

Stadt-Umland-Gemeinden auf dem Prüfstand – Eine Untersuchung der Tragfähigkeit sozioökonomischer Strukturen am Beispiel der Einheitsgemeinde Schkopau

Umlandgemeinden vor neuen Herausforderungen

In Deutschland und anderen Staaten gehören die Veränderungen der Grenzen von Gebietskörperschaften, etwa von Kreisen, Städten und Gemeinden, mit zu den Instrumenten, um sich für den interregionalen Standortwettbewerb zu rüsten. Nicht zuletzt demographische Änderungen, teils in Form von schrumpfender und alternder Bevölkerung, teils aber auch in Form von Bevölkerungszunahme und vermehrten gewerblichen Aktivitäten, geben Anlass, die territorialen Zuschnitte von Gebietskörperschaften zu überdenken und gegebenenfalls zu verändern.

Dies kann zum Beispiel bedeuten, sich zu größeren Einheiten mit dem Ziel zusammenzuschließen, Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auch unter den Bedingungen schrumpfender Einwohnerzahlen weiterhin effizient und effektiv erbringen zu wollen. Vor solchen Herausforderungen stehen auch Gemeinden im Umland großer Städte. Teilweise sind diese Gemeinden Gegenstand von Eingemeindungen, teilweise haben sie sich zu größeren gemeindlichen Gebilden zusammengeschlossen, um für die in der Nähe befindliche Großstadt ein adäquater Partner zu sein, bei wiederum anderen ist die künftige Organisationsform der betreffenden Gemeinden und die Form der Zusammenarbeit mit der benachbarten Großstadt noch offen.⁶⁶

Der nachfolgende Beitrag befasst sich – in Form einer Fallstudie⁶⁷ – mit einer solchen Gemeinde im Umland einer Großstadt, bei der sich gleich mehrere der oben genannten Merkmale bündeln: Die Gemeinde Schkopau ist südlich der Stadt Halle

(Saale), dem Oberzentrum im südlichen Sachsen-Anhalt, und nördlich der Stadt Merseburg gelegen. Mithin handelt es sich um eine Gemeinde, die sowohl im Norden als auch im Süden an größere Städte angrenzt (vgl. Abbildung 1).

Die Einheitsgemeinde Schkopau stellt eine relativ junge Gemeinde dar, die zum 1. Januar 2005 insgesamt 11 120 Einwohner zählte.⁶⁸ Anders als viele Gemeinden im ländlich-peripheren Raum haben Schkopau und seine zuvor selbstständigen Ortsteile im Zuge der Suburbanisierung Anfang der 1990er Jahre einen Einwohnerzuwachs erlebt. Zudem ist Schkopau mit dem dort befindlichen Industriegelände einer der bedeutendsten Industriestandorte im südlichen Sachsen-Anhalt, mit einer entsprechend gemeindlichen Finanzkraft. Die Umwandlung der zuvor existierenden Verwaltungsgemeinschaft Saale-Elsteraue und der Beitritt weiterer Gemeinden aus anderen Verwaltungsgemeinschaften bedeutete für die betreffenden Gemeinden den Verlust der Selbstständigkeit, indem quasi die rechtliche Einbindung nach Schkopau vollzogen wurde. Jedoch kann die Bildung dieser Einheitsgemeinde auch als eine Initiative der örtlichen Akteure angesehen werden, die „Eigenständigkeit“ der Ortsteile unter dem Dach der o. g. Einheitsgemeinde zu bewahren.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden – im Sinne einer Ex-post-Betrachtung – die sozioökonomischen Merkmale der Einheitsgemeinde Schkopau einer Analyse unterzogen. Die Analyse soll Hinweise darauf liefern, ob der Zusammenschluss der Altgemeinden zu einer neuen Gemeinde aus ökonomischer Sicht rational war.⁶⁹ Als ökonomischer

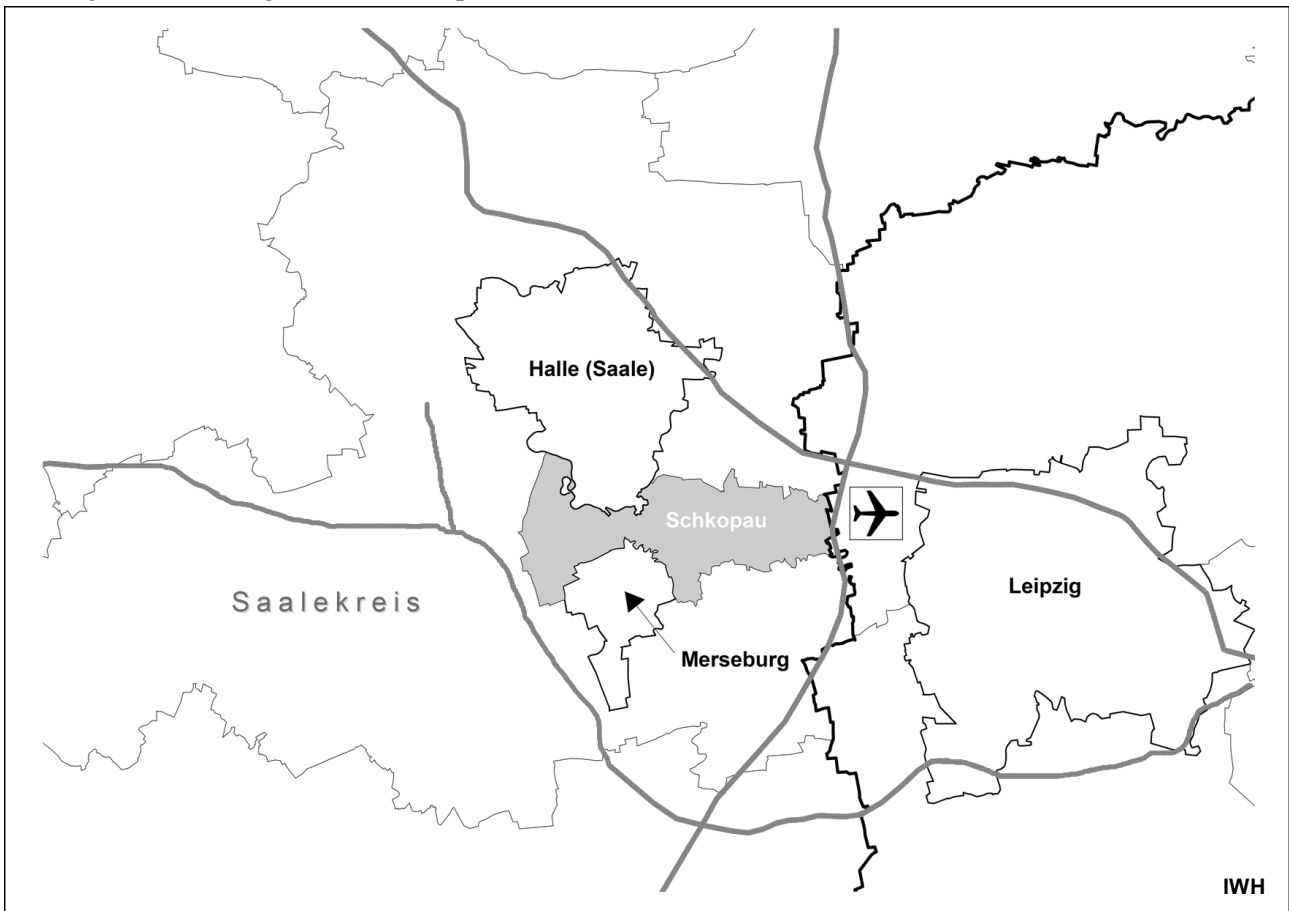
⁶⁶ Ausführlich befasst sich mit den verschiedenen Möglichkeiten zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen beispielsweise ein speziell für die Stadt-Umland-Beziehungen in Sachsen-Anhalt erstelltes Gutachten von TUROWSKI, G; GREIVING, S.: Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten Magdeburg, Halle und Dessau und deren Umlandgemeinden. Dortmund, 30. November 2001.

⁶⁷ Dieser Beitrag basiert auf den durch S. Döhler gewonnenen Erkenntnissen im Rahmen ihrer Diplomarbeit über die Einheitsgemeinde Schkopau. Wir danken an dieser Stelle nochmals recht herzlich für die konstruktive und hilfreiche Zusammenarbeit mit den entsprechenden Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung.

⁶⁸ Das Gros der neuen Einheitsgemeinde bildete vor dem 1. August 2004 die ehemalige Verwaltungsgemeinschaft (VG) Saale-Elster-Aue (Gemeinden: Burgliebenau, Ermlitz, Korbetha, Raßnitz, Röglitz und Schkopau). Die Gemeinden Döllnitz und Lochau waren vor dem Wechsel Mitglieder der VG Kabelsketal. Hohenweiden wechselte von der VG Westliche Saaleaue. Am 1. Januar 2005 verließ Knapendorf die VG Laucha-Schwarzeiche und Luppenau die VG Kötzschau, um sich der Einheitsgemeinde anzuschließen.

⁶⁹ Mit der Fokussierung auf die Ex-post-Fragestellung nach der ökonomischen Rationalität des damaligen Zusammenschlusses der o. g. Altgemeinden zur Einheitsgemeinde Schkopau ist verbunden, dass Fragen der im Jahr 2006 in Gang gesetzten Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt

Abbildung 1:
Die Lage der Einheitsgemeinde Schkopau im Raum



Quelle: Darstellung des IWH.

misch rational könnte die Bildung der neuen Gemeinde angesehen werden, wenn dadurch tragfähige sozio-ökonomische Strukturen geschaffen wurden. Zum Zweck dieser Untersuchung wird im Folgenden auf ein Analysekonzept zurückgegriffen, das der Regionalwissenschaftler *Olaf Boustedt* in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt hat. Dabei definiert er verschiedene Merkmale für den Gemeindetyp „selbständige Trabantenstadt im

Stadumland“.⁷⁰ Zwar ist die Gemeinde Schkopau keine Trabanten-„Stadt“, insofern mögen die Boustedt'schen Kriterien nur bedingt gelten, gleichwohl kann der Zusammenschluss, über die Intention der Vermeidung einer Eingemeindung hinaus, als Schritt angesehen werden, auch wirtschaftlich zu einer größeren, tragfähigeren Einheit zu werden. Als „Merkmale der Selbständigkeit“ von Trabantenstädten führt *Boustedt* an:

- „... Politische Selbständigkeit ...
- Wirtschaftliche Selbständigkeit ...
- Kulturelle Selbständigkeit ...
- Städtebauliche Selbständigkeit ...
- Eigener Pendlereinzugsbereich ...
- Eigener Wirtschaftsraum ...
- Ausreichende Entfernung ...
- Ausreichende Einwohnerzahl ...“⁷¹.

in diesem Beitrag nicht behandelt werden. Fragen der Effizienz und Effektivität der in Sachsen-Anhalt existierenden gemeindlichen Strukturen werden ausführlich behandelt in ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al.: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. – Endversion des Abschlussberichts (19. Juni 2007). Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, in: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_35/GR_Studie_Endversion_Abschlussbericht_19_Juni_2007.pdf, Zugriff am 02.10.2007.

⁷⁰ Vgl. BOUSTEDT, O.: Grundriß der empirischen Regionalforschung. Teil III: Siedlungsstrukturen. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 6. Hermann Schroedel Verlag KG: Hannover 1975, S. 283-285.

⁷¹ Vgl. ebenda.

Die einzelnen soeben genannten Merkmale sollen im Folgenden für das Fallbeispiel der Einheitsgemeinde Schkopau geprüft werden.

Merkmale der sozioökonomischen Tragfähigkeit der Einheitsgemeinde Schkopau

Politische Selbstständigkeit

Boustedt nennt als Merkmal der politischen Selbstständigkeit, dass es sich um eine selbstständige Gemeinde handeln muss und dass die Beziehungen zur Kernstadt durch eine überörtliche Ebene geregelt werden müssen.⁷² Es liegt in der Natur der Sache, dass, wenn sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Kommune zusammenschließen, diese politisch selbstständig ist. Die Gemeinde Schkopau verfügt – qua Gesetz – über einen Gemeinderat, eine Gemeindeverwaltung und einen gewählten hauptamtlichen Bürgermeister. Zur Regelung der Beziehungen zwischen der Stadt Halle (Saale) und den Umlandgemeinden (einschließlich Schkopau) sollen laut Landesgesetz ein Zweckverband, mit der vorbereitenden Bauleitplanung als Gegenstand, und gegebenenfalls weitere Zweckverbände gebildet werden.⁷³ Die Merkmale einer politisch selbstständigen Einheit sind also gegeben.

Wirtschaftliche Selbstständigkeit

Um als „wirtschaftlich eigenständig“ vom Oberzentrum zu gelten, muss die Gemeinde nach *Boustedt* eine städtische Wirtschaftsstruktur mit weniger als 10% an landwirtschaftlichen Erwerbspersonen und eine Industriedichte von über 150 Beschäftigten je 1 000 Einwohner aufweisen. Der Großteil der Beschäftigten sollte jedoch im tertiären Sektor tätig sein.⁷⁴

Diese von *Boustedt* aufgestellten Kriterien wurden durch den vor sich gehenden Strukturwandel rasch in Frage gestellt. So wies beispielsweise *Gaebe* (1987) darauf hin, dass sich die sektoralen Wirtschaftsschwerpunkte weg vom landwirtschaftlichen Sektor, hin zum tertiären Sektor verändert

haben.⁷⁵ Die von *Boustedt* Mitte der 1970er Jahre formulierten strukturellen Merkmale wirtschaftlicher Selbstständigkeit haben also durch den vollzogenen Strukturwandel eine Relativierung erfahren.

Daher wird auf die Untersuchung der Beschäftigtenstruktur nach Wirtschaftssektoren verzichtet und stattdessen zunächst die finanzielle Situation der Einheitsgemeinde Schkopau betrachtet. Dabei wird insbesondere auf die Höhe der gebildeten Rücklagen, den Schuldenstand sowie auf die Einnahmensituation der Einheitsgemeinde in ihrem Gründungsjahr 2004 eingegangen. Mit Hilfe dieser Indikatoren können Aussagen hinsichtlich des mittelfristigen Investitions- und Handlungsspielraums der Gemeinde getroffen werden. Ferner wird angesichts des Entstehungsprozesses der Einheitsgemeinde Schkopau der Blick auf die Veränderung der finanziellen Situation der einzelnen Gemeinden vor und nach dem Zusammenschluss zur Einheitsgemeinde gerichtet (vgl. Tabelle 1).

Die in der Tabelle 1 dargestellten Daten des Schulden- und Rücklagenstands sowie des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts für das Ende des Haushaltsjahres 2004 zeigen, dass fünf der elf Ortsteile (Döllnitz, Knapendorf, Lochau, Raßnitz, Röglitz) im betreffenden Jahr keinen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt auswiesen. Ihre Ausgaben überstiegen die Einnahmen des betreffenden Jahres. Dieser Umstand zeigt sich auch in den Gesamtschulden der Einheitsgemeinde, die sich im Haushaltsjahr 2004 auf rund 2,4 Mio. Euro aufsummierten. Das entspricht einer durchschnittlichen Verschuldung von 213 Euro pro Einwohner. Über die Hälfte der Gesamtschulden der Einheitsgemeinde Schkopau entfiel auf den Ortsteil Döllnitz. Die Ortsteile Burgliebenau, Ermlitz und Korbetha wiesen bei der Bildung der Einheitsgemeinde Schkopau keine Schulden auf. Den Gesamtschulden der Einheitsgemeinde Schkopau standen Ende des Haushaltsjahres 2004 Rücklagen in Höhe von fast elf Mio. Euro gegenüber. Über drei Viertel dieser Rücklagen brachte der Ortsteil Korbetha im Jahr 2004 in den gemeinsamen Haushalt ein. Deswegen finanzielle Stärke beruht auf seinen überdurchschnittlichen Steuereinnahmen aus dem Industriegebiet Schkopau, in dem sich vor allem Unternehmen der Chemischen Industrie angesiedelt haben.

⁷² Vgl. ebenda, S. 283 f.

⁷³ Vgl. Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz – KomNeuglGrG) vom 11. Mai 2005, § 2, Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Anlage, Ziffer 1.

⁷⁴ Vgl. BOUSTEDT, O., a. a. O., S. 285.

⁷⁵ Vgl. GAEBE, W.: Verdichtungsräume – Strukturen und Prozesse in weltweiten Vergleichen. B. G. Teubner: Stuttgart 1987, S. 179.

Tabelle 1:
Schulden und Rücklagen der Einheitsgemeinde Schkopau (Stand 31.12.2004)

Ortsteil	Schulden in Euro	Rücklagen in Euro	Verwaltungshaushalt in Euro		Vermögenshaushalt in Euro	
			Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Burgliebenau	0	182 757	390 892	390 892	109 976	109 976
Döllnitz	1 327 839	0	1 531 097	1 717 526	95 297	169 439
Ermlitz	0	319 004	1 140 335	1 140 335	243 934	243 934
Hohenweiden	331 445	46 860	855 952	855 953	407 034	407 034
Knapendorf	17 687	0	433 560	433 817	721 405	727 057
Korbetha	0	8 357 688	12 006 699	12 006 699	5 596 805	5 596 805
Lochau	401 841	0	1 040 809	1 091 570	214 214	343 360
Luppenau	227 393	148 410	324 215	324 215	124 026	124 026
Raßnitz	25 000	0	1 246 023	1 293 943	436 240	607 569
Röglitz	9 760	0	249 423	312 436	57 617	74 788
Schkopau	32 409	1 827 155	5 340 683	5 340 683	2 285 349	2 285 349
Insgesamt	2 373 385	10 881 874	24 559 688	24 908 069	10 291 897	10 689 337

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten aus: Einheitsgemeinde Schkopau (2006): Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006.

Tabelle 2:
Steuereinnahmen und -ausgaben in 1 000 Euro

	Haushaltsjahr 2004	Haushaltsjahr 2005
Einnahmen		
Grundsteuer A	63	69
Grundsteuer B	1 270	1 135
Gewerbsteuer	13 862	12 554
Andere Steuern	44	44
<i>Summe eigene Steuern</i>	15 239	13 802
Anteil an der Einkommensteuer	1 066	946
Anteil an der Umsatzsteuer	371	365
Anteil am Familienleistungsausgleich	358	336
<i>Summe Anteile an Gemeinschaftssteuern</i>	1 795	1 647
Allgemeine Finanzausweisungen	1 795	0
<i>Summe Einnahmen</i>	18 936	15 449
Ausgaben		
Gewerbsteuerumlage	2 256	1 694
Finanzausgleichsumlage	0	720
Kreisumlage	5 783	5 924
<i>Summe Ausgaben</i>	8 039	8 338
Bereinigte Steuereinnahmen	10 897	7 111

Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten aus: Einheitsgemeinde Schkopau (2006): Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006.

Neben den Steuereinnahmen kamen im Jahr 2004 noch fast jedem eigenständigen Ortsteil der Einheitsgemeinde Schkopau die kommunalen Finanzausweisungen des Landes zugute. Nach dem Zusammenschluss ergab sich dagegen für die Einheitsgemeinde eine Finanzkraft, die sie auf die Geberseite des kommunalen Finanzausgleichs wech-

seln ließ. Im Jahr 2005 zahlte sie 720 000 Euro Finanzausgleichsumlage an das Land (vgl. Tabelle 2).⁷⁶

⁷⁶ Bis zum Jahr 2004 waren die gemessen an den Steuereinnahmen „reichen“ Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt, darunter auch die Gemeinden Korbetha und Schkopau, noch nicht verpflichtet, eine Finanzausgleichsumlage an das Land zu zahlen. Vgl. weiterführend SCHMIDT, D.:

Dies entspricht rund 38% der Summe der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die die einzelnen Ortsteile der Einheitsgemeinde Schkopau im Jahr 2004 vom Land erhielten.

Alles in allem zeigt die Analyse der Haushalts-situation der Einheitsgemeinde Schkopau, dass im Ergebnis der Bildung der Einheitsgemeinde eine Art kleinräumiger intra-kommunaler Ausgleich zwischen den Steuereinnahmen der Industriestandorte und den wirtschaftlich schwächeren Ortsteilen stattfindet. Die wirtschaftlich schwächeren Ortsteile profitieren also finanziell von der Bildung der Einheitsgemeinde. Würde man das Kriterium der wirtschaftlichen Selbstständigkeit – einseitig – mit finanzwirtschaftlicher Stärke operationalisieren, so ist diese im Falle Schkopaus ohne Zweifel gegeben. Die finanzwirtschaftliche Stärke bildet zwar einen wichtigen, aber nicht den einzigen Teilaspekt des wirtschaftlichen Potenzials. Zieht man das Beispiel der DOW Olefinverbund GmbH heran, die auf dem Gebiet der Gemeinde ansässig ist, so weist diese bedeutende wirtschaftliche Verflechtungen mit anderen Industriestandorten in Europa auf. Überdies bestehen wichtige stoffwirtschaftliche Verflechtungen innerhalb der mitteldeutschen Region und mit anderen Standorten in Deutschland⁷⁷ sowie Vernetzungen im Bildungs- und Wissenschaftsbereich mit den entsprechenden universitären und Hochschuleinrichtungen.⁷⁸ Der Industriestandort Schkopau ist also regional, national sowie international stark verflochten.

Kulturelle Selbstständigkeit

Als ein weiteres Kriterium für Trabantenstädte wird von *Boustedt* die kulturelle Selbstständigkeit angesehen. Er nennt als Merkmale kultureller Selbstständigkeit das Vorhandensein von Bildungs- sowie

Kultur- und Sporteinrichtungen, beispielsweise die Präsenz einer Oberschule, eine eigene Zeitung und das Vorhandensein von Sportanlagen.⁷⁹ Letztere sind in praktisch jedem Ortsteil der Einheitsgemeinde Schkopau gegeben. Sporthallen finden sich zudem in drei der elf Ortsteile. Die Gemeinde gibt ein mehrseitiges Mitteilungsblatt (den „Saale-Elster-Auen-Kurier“) heraus, der jedoch keine eigenständige Zeitung im Sinne einer lokalen Tageszeitung ist. Das Mitteilungsblatt erscheint wöchentlich. Ein Gymnasialstandort ist die Einheitsgemeinde nicht. Die einzelnen Ortsteile gehören überwiegend zum Schuleinzugsbereich der Stadt Merseburg. Die Einheitsgemeinde verfügt aktuell über drei Grundschulen und eine Sekundarschule.

Städtebauliche Selbstständigkeit

Das Kriterium der städtebaulichen Selbstständigkeit bedeutet nach *Boustedt* eine deutliche Trennung vom Oberzentrum, beispielsweise in Form von Erholungsgebieten und landwirtschaftlichen Flächen.⁸⁰ Im vorliegenden Fallbeispiel liegt zwischen der Einheitsgemeinde Schkopau und dem nördlich gelegenen Oberzentrum Halle (Saale) die Auenlandschaft von Saale und Elster. Auch zwischen der Stadt Merseburg und der Einheitsgemeinde liegen überwiegend landwirtschaftliche Nutzflächen. Nur im Ortsteil Schkopau grenzt das Wohngebiet direkt an die Siedlungs- und Gewerbefläche der Stadt Merseburg. Da es sich bei der Einheitsgemeinde Schkopau um einen Zusammenschluss ehemals eigenständiger Kommunen handelt, bestehen allerdings auch zwischen den einzelnen Ortsteilen zum Teil deutliche Trennungen in Form von Agrarflächen oder naturräumlichen Schutzgebieten.

Eigener Pendlereinzugsbereich

Hinsichtlich des Pendlereinzugsbereichs sollten laut *Boustedt* mehr als 50% der Beschäftigten innerhalb der Gemeinde ihrer Arbeit nachgehen.⁸¹ Im Jahr 2005 waren von rund 4 200 in der Einheitsgemeinde Schkopau lebenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 15% in einem der elf Ortsteile der Einheitsgemeinde Schkopau tätig. Rund 30% hatten ihren Arbeitsplatz in Halle (Saale), wei-

Statistische Analyse von Stadt-Umland-Beziehungen am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Statistik Regional Electronic Papers SR-2005-01. Halle (Saale) 2006.

⁷⁷ Vgl. http://www.gdch-chemiewirtschaft.de/Veranstaltungen/8_Workshop_-_Programm/8_Workshop_-_Vortrage/Presentation_DCG_allgemein__bk_2.pdf, Zugriff am 06.07.2008.

⁷⁸ Vgl. MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG; DOW: Universität und Dow intensivieren ihre Partnerschaft. Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen, 16.02.2006, in: <http://www.verwaltung.uni-halle.de/DEZERN1/presse/aktuellemeldungen/11dow1.htm>, Zugriff am 06.07.2008. – HOCHSCHULE MERSEBURG (FH): Rund um die Hochschule. Kooperationspartner. DOW Chemical. DOW Olefinverbund GmbH, in: <http://www.fhmerseburg.de/index.php?id=4>, Zugriff am 06.07.2008.

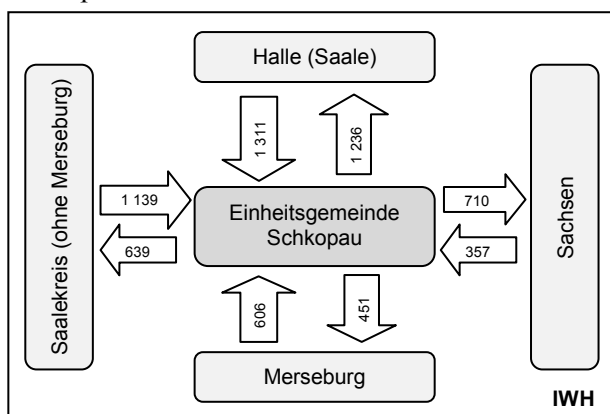
⁷⁹ Vgl. BOUSTEDT, O., a. a. O., S. 284.

⁸⁰ Vgl. ebenda, S. 284 f.

⁸¹ Vgl. ebenda, S. 285.

tere 11% pendelten täglich nach Merseburg. Sowohl zwischen der Einheitsgemeinde Schkopau und Halle (Saale) als auch zwischen Schkopau und Merseburg existiert ein weitestgehend ausgeglichener Pendlersaldo (vgl. Abbildung 2). Weiterhin bestehen enge Pendlerbeziehungen zum „restlichen“ Saalekreis sowie mit dem benachbarten Bundesland Sachsen. Die hohen Einpendlerraten in die Einheitsgemeinde Schkopau sind vornehmlich durch die Präsenz des Industriegebiets Schkopau bedingt.

Abbildung 2:
Die Pendlerverflechtungen der Einheitsgemeinde Schkopau 2005



Quelle: Darstellung des IWH auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt (2005), Auswertungen aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: 12/2005, Stichtag 30.06.2005.

Es kann zusammengefasst werden, dass das Merkmal des eigenen Pendlereinzugsbereichs nach *Boustedt* im Fallbeispiel der Einheitsgemeinde Schkopau nicht gegeben ist. Es bestehen enge Verflechtungsbeziehungen zu den sie umgebenden Ober- bzw. Mittelzentren, die den hohen Integrationsgrad des mitteldeutschen Wirtschaftsraums verdeutlichen. Bei der Bewertung dieses Umstands sollte allerdings berücksichtigt werden, dass sich seit Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts, also seit der Zeit, in der *Boustedt* seine Operationalisierung des eigenen Pendlereinzugsbereichs vornahm, das Pendlerverhalten stark veränderte. Die Pendlereinzugsbereiche sind inzwischen deutlich größer geworden.⁸² Mögliche Schlussfolgerungen bezüglich der hier vorliegenden Ergebnisse sind kritisch zu betrachten, da durch die nachgewiesenen polyzentrischen Pendlerbeziehungen sowie den allge-

mein vergrößerten Einzugsbereich eine Anwendung des Boustedt'schen Kriteriums „Eigener Pendlereinzugsbereich“ nur bedingt aussagefähig ist.

Eigener Wirtschaftsraum

Als ein weiteres Merkmal einer Trabantenstadt wird das Vorhandensein eines eigenen Wirtschaftsraums angesehen. Die Trabantenstadt muss in der Lage sein, auch die Umlandbevölkerung „... mit Konsumgütern des gehobenen Bedarfs sowie mit dauerhaften Gebrauchsgütern ...“⁸³ zu versorgen. Konsumgüter des gehobenen Bedarfs können als Güter des nichtalltäglichen Bedarfs definiert werden („shopping goods“), die ein Konsument selten und deshalb mit größerem Aufwand (Qualitäts- und Preisvergleiche) kauft. Die Güter des gehobenen Bedarfs werden in der Regel im Fachhandel vertrieben. Beispiele hierfür sind: Automobile, Parfüm, Markenkleidung und -möbel.

Zieht man die Boustedt'sche Operationalisierung des Kriteriums des eigenen Wirtschaftsraums heran, so erfüllt der Ortsteil Schkopau als Zentrum der Einheitsgemeinde die Bedingung eines eigenen Wirtschaftsraums teilweise. Er kann sowohl die Versorgung mit Gütern des täglichen, als auch teilweise mit Gütern des gehobenen Bedarfs gewährleisten. Es können allerdings an dieser Stelle Zweifel aufkommen, ob das von *Boustedt* formulierte Kriterium zu Beginn der 2000er Jahre überhaupt noch Bestand hat. Das Standortwahlverhalten von Einzelhandelsunternehmen und die Mobilität der Konsumenten haben sich gewandelt. Inzwischen sind zahlreiche Einzelhandelsstandorte an den städtischen Peripherien entstanden, und Konsumenten nehmen für Einkaufszwecke oftmals größere Distanzen in Kauf als 1975. Die peripheren Einzelhandelszentren der angrenzenden Städte Halle (Saale) und Merseburg sind durchaus für die Versorgung der Einwohner der Einheitsgemeinde Schkopau als auch anderer Umlandgemeinden relevant. Zum Einkauf von Gütern des gehobenen Bedarfs pendeln die Einwohner der Einheitsgemeinde unter anderem in die nächstgelegenen Einkaufszentren auf der „Grünen Wiese“. Die Einheitsgemeinde verfügt, wenn man die Kriterien von *Boustedt* heranzieht, somit nur in eingeschränktem Umfang über einen eigenen Wirtschaftsraum.

⁸² Vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG: Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21. Bonn, S. 82. Elektronische Version.

⁸³ Vgl. BOUSTEDT, O., a. a. O., S. 285.

Ausreichende Entfernung

Ein weiteres Merkmal, das die Selbstständigkeit einer „Trabantenstadt“ in der Nähe eines Oberzentrums rechtfertigen könnte, ist die ausreichende Entfernung zur Kernstadt. *Boustedt* bezeichnet eine Distanz von 20 bis 40 km zum Oberzentrum als optimal.⁸⁴ Gemessen in der Weg-Zeit-Entfernung spricht er von 30 bis 45 Minuten.⁸⁵ Die Untergrenze dieser Entfernung entspricht ungefähr der Distanz zwischen der Einheitsgemeinde Schkopau und dem in Sachsen gelegenen Oberzentrum Leipzig (vgl. Tabelle 3). Die räumliche Nähe der Einheitsgemeinde Schkopau zu den Städten Halle (Saale) und Merseburg ist jeweils größer. Diese Ergebnisse sprechen für die enge Verflechtung der drei Kommunen.

Tabelle 3:
Räumliche Distanz in Autofahrminuten 2007

von	nach Schkopau	nach Merseburg	nach Halle	nach Leipzig
Burgliebenau	12	8	15	27
Döllnitz	9	11	12	28
Ermnitz	20	18	22	18
Hohenweiden	6	10	10	38
Knapendorf	5	5	16	34
Korbetha	3	7	12	36
Lochau	11	9	14	26
Luppenau	10	6	19	25
Raßnitz	14	12	17	24
Röglitz	19	14	18	22
Schkopau	0	3	12	32
Einwohnergewichteter Durchschnitt	9	9	15	28

Quelle: Darstellung und Berechnung des IWH auf Grundlage der Fahrzeitangaben in: <http://www.de.map24.com/>.

Ausreichende Einwohnerzahl

Boustedt sieht eine Einwohnerzahl in der Spanne von 10 000 bis 20 000 Einwohnern als hinreichend an, damit eine Trabantenstadt die von ihr erwarteten Funktionen erfüllen kann.⁸⁶ Wie Abbildung 3 zeigt, erfüllt die Einheitsgemeinde Schkopau die formulierte Mindestgröße von 10 000 Einwohnern.

⁸⁴ Zwischen welchen konkreten Punkten, etwa den Sitzen der Gemeinde bzw. Stadtverwaltungen, diese Distanz gemessen wird, ist bei *Boustedt* nicht näher ausgeführt. Im vorliegenden Fall wurde die Distanz zum Stadtzentrum errechnet.

⁸⁵ Vgl. BOUSTEDT, O., a. a. O., S. 285.

⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 285.

Die Summe der Bevölkerung der einzelnen Ortsteile der Einheitsgemeinde liegt seit dem Jahr 1999 relativ konstant bei rund 11 000 Einwohnern (vgl. Abbildung 3). Allerdings soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass das Kriterium der Mindesteinwohnerzahl, welches auf die in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts geleisteten Arbeiten des Verwaltungswissenschaftlers *Frido Wagener* zurückgeht, umstritten ist. So kritisieren beispielsweise *Dietlein* und *Thiel*, dass das Entscheidungskriterium einer Mindesteinwohnerzahl nicht sachgerecht und tauglich sei, weil Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung nicht allein von der Einwohnerzahl, sondern insbesondere auch von der gegebenen Aufgabenstruktur abhängig seien.⁸⁷ Andererseits vertritt z. B. *King* die Auffassung, dass für die meisten öffentlichen Leistungen die Einwohnerzahl als wichtige kostenbestimmende Größe unterstellt werden könne.⁸⁸

Zusammenfassung

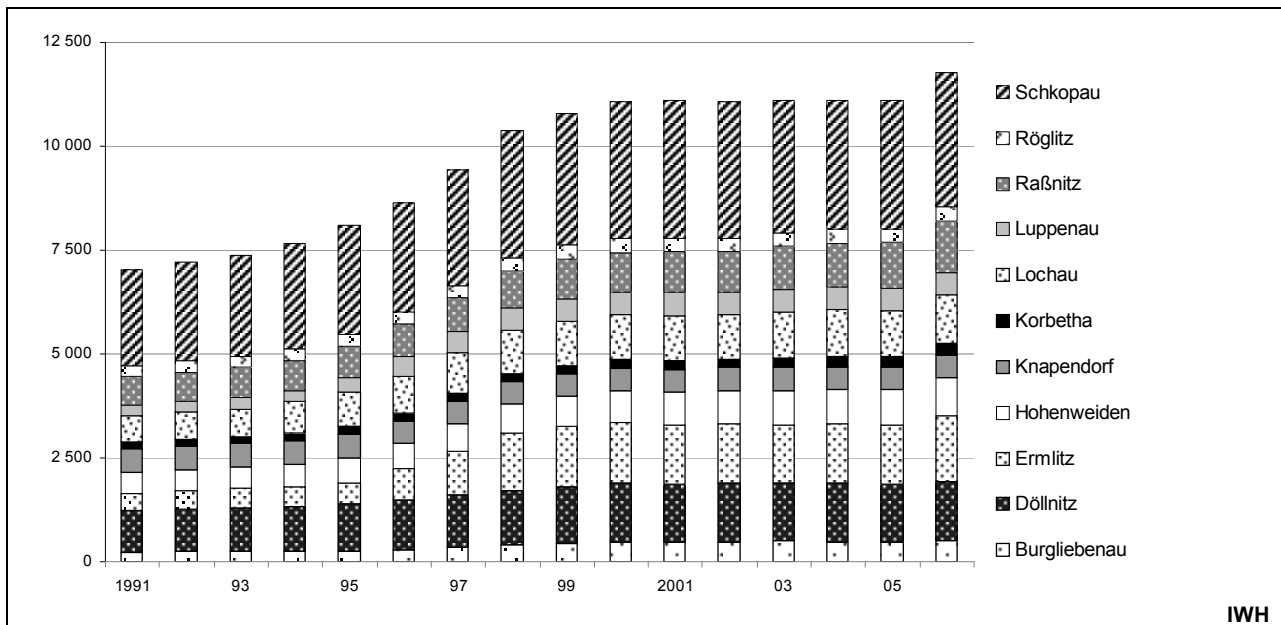
Ausgangsfrage der durchgeführten Analyse war, ob die im Jahr 2004 erfolgte Bildung der Einheitsgemeinde Schkopau aus zuvor verschiedenen Verwaltungsgemeinschaften zugehörigen Gemeinden ökonomisch rational war. Zur Beurteilung der ökonomischen Rationalität wurde die Tragfähigkeit der sozioökonomischen Strukturen in der neu gebildeten Einheitsgemeinde Schkopau untersucht. Die Analyse wurde an einen Kriterienkatalog angelehnt, der in den 1970er Jahren von *Boustedt* für so genannte Trabantenstädte als speziellem Typ von Umlandgemeinden entwickelt wurde. Anhand der herangezogenen Kriterien ergibt sich ein ambivalentes Bild.

Es liegt in der Natur der Sache, dass das Merkmal der politischen Selbstständigkeit gegeben ist. Im kulturellen und städtebaulichen Bereich bestätigt sich die Annahme der Selbstständigkeit nicht vollständig. Im wirtschaftlichen Bereich verfügt die Gemeinde dank der auf ihrem Territorium vorhandenen Industrieunternehmen über hohe Steuer-

⁸⁷ Vgl. z. B. DIETLEIN, J.; THIEL, M.: Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. Erstellt im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes Rheinland-Pfalz, 2006, in: http://www.gstbrp.de/html/mitgliederservice/rundbriefe/anlagen/landesausschuss_27_3_2006_verwaltungsreform.pdf, S. 55 f., Zugriff am 06.07.2008.

⁸⁸ Vgl. hierzu KING, D. N.: A Model of Optimum Local Authority Size, in: G. Pola; G. France (eds), *Developments in Local Government Finance*. Brookfield 1996, pp. 55 et sqq.

Abbildung 3:
Einwohnerentwicklung in der Einheitsgemeinde Schkopau von 1991 bis 2006



Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten aus: Einheitsgemeinde Schkopau (2006): Daten zum 01.01.2006.

einnahmen und mithin eine entsprechende finanzwirtschaftliche Stärke, sodass einzelne Ortsteile nach der Bildung der Einheitsgemeinde nicht mehr von Zuweisungen seitens des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abhängig sind, sondern nun von den hohen Steuereinnahmen anderer Gemeindeteile, in denen Industrieunternehmen angesiedelt sind, profitieren. Die finanzwirtschaftliche Stärke ist jedoch nur ein Teilaspekt des ökonomischen Potenzials. Die industrielle Produktion am Standort Schkopau weist intensive Verflechtungen zur Region Mitteldeutschland, unter anderem im Wissenschafts- und Bildungsbereich auf. Diese Verflechtungen sind wichtig für den Wirtschaftsstandort Schkopau. Was die Einzelhandelsstrukturen und das Pendlerverhalten betrifft, hat sich in den vergangenen Jahrzehnten deutschlandweit das Mobilitätsverhalten der Konsumenten und der Berufspendler zugunsten größerer Distanzen verändert, sodass Kriterien hinsichtlich der Einzugsbereiche des Einzelhandels und der Pendlereinzugsbereiche, die noch vor wenigen Jahrzehnten relevant gewesen sein mögen, inzwischen durch die Realität überholt worden sind. Das Kriterium der Mindesteinwohnerzahl, das häufig im Zusammenhang mit der Beurteilung tragfähiger gemeindlicher Strukturen herangezogen wird, ist formal erfüllt. Diese Mindesteinwohnerzahl ist zumindest aus ökonomischer Sicht im Sinne eines absoluten Nachhaltigkeitskriteriums sicher nicht ausschlag-

gebend. Jedoch gilt es im politischen Kontext oftmals als ein Kriterium zur Beurteilung der Tragfähigkeit von gemeindlichen Strukturen. Alles in allem lässt sich aus den Ausprägungen der untersuchten Charakteristika nicht zwingend ablesen, dass die Bildung der neuen Gemeinde im Jahr 2004 eine deutlich verbesserte Qualität tragfähiger sozioökonomischer Strukturen herbeigeführt hat. Jedoch führte die Bildung der Einheitsgemeinde dazu, dass die wirtschaftlich schwächeren Gemeindeteile dank der Vereinigung mit wirtschaftlich stärkeren Gemeindeteilen nun nicht mehr von Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abhängig sind. Ebenso ist nun für die interkommunale Zusammenarbeit ein einheitlicher Ansprechpartner gegeben.

Die Analyse macht fürderhin auch weiteren Forschungsbedarf deutlich: Die hohe Dynamik des Strukturwandels und die Veränderung von Verflechtungsbeziehungen lassen es sinnvoll erscheinen, die Kriterien zur Beurteilung tragfähiger sozioökonomischer Strukturen weiter zu vervollkommen und neuen Bedingungen anzupassen, nicht zuletzt, um Entscheidungen über die „richtigen“ gemeindlichen Strukturen analytisch vorbereiten zu helfen.

Sabine Döhler
(Sabine.Doehler@iwh-halle.de)
Alexander Kubis
(Alexander.Kubis@iwh-halle.de)