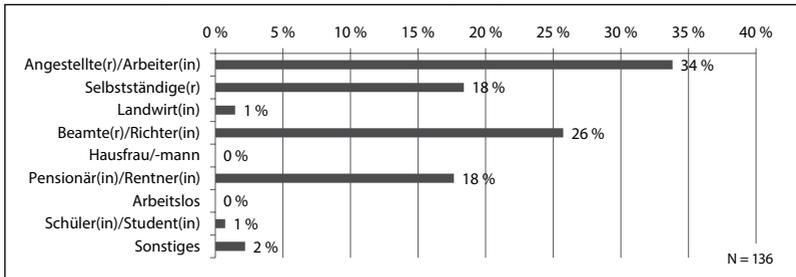
## Anlage 10: Grafische Auswertung der Online-Umfrage

### Statistische Daten

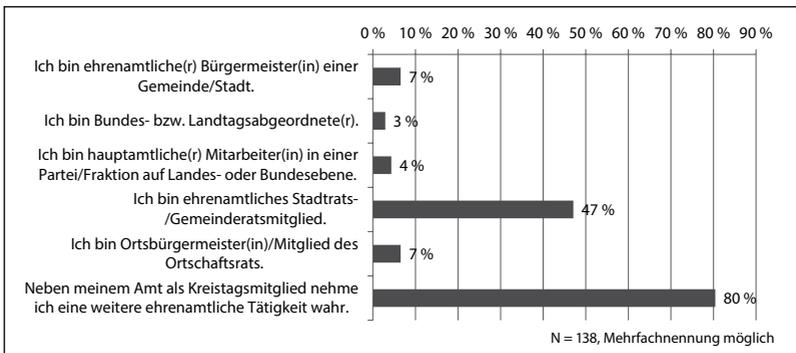
1. Bitte geben Sie Ihr Alter an.



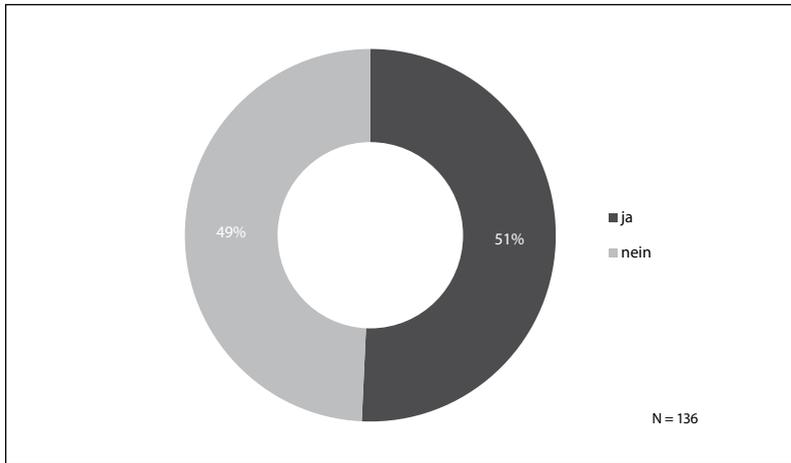
2. Bitte geben Sie Ihren Beschäftigungsstatus an.



3. Bitte kreuzen Sie Zutreffendes an.



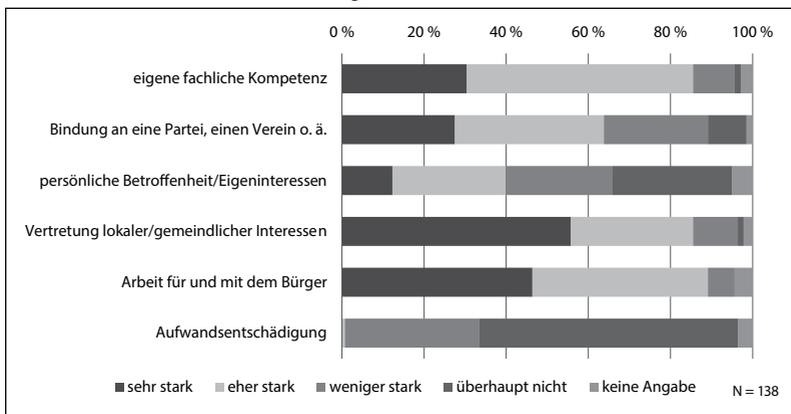
4. Vor der Kreisgebietsreform 2008 war ich bereits Mitglied eines Kreistags bzw. Mitglied der Vertretungskörperschaft einer ehemals kreisfreien Stadt.



## Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen

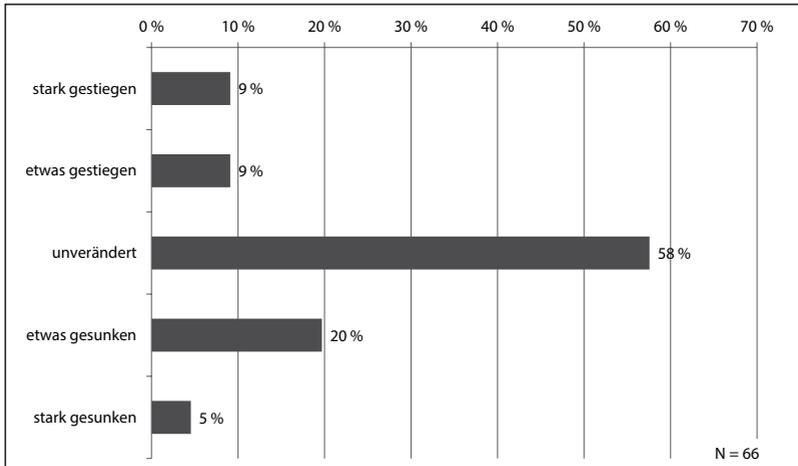
### Motivation und Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen

5. Wie stark beeinflussten folgende Faktoren Ihre Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen?



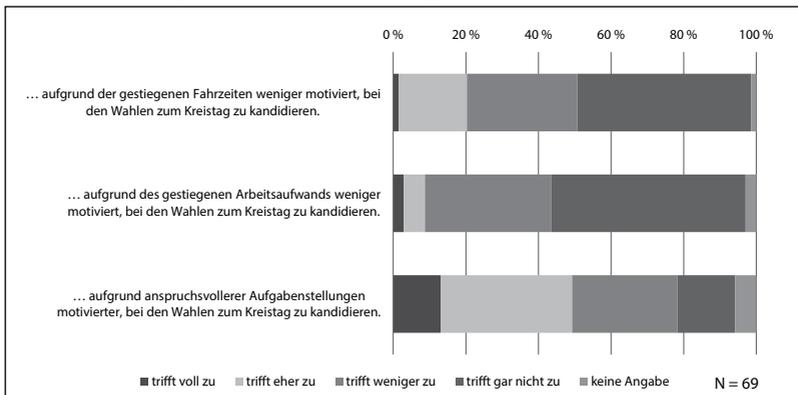
## Veränderung der Motivation zur Kandidatur durch die Kreisgebietsreform

6. Meine Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, ist seit der Kreisgebietsreform insgesamt ...

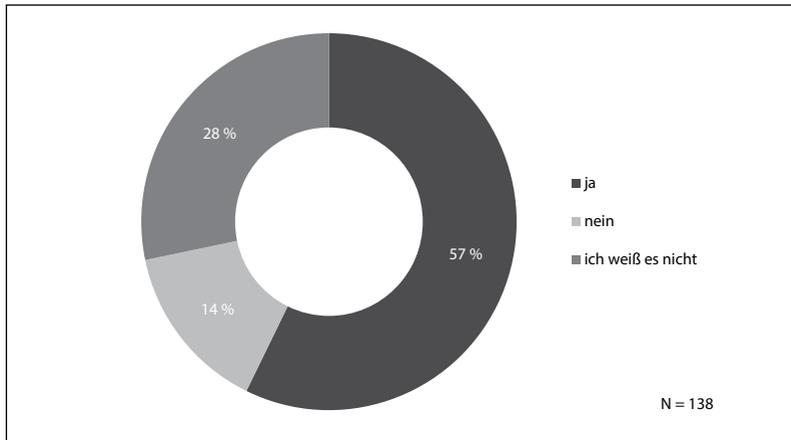


7. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Veränderung Ihrer Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen?

Im Vergleich zum alten Kreisgebiet bin ich ...



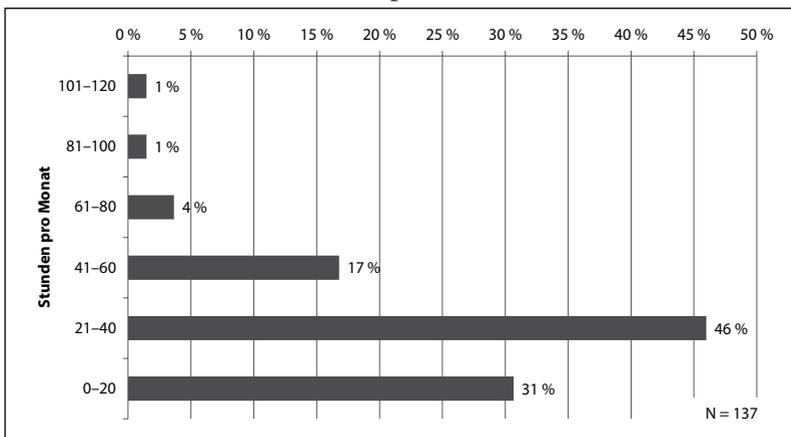
8. Beabsichtigen Sie für die kommenden Kreistagswahlen eine erneute Kandidatur?



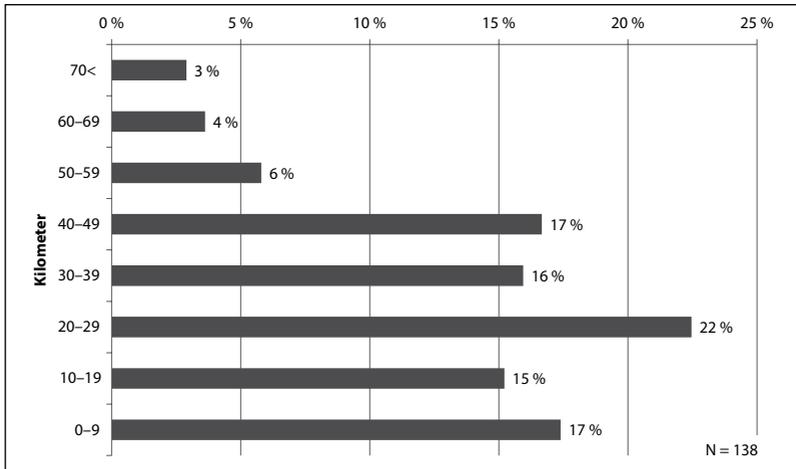
## Ausübung des Kreistagsmandats

### Individueller Aufwand

9. Wie viele Arbeitsstunden wenden Sie zur Wahrnehmung Ihres Mandats durchschnittlich pro Monat auf?

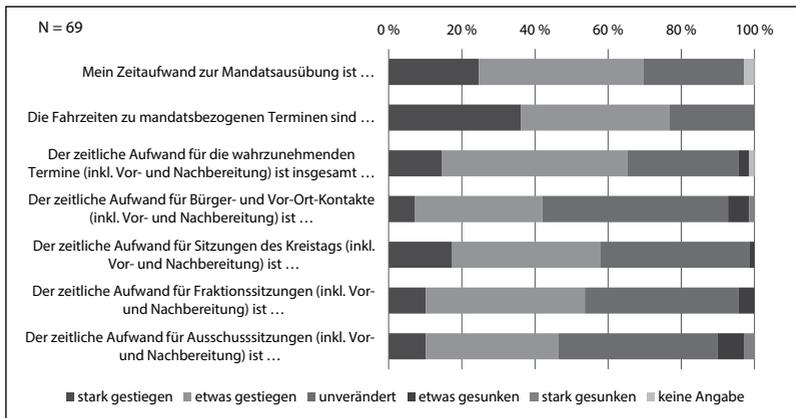


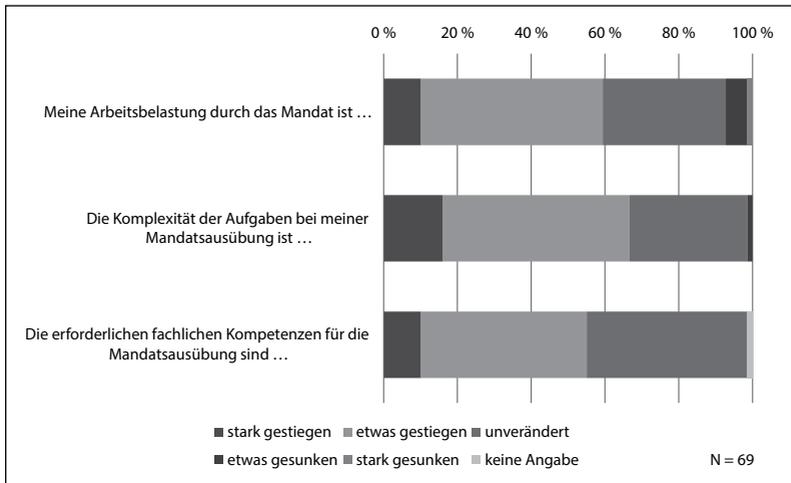
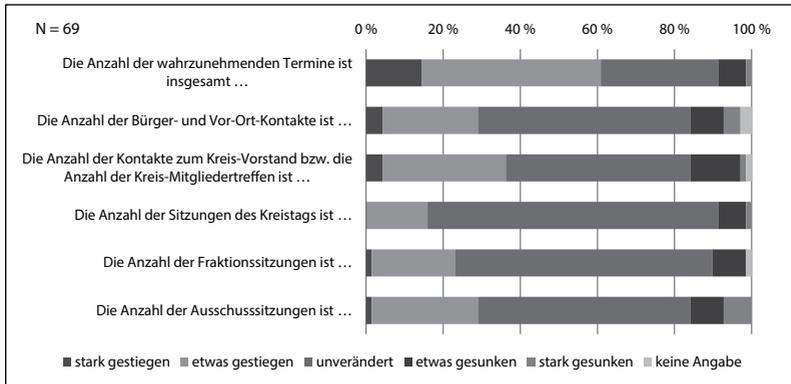
10. Wie viele Kilometer liegen ungefähr zwischen Ihrem Wohnort und dem Sitz des Kreistags?



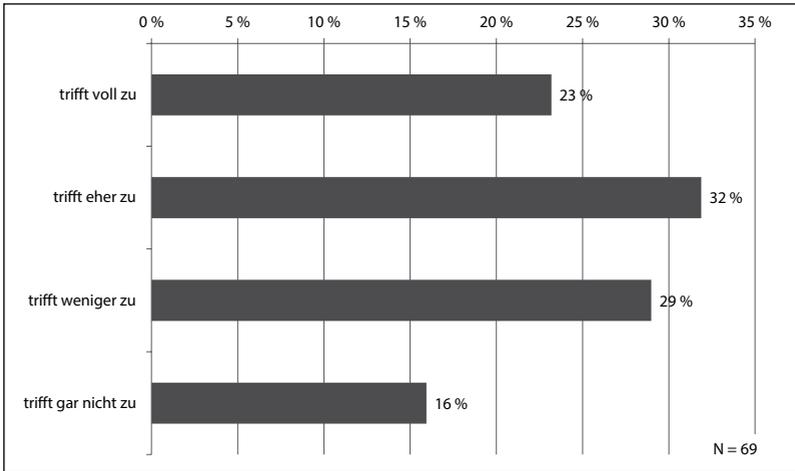
## Veränderung des individuellen Aufwands durch die Kreisgebietsreform

11. Hat sich Ihr individueller Aufwand zur Mandatsausübung seit der Kreisgebietsreform verändert?

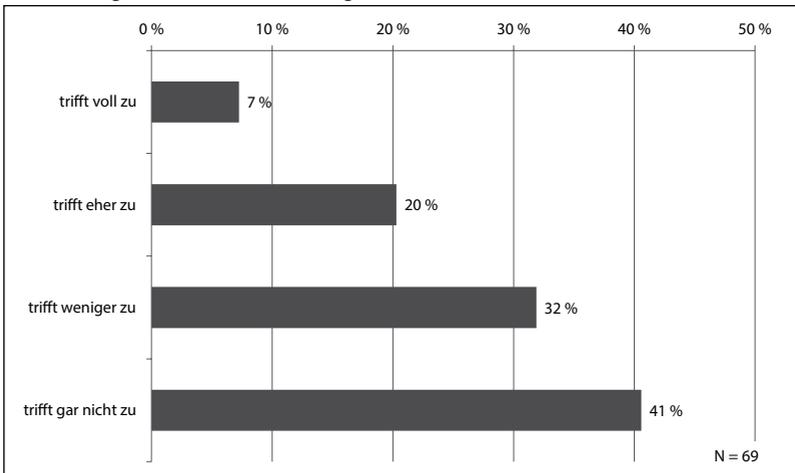




12. Vor der Kreisgebietsreform konnte ich mein Mandat zeitlich besser mit meinem Beruf/meiner Haupttätigkeit vereinbaren.

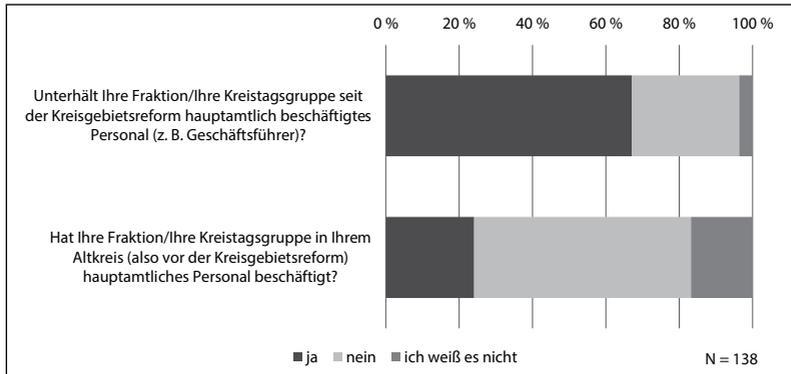


13. Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit kaum noch möglich.

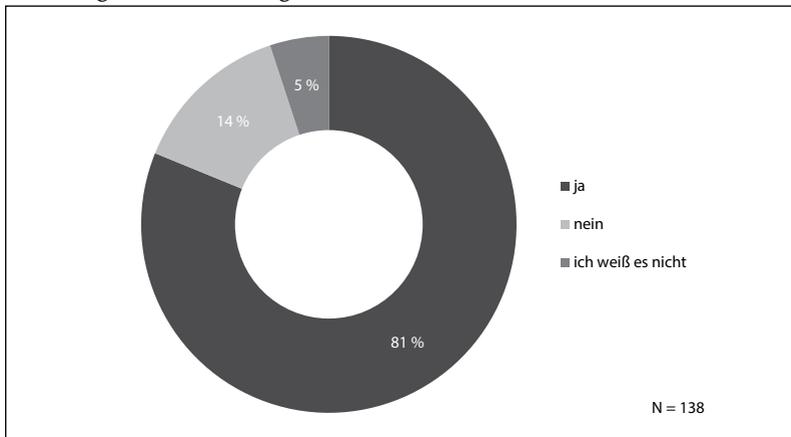


## Organisation innerhalb der Fraktionen/der Kreistagsgruppen

14. Hat sich die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal in Ihrer Fraktion/Ihrer Kreistagsgruppe seit der Kreisgebietsreform verändert?

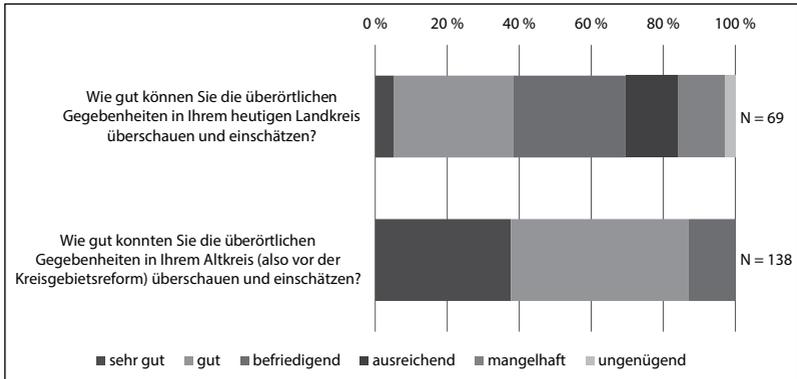


15. Halten Sie die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal angesichts des Aufgabenzuwachses für sinnvoll?

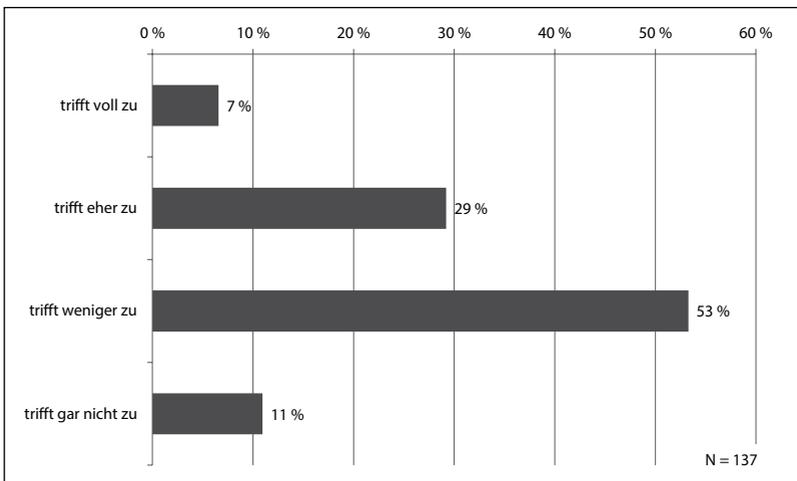


## Veränderung der Überschaubarkeit des Kreisgebiets durch die Kreisgebietsreform

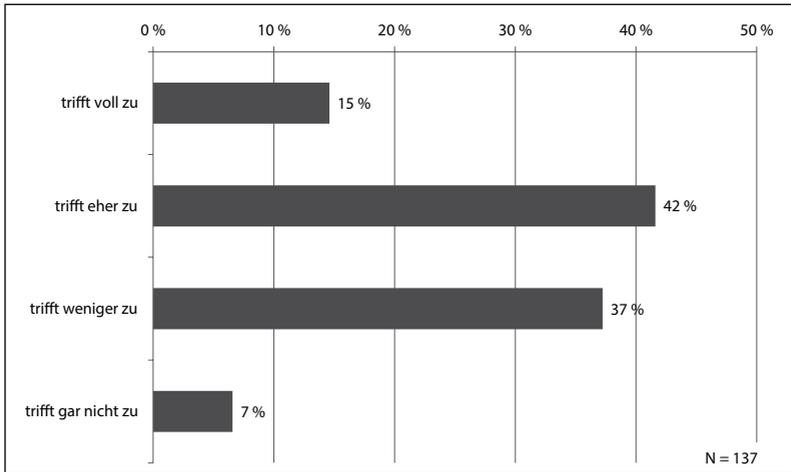
16. Bitte bewerten Sie die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten vor und nach der Kreisgebietsreform.



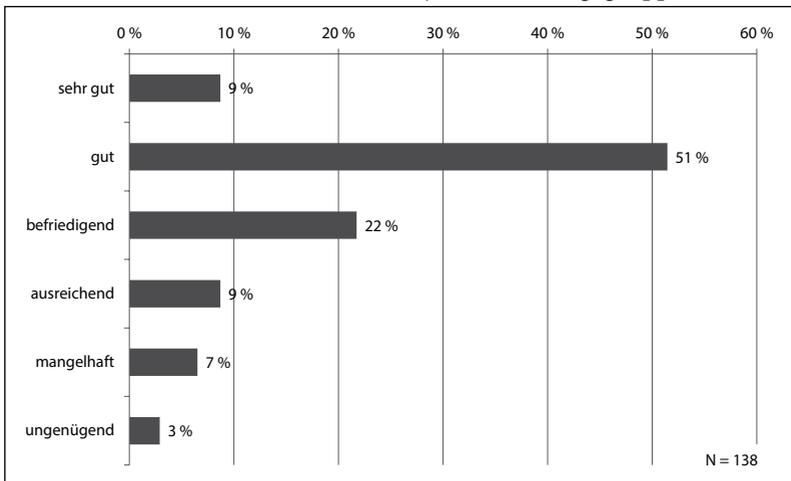
17. Aufgrund der Größe meines Landkreises fehlt mir oft der Überblick über die zu behandelnden Themen.



18. Aufgrund fehlender Kenntnis der einzelnen Regionen in meinem Landkreis bin ich gezwungen, mich auf die Einschätzungen anderer zu verlassen.

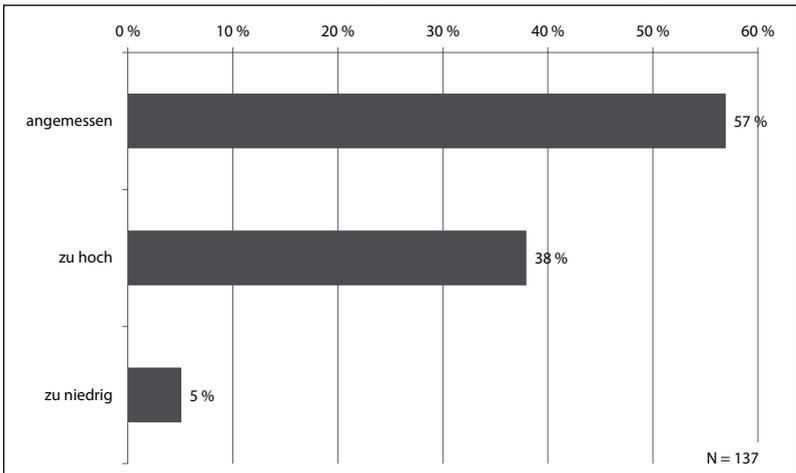


19. Wie beurteilen Sie die Vertretung einzelner Teilregionen Ihres Landkreises in Ihrer Fraktion/Ihrer Kreistagsgruppe?

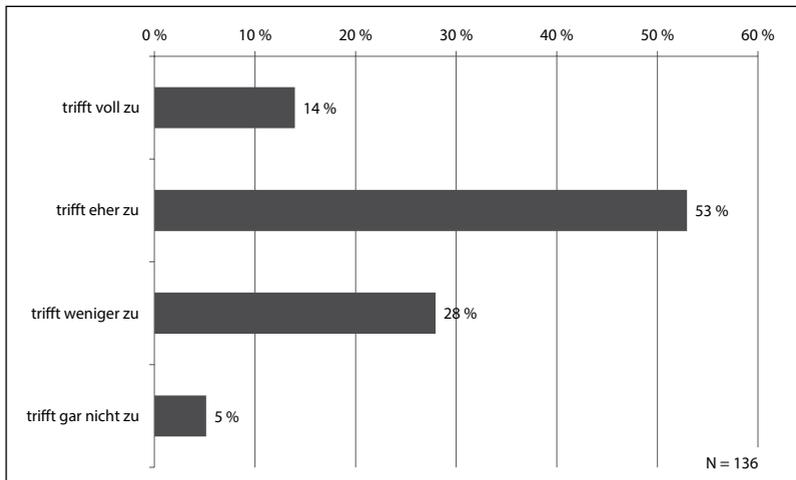


## Arbeitsfähigkeit des Kreistags

20. Wie schätzen Sie die Mitgliederzahl Ihres Kreistags ein?

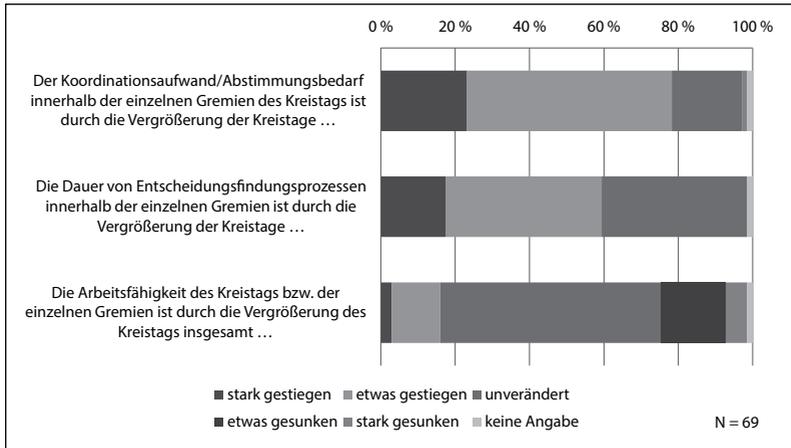


21. Fragen und Probleme innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse lassen sich fernmündlich arrangieren.



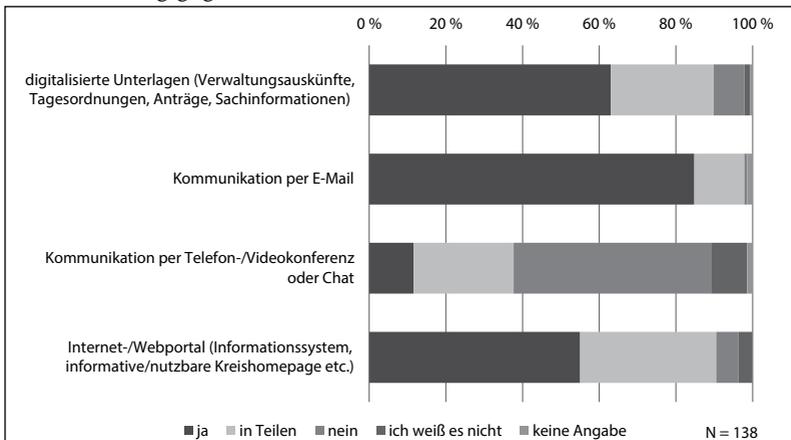
## Veränderung der Arbeitsfähigkeit des Kreistags seit der Kreisgebietsreform

2.2. Hat sich die Arbeitsfähigkeit des Kreistags seit der Kreisgebietsreform verändert?

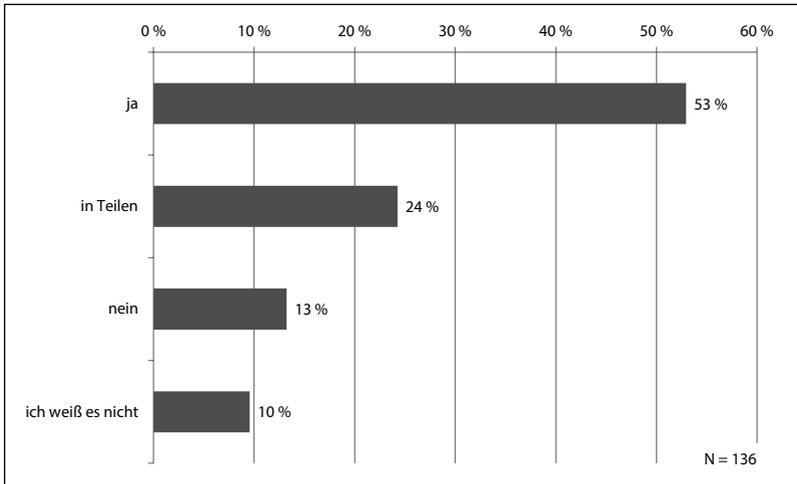


## Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien

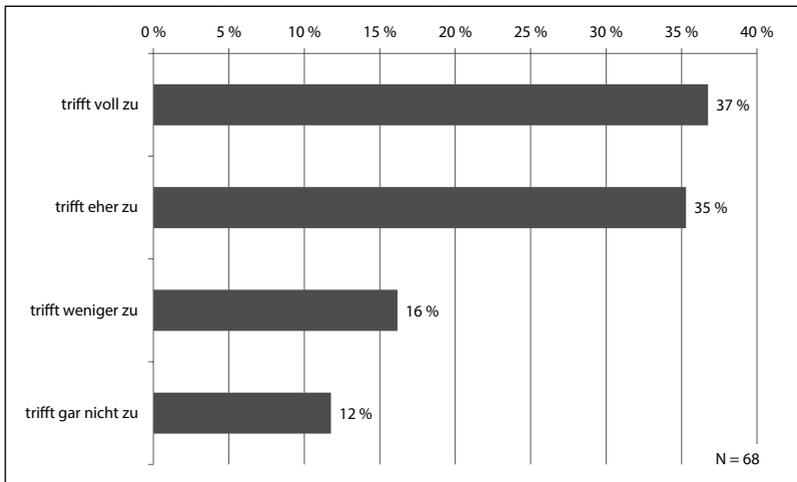
2.3. Sind in Ihrem Kreis die Voraussetzungen für die Nutzung folgender digitaler Hilfsmittel zur Erleichterung der Mandatsausübung gegeben?



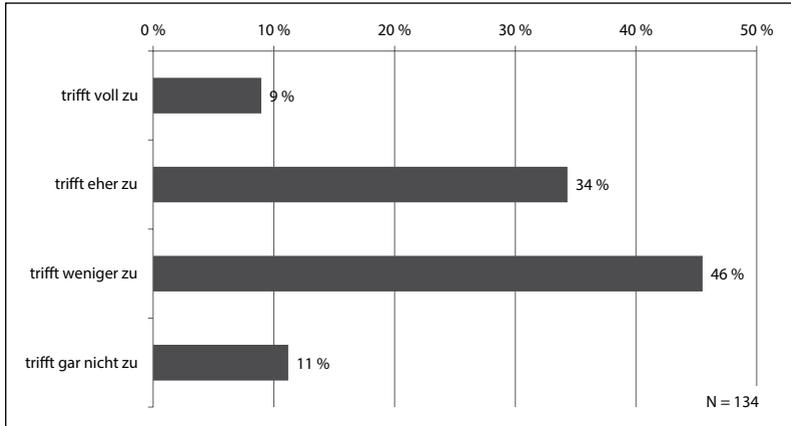
24. Wurde seit der Kreisgebietsreform das Angebot an digitalen Hilfsmitteln für die Mandatsträger ausgebaut?



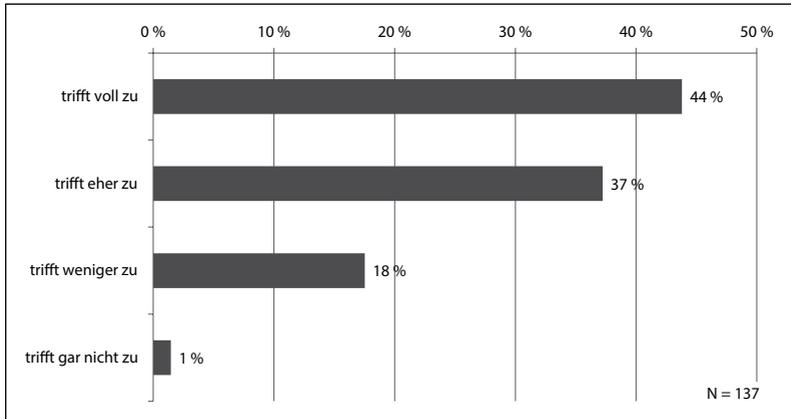
25. Seit der Kreisgebietsreform nutze ich für meine mandatsbezogenen Tätigkeiten vermehrt digitale Hilfsmittel.



26. Durch die Kreisgebietsreform entstandene Nachteile können durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel ausgeglichen werden.

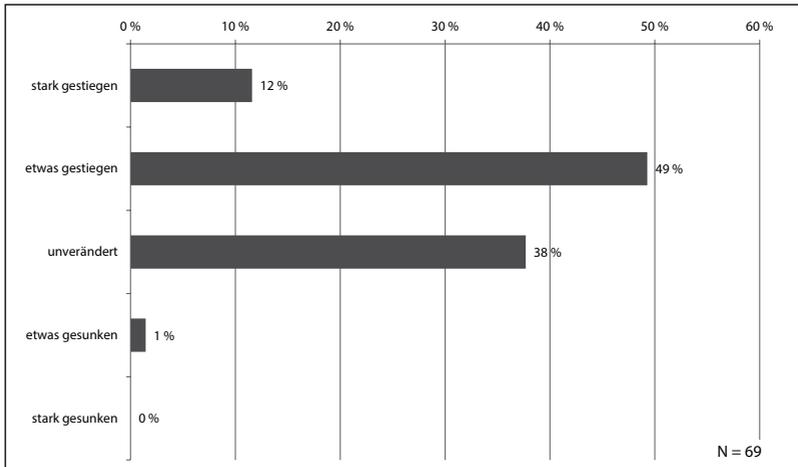


27. Das Angebot an digitalen Hilfsmitteln sollte weiter ausgebaut werden.

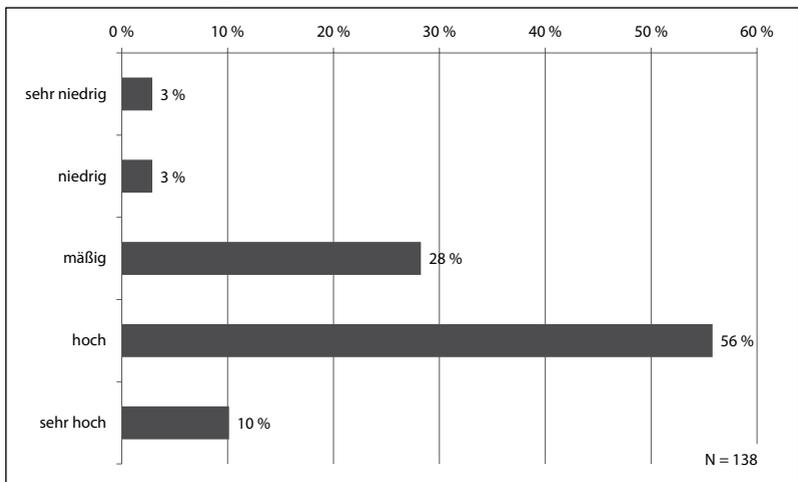


## Veränderung der fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse durch die Kreisgebietsreform

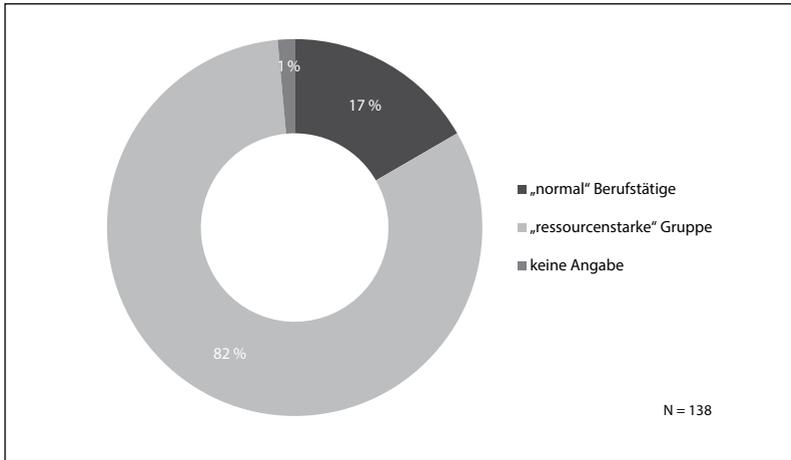
28. Die fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse ist seit der Kreisgebietsreform ...



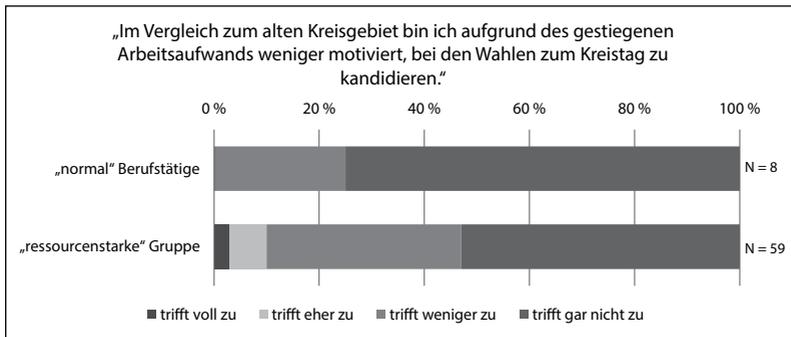
29. Wie beurteilen Sie den Nutzen einer fachlichen Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse für die Ausübung des Kreistagsmandats?



**Anlage 11:** Zugehörigkeit der befragten Kreisräte zu den zwei Personengruppen



**Anlage 12:** Bewertung der Veränderung der Motivation zur Kandidatur bei Kreistagswahlen nach Personengruppen (gestiegener Arbeitsaufwand)



**Anlage 13:** Mandate bei den Wahlen 2004, 2008 und 2014 in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen (ohne die kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig)

Landkreis	Mandate		
	2004 (zusammengefasst)	2008	2014
Erzgebirgskreis	208	98	98
Mittelsachsen	166	98	98
Vogtlandkreis	118	86	86
Zwickau	164	98	98
Bautzen	154	98	98
Görlitz	154	92	92
Meißen	116	92	86
Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	112	86	86
Leipzig	120	92	92
Nordsachsen	108	80	80
Gesamt	1.420	920	914

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, o. J.; eigene Berechnung



# Danksagung

Die Autorin bedankt sich bei allen Kreisräten für ihre freundliche Bereitschaft, an der Online-Umfrage teilzunehmen, sowie bei den Kreiswahlleitern, Landräten, Fraktionsgeschäftsführern bzw. -vorsitzenden und Mitarbeitern der Geschäftsstellen der Kreistage, die diese Arbeit wohlwollend unterstützt haben. Der Dank gilt insbesondere der außerordentlich großen Hilfs- und Informationsbereitschaft aller Beteiligten, ohne die die Arbeit in diesem Umfang nicht hätte entstehen können.





Als Folge der demografischen Entwicklungen und der finanziellen Engpässe vieler Bundesländer kommt es seit einigen Jahren in den meisten Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland erneut zu tiefgreifenden Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene. Mit Hilfe von Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreformen wird versucht, die Verwaltungseffektivität zu erhöhen sowie die kreislichen Aufgaben- und Territorialstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Nach Auffassung vieler Reformierer kann die angestrebte Effektivitätssteigerung, die insbesondere zu Kostensparnissen und Synergieeffekten führen soll, v. a. durch eine deutliche Vergrößerung der Verwaltungsräume erreicht werden.

Neben dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltungsstrukturen zu erhöhen, das zumeist im Mittelpunkt der Reformvorhaben steht, gilt es jedoch gleichermaßen, die Legitimität lokalen Handelns durch Demokratie und bürgerschaftliche Teilhabe zu erhalten. Der Gesetzgeber steht daher vor der Aufgabe, beide Zielvorstellungen in einem Reformprozess zu berücksichtigen und die Größe der administrativen Einheiten so zu gestalten, dass in ihnen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Effizienz und Bürgernähe entsteht.

Ausgehend von dieser Problematik werden jene Thesen und Annahmen aufgegriffen, die im Zusammenhang mit dem Urteil des LVfG M-V vom 26. Juli 2007 im Kontext von Effizienz und Partizipation stehen, und auf die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen übertragen. Konkret werden die Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts der sächsischen Landkreise auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts erstmals auch durch eine breite Empirie untersucht.

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127

ISBN 978-3-86956-366-4



9 783869 563664