

Schriften des Landtages Brandenburg Heft 3/2012

# Zwischenbericht der Enquete-Kommission 5/2

„Kommunal- und Landesverwaltung  
– bürgernah, effektiv und zukunftsfest –  
Brandenburg 2020“ vom 17. August 2012



L A N D T A G  
B R A N D E N B U R G



# Vorwort



Sehr geehrte Bürgerinnen und Bürger,

im März 2011 haben alle Fraktionen im Landtag Brandenburg die Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ eingesetzt. Die Kommission soll vor dem Hintergrund der demografischen und finanziellen Herausforderungen im Land Lösungsvorschläge für zukunftsfähige Strukturen der Kommunal- und Landesverwaltung erarbeiten.

Bis Mitte 2013 sollen durch die Kommission konkrete Vorschläge zu unterschiedlichen Themen vorgelegt werden: von der Frage der künftigen Gebiets- und Aufgabenstrukturen, über die Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und der bürgerschaftlichen Mitwirkung bis hin zu Fragen der länderübergreifenden Kooperation – um nur einige Beispiele zu nennen.

Der hier vorliegende Zwischenbericht der Kommission kann und soll der Erarbeitung von konkreten Vorschlägen nicht vorgreifen. Er gibt jedoch einen Über-

blick über den bisherigen Diskussionsverlauf und bündelt die zahlreichen schon behandelten Themen.

So wurden in dem ersten Arbeitsjahr der Kommission in ca. 63 Sitzungsstunden Expertinnen und Experten und Erfahrungsträgerinnen und Erfahrungsträger zu unterschiedlichen Themen angehört. Die wesentlichen Erkenntnisse finden Sie in diesem Zwischenbericht. Aufgrund der umfassenden Beratungsmaterialien haben wir Ihnen die Anlagen des Zwischenberichts auf eine CD gebrannt, die Sie diesem Heft entnehmen können.

Auf der CD finden Sie (neben den Anlagen zum Zwischenbericht) auch weiterführende Materialien. So können Sie dort unter anderem die ausführlichen Ergebnisse der von der Kommission beauftragten Umfrage zu den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg gegenüber ihrer Kommunal- und Landesverwaltung, sämtliche Sitzungsprotokolle und den Flyer der Kommission entnehmen.

Den Abschlussbericht wird die Kommission im 2. Quartal 2013 vorlegen. Über den aktuellen Stand der Beratungen der Kommission können Sie sich jederzeit unter [www.ek-2020.brandenburg.de](http://www.ek-2020.brandenburg.de) informieren. Ich lade Sie auch dazu ein, sich einen persönlichen Eindruck von der Arbeit der Kommission zu machen und an einer der öffentlichen Sitzungen teilzunehmen.



Stefan Ludwig  
Vorsitzender der Enquete-Kommission  
5/2

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	IV
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	IV
<b>Verzeichnis der Anlagen</b> .....	V
<b>Inhalt der CD</b> .....	V
<b>A Kurzfassung</b> .....	1
<b>1 Einleitung</b> .....	1
<b>2 Ausgangslage</b> .....	2
2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg .....	2
2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg .....	3
2.3 Landes- und Kommunalfinanzen .....	4
2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung .....	5
2.5 Kooperationen .....	6
2.6 E-Government .....	6
2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung .....	7
2.8 Bürgerumfrage .....	7
<b>3 Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik ...</b>	8
<b>4 Zusammenfassung und Ausblick</b> .....	9
<b>B Langfassung</b> .....	11
<b>1 Einleitung</b> .....	11
1.1 Einsetzung der Enquete-Kommission 5/2 .....	11
1.2 Arbeitsweise der Enquete-Kommission 5/2 .....	13
1.3 Zielsetzung und Gliederung des Zwischenberichts .....	15
<b>2 Ausgangslage</b> .....	16
2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg .....	16
2.1.1 Überblick über Verwaltungs- und Strukturreformen .....	16
2.1.2 Ämterbildung 1992 .....	17
2.1.3 Kreisneugliederung 1993 .....	17

2.1.4	Funktionalreformen .....	18
2.1.5	Gemeindegebietsreform 2003 .....	19
2.1.6	Reform der Raumplanung .....	22
2.1.6.1	Zentralörtliche Gliederung in Brandenburg .....	22
2.1.6.2	Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (2009) .....	23
2.1.7	Reformen der Landesverwaltung .....	24
2.2	Demografische Entwicklung im Land Brandenburg .....	26
2.2.1	Entwicklung in den 90ern .....	27
2.2.2	Entwicklung seit dem Jahr 2000 .....	27
2.2.3	Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030 .....	29
2.2.4	Demografierelevante Konzepte und Maßnahmen .....	30
2.3	Landes- und Kommunalfinanzen .....	32
2.3.1	Landesfinanzen .....	32
2.3.1.1	Aktuelle Situation des Landeshaushalts .....	32
2.3.1.2	Prognose der Landesfinanzen bis 2020 .....	34
2.3.2	Kommunalfinanzen .....	36
2.3.2.1	Aktuelle Situation der Kommunalfinanzen .....	36
2.3.2.2	Prognose der Kommunalfinanzen bis 2020 .....	39
2.4	Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung .....	40
2.4.1	Grenzen und Möglichkeiten von Funktionalreformen .....	40
2.4.2	Aktuelle Aufgabenverteilung in Brandenburg .....	42
2.5	Kooperationen .....	42
2.5.1	Länderübergreifende Kooperationen .....	43
2.5.2	Kooperationen auf kommunaler Ebene (nicht grenzüberschreitend) .....	43
2.5.2.1	Kommunale Kooperation auf Landkreisebene .....	46
2.5.2.2	Kommunale Kooperation auf Gemeindeebene .....	47
2.5.2.3	Interkommunale Kooperation im Amt .....	48
2.6	E-Government .....	49
2.6.1	E-Government auf Landes- und Kommunalebene .....	49
2.6.2	Möglichkeiten und Grenzen des E-Governments .....	51
2.7	Bürgerschaftliche Mitwirkung .....	51
2.7.1	Bürgerschaftliches Engagement in Brandenburg .....	52
2.7.2	Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen ..	52
2.8	Bürgerumfrage .....	54
2.8.1	Ergebnisse der Bürgerumfrage .....	55

<b>3. Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik ...</b>	57
3.1 Erfahrungen anderer deutscher Flächenländer .....	58
3.1.1 Baden-Württemberg .....	58
3.1.2 Niedersachsen .....	60
3.1.3 Sachsen-Anhalt .....	61
3.1.4 Sachsen .....	62
3.1.5 Mecklenburg-Vorpommern .....	63
3.2 Internationale Reformtrends .....	65
3.3 Informationsreise .....	66
<b>4 Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	67
4.1 Zusammenfassung der bisherigen Arbeit der EK 5/2 .....	67
4.2 Ausblick .....	69
<b>C Quellenverzeichnis .....</b>	70

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg – Metropole, Ober- und Mittelzentren mit Mittelbereichen .....	24
Abb. 2	Einnahmenstruktur des Haushaltsplans 2011 .....	33
Abb. 3	Ausgabenstruktur des Haushaltsplans 2011 .....	34
Abb. 4	Entwicklung der steuerinduzierten Einnahmen .....	35
Abb. 5	Einnahmen und Ausgaben (vereinfacht) 2004-2020 .....	36

# Abkürzungsverzeichnis

AfS	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
BbgFAG	Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz – BbgFAG)
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
EK 5/2	Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ 5/2
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
FRGGBbg	Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg (Funktionalreformgrundsätzegegesetz – FRGGBbg)
IMAG-FR	Interministerielle Arbeitsgruppe zur Weiterführung der Funktionalreform
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
SANS	Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards
TV Umbau	Tarifvertrag Verwaltungsumbau
VZÄ	Vollzeitäquivalente



# Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1 Übersicht der Sachverständigen
- Anlage 2 Sitzungsübersicht
- Anlage 3 Entwicklung der Anzahl der Kommunen
- Anlage 4 Erhebung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg
- Anlage 5 Textbeitrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg zur länderübergreifenden administrativen Kooperation
- Anlage 6 Entwicklung der Anzahl der Landesbeschäftigten
- Anlage 7 Entwicklung der Kreisumlage
- Anlage 8 Präsentation der Bürgerumfrage

## Inhalt der CD

- Ordner 1 **Zwischenbericht als Drucksache 5/6000**
- Ordner 2 **Anlagen des Zwischenberichts**  
Anlage 1 bis Anlage 8
- Ordner 3 **Quellen zum Zwischenbericht**  
Drucksachen des Landtages
- Ordner 4 **Dokumente zur Bürgerumfrage**
- Ordner 5 **Protokolle der Sitzungen der EK 5/2**  
1. – 12. Sitzung
- Ordner 6 **Sonstiges**  
Flyer  
Sitzungstermine  
Reisebericht der Informationsreise



# A Kurzfassung

## 1 Einleitung

Die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ (EK 5/2) wurde am 15. März 2011 durch alle im Landtag Brandenburg vertretenen Fraktionen beantragt. In der Begründung heißt es: „Vor dem Hintergrund der prognostizierten demografischen Entwicklung und der absehbaren Verschlechterung der finanziellen Situation von Land und Kommunen ist es [...] absehbar, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen nicht zukunftsfähig ist und die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form keinen Bestand haben können. Die Enquetekommission soll die wesentlichen Problemfelder aufgreifen, die aktuellen Strukturen bewerten und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.“<sup>1</sup> Der Landtag Brandenburg folgte diesem Antrag und beschloss in seiner 32. Sitzung am 23. März 2011 die Einsetzung der EK 5/2<sup>2</sup>.

Der EK 5/2 gehören sieben parlamentarische Mitglieder und sieben nicht-parlamentarische Mitglieder an. Als Vor-

sitzender wurde der Abgeordnete Stefan Ludwig (DIE LINKE), als stellvertretender Vorsitzender der Abgeordnete Sven Petke (CDU) durch den Landtag gewählt.

Am 06. Mai 2011 trat die EK 5/2 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. In dieser und in den folgenden Sitzungen wurden die zu bearbeitenden Themen und die Vorgehensweise konkretisiert.

Mit diesem Bericht erfüllt die EK 5/2 den Auftrag des Landtages, bis zum Sommer 2012 einen Zwischenbericht über die Arbeit der EK 5/2 vorzulegen. Der Zwischenbericht gibt einen Überblick über die Vorgehensweise und einen Ausblick auf die weitere Tätigkeit der Kommission. Um Empfehlungen für künftige Reformen geben zu können, hat sich die Kommission zur Aufgabe gemacht, Schwerpunkte und Zielsetzungen bisheriger Reformen zu identifizieren und die zugrundeliegenden Steuerungsprozesse sowie den Stand der Zielerreichung zu erfassen. Um die notwendigen Informationen und Erkenntnisse zu gewinnen, hat die EK 5/2 zahlreiche Anhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunal- und Landesebene, aus Wissenschaft und Interessenverbänden durchgeführt.

<sup>1</sup> Drucksache 5/2952, S. 3.

<sup>2</sup> Drucksache 5/2952-B.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg

Seit der „Wende“ hat es im Land Brandenburg sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene zahlreiche Reformen gegeben:

Bereits 1992 wurde die Ämterbildung durchgeführt, bei der die Verwaltungszuständigkeit der – sodann – amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter übergang: Von einigen Anzuhörenden wurde die Einschätzung vorgenommen, dass sich das Amtsmodell insbesondere im ländlichen Raum bewährt habe<sup>3</sup>.

Wenig später, in den Jahren 1993/94 wurde die heute bestehende kreiskommunale Struktur geschaffen: Die seinerzeit bestehenden 38 Landkreise wurden zu 14 Landkreisen fusioniert; gleichzeitig verloren die (heute Großen kreisangehörigen) Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt ihren Status der Kreisfreiheit. Der Reformprozess wurde von Reformbeteiligten im Rahmen der Anhörung positiv dargestellt; auch habe sich die aktuelle Struktur bewährt<sup>4</sup>.

Die gebietlichen / strukturellen Reformen der 90er Jahre wurden durch eine Funktionalreform (1993 bis 1996) ergänzt. In dieser Zeit sind eine Reihe von Aufgaben auf die Landkreisebene übertragen worden; eine interkommunale Funktionalreform ist indes nicht erfolgt<sup>5</sup>.

Gleichwohl wurde die damalige Funktionalreform, die durch „politische Rückenbedeckung“ ermöglicht worden sei, insgesamt als erfolgreich, zumindest als ein erster gewichtiger Funktionalreformschritt, bewertet<sup>6</sup>.

Ein zweiter gewichtiger Reformschritt der gesetzlich als Daueraufgabe verankerten Funktionalreform wurde durch die Einrichtung einer von 2004 bis 2009 arbeitenden „Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Weiterführung der Funktionalreform“ versucht. Diese Arbeitsgruppe konnte jedoch keinen weiteren Kommunalisierungsschub auslösen<sup>7</sup>. Die EK 5/2 hat sich auf Grund dieser Erfahrung dazu entschlossen, bei der Prüfung der Kommunalisierung von Landesaufgaben die Kostenfrage zunächst zurückzustellen.

Im September 2000 hat der Landtag eine landesweite Gemeindegebietsreform eingeleitet. Dem lag die Auffassung des Gesetzgebers zugrunde, dass in Brandenburg viele Gemeinden mit zu geringer Einwohnerzahl keine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft mehr hätten. Eine erhöhte gemeindliche Leistungsfähigkeit sollte vor allem durch die Realisierung gemeindlicher Mindestgrößen (gemessen an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner(EW)) erreicht werden<sup>8</sup>. Den gesetzgeberischen Eingliederungs- und Gemeindeneubildungsentscheidungen war die bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderliche sog. „Freiwilligkeitsphase“ (bis zum 31. März

<sup>3</sup> Vgl. Dr. Schröder, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S.71.

<sup>4</sup> Vgl. Dr. Humpert, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S.21 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Böttcher, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S.35f.

<sup>6</sup> Vgl. Dr. Humpert, a. a. O., S.26f.

<sup>7</sup> Vgl. Böttcher / Dr. Humpert, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S.27 und 35f.

<sup>8</sup> Vgl. Drucksache 3/1732-B.

2002) vorangestellt, mit der vertragliche Gemeindezusammenschlüsse auch finanziell unterstützt wurden. Die insgesamt mehr als 80 gesetzlichen Neugliederungsregelungen in sechs „Gesetzspaketen“ hielten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Wesentlichen stand; Beanstandungen konnte durch ein Heilungsgesetz Rechnung getragen werden.

Die Anzahl der Gemeinden in Brandenburg wurde durch die Gemeindegebietsreform von 1.479 auf 416 reduziert. Die Zahl der Verwaltungsträger blieb im Wesentlichen unverändert<sup>9</sup>.

Die Effekte der landesweiten Gemeindegebietsreform wurden von den Anzuhörenden unterschiedlich beurteilt. Dies gilt sowohl hinsichtlich der befürchteten negativen Auswirkungen insbesondere auf die „lokale Identität“ und das Ehrenamt<sup>10</sup> als auch hinsichtlich der erhofften Verbesserung der finanziellen Situation.<sup>11</sup> Eine eigene – zwischen den Mitgliedern abgestimmte – Bewertung der (Aus-)Wirkungen der Gemeindegebietsreform hat die EK 5/2 noch nicht formuliert. Eine belastbare Evaluierung der Reformergebnisse durch die Landesregierung oder Dritte gibt es nicht.

Auch die Verwaltungsreformen auf Landesebene wurden erörtert: Die Reduzierung des Personalbestandes der

Landesverwaltung von 68.000 Vollzeit-äquivalenten (VZÄ) im Jahr 1997 auf 49.247 VZÄ im Jahr 2010 zeigt die vom Haushaltssicherungsgesetzgeber flankierten Anstrengungen in einem zentralen Bereich<sup>12</sup>. Die enge Verknüpfung der Reform der Landesverwaltung mit dem Ziel des Stellenabbaus wurde allerdings insbesondere von den Gewerkschaften kritisiert.<sup>13</sup> Darüber hinaus hat es erhebliche strukturelle Bündelungen (Zusammenlegungen von Behörden und Einrichtungen gem. Haushaltssicherungsgesetz) und Standortreduzierungen gegeben.

Die EK 5/2 hat sich auch mit der Reform der Raumplanung in Brandenburg, dem Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung und den Ergebnissen der Arbeit des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards beschäftigt.

## **2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg**

Die Dekade der 1990er Jahre ist ein von Brandenburg-spezifischen, von der Entwicklung in anderen ostdeutschen Ländern deutlich unterscheidbaren demografischen Sondereffekten geprägter Zeitraum. In den Jahren 2000 bis 2009 weist die brandenburgische Bevölkerungsentwicklung ein erhebliches Geburtenfazit auf: Die Zahl der Geborenen liegt in diesem Zeitraum jährlich um rund 8.000 Personen unter der Zahl der Ge-

<sup>9</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 6–8.

<sup>10</sup> Vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S.11f.

<sup>11</sup> Vgl. Boschan/Fetting/Lange/Rocher, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 60, 65, 90 und 96f.

<sup>12</sup> Vgl. Westphal, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 36ff.

<sup>13</sup> Vgl. Loos, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 41ff.

storbenen. Die Bevölkerungszahl Brandenburgs sinkt in der Folge (von 2000 bis 2009) um rund 90.000 Personen auf 2,51 Millionen EW.<sup>14</sup> Verbesserte Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen sowie die systematische Verbesserung der medizinischen Versorgung führen seit 1990 zu einer überproportionalen Steigerung der Lebenserwartung im Land Brandenburg.

Die Bevölkerungsentwicklung verläuft aber landesweit nicht gleichförmig: Dem insgesamt zu beklagenden Bevölkerungsrückgang um 3 Prozent im Zeitraum 2000 bis 2009<sup>15</sup> steht ein Bevölkerungswachstum von 15 Prozent im Berliner Umland gegenüber.

Dabei wird die positive Wanderungsbilanz des Berliner Umlandes in sehr starkem Maße durch den Zustrom von Berlinerinnen und Berlinern erzeugt, die negative Wanderungsbilanz des weiteren Metropolenraumes dagegen überwiegend durch die Abwanderung in die alten Bundesländer.<sup>16</sup> Dieser regionalspezifische – gegenläufige - Bevölkerungsentwicklungstrend wird allen Prognosen zufolge noch zunehmen. Der insgesamt zu konstatierende Bevölkerungsrückgang ist unumkehrbar und langfristige Realität. Bis zum Jahr 2030 wird der „weite Metropolenraum“ jede(n) vierte(n) EW verlieren, wogegen das Berliner Umland weiter wachsen wird. Bei alledem stellt die Abwanderung von jungen gut ausgebildeten Frauen ein zentrales Problem dar (Stich-

worte: keine „gender-Neutralität“ der demografischen Entwicklung, „demografisches Echo“). Das Geburtendefizit wird weiter steigen.

Die Bevölkerung ändert sich zudem auch in ihrer Alterszusammensetzung: Die Alterung wird sich dynamisch fortsetzen und die Gruppe der Seniorinnen und Senioren zwischen 60 und 80 Jahren die größte Altersgruppe darstellen. Brandenburg wird bundesweit die höchste Zunahme der Altersgruppe der über 80-jährigen zu verzeichnen haben.<sup>17</sup> Die EK 5/2 konnte sich im Rahmen der Anhörungen davon überzeugen, dass die skizzierte Bevölkerungsentwicklung in der Landes- und Kommunalverwaltung weitgehend bekannt ist, ferner, dass Land und Kommunen Anstrengungen unternehmen, um dem demografischen Wandel zu begegnen. Als Beispiel mag der Rückbau von mehreren tausend leerstehenden Wohnungen und der mit dieser zusammenhängenden Infrastruktur dienen.

Diese Entwicklungen, die auch Steuermindereinnahmen bedeuten, können aber auch Änderungen in der Kommunal- und Landesstruktur erforderlich machen. Diese zu erörtern, wird die weitere Aufgabe der Kommission sein.

### **2.3 Landes- und Kommunalfinanzen**

In der Entwicklung der Finanzsituation bis 2020 von Land und Kommunen liegt einer der Gründe für die Einsetzung der EK 5/2. Die Kommission hat in mehreren Sitzungen Anhörungen zu den Landes-

<sup>14</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg – Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2012, S. 8.

<sup>16</sup> Vgl. ebd.

<sup>17</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S. 15, Drucksache 5/3684.

und Kommunalfinzen durchgeführt und die Probleme erörtert: Für den Landeshaushalt 2011<sup>18</sup> waren ursprünglich Ausgaben in Höhe von 10,14 Milliarden Euro vorgesehen. Das Land konnte nur 54 Prozent der Ausgaben durch eigene Einnahmen decken. Entsprechend groß ist die Abhängigkeit des Landeshaushalts von Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, des Bundes und der Europäischen Union. Knapp ein Drittel des Landesbudgets wurde für Personal und Sachausgaben der Verwaltung verwendet (ca. 49.850 Landesbedienstete).<sup>19</sup>

Durch das Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019, dem Ende der Übergangsregelungen für die Schuldenbremse ab 2020 und die Verringerung von Mitteln aus den EU-Strukturfonds ab 2014 wird sich bis 2020 die Struktur des Landeshaushalts weiter tiefgreifend verändern. Die zu erwartenden jährlichen Einnahmen werden voraussichtlich „nur“ noch bei ca. 9,36 Milliarden Euro liegen. Trotz bereits geplanter Einsparungen, z. B. bei den Personalkosten, wird es bis 2020 eine Finanzierungslücke von derzeit prognostizierten rund 500 Millionen Euro im Landeshaushalt geben.<sup>20</sup> Diese Prognose ist abhängig von Entwicklungen der Konjunktur, des Länderfinanzausgleiches und der Steuern. Geringere Einnahmen des Landes bedeuten auch geringere Einnahmen der Kommunen.

Die kommunalen Steuereinnahmen

sind im Vergleich zu ostdeutschen Bundesländern in Brandenburg zwar überdurchschnittlich hoch; jedoch gibt es auch hier innerhalb von Brandenburg zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen. Darüber hinaus sind die Kassenkredite der Kommunen vergleichsweise hoch – mit steigender Tendenz. Bereits heute sind nicht alle Kommunen in der Lage, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.<sup>21</sup> Die unterschiedliche Entwicklung der Kommunalfinzen innerhalb Brandenburgs spiegelt sich auch in der unterschiedlichen Entwicklung der Kreisumlage wieder.<sup>22</sup> Dabei verläuft der Anstieg der Kreisumlage parallel zu den von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufzubringenden Soziallasten, die sich in den vergangenen Jahren stark erhöht haben.<sup>23</sup> Auch die aus diesen Problemlagen entstehenden Fragen und strukturelle Lösungsmöglichkeiten werden Thema der weiteren Kommissionsarbeit sein.

## 2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung

Der Beschluss des Brandenburgischen Landtages zur Einsetzung der EK 5/2 beinhaltet den Auftrag, die Verteilung der von Land und Kommunen wahrgenommenen Aufgaben zu überprüfen.

<sup>18</sup> Die folgenden Haushaltsdaten geben den Stand vom 16. September 2011 wieder.

<sup>19</sup> Vgl. Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4, S. 7 ff.

<sup>20</sup> Vgl. ebd.

<sup>21</sup> Vgl. ebd.

<sup>22</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 11. Siehe auch Anlage 7 des Zwischenberichts

<sup>23</sup> Vgl. Prof. Dr. Junkernheinrich, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S.20 ff.

Um einen Überblick und eine realistische Einschätzung insbesondere zu den bislang durch die landesunmittelbare Verwaltung wahrgenommenen, gleichwohl kommunalisierbaren Aufgaben zu gewinnen, hat eine Arbeitsgruppe der EK 5/2 Fachgespräche mit Ressortverantwortlichen und weiteren Sachverständigen geführt. Die Ergebnisse und Vorschläge zu einer Kommunalisierung von Landesaufgaben, als auch der kommunalen Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen werden im weiteren Verlauf der Arbeit der Enquete-Kommission erörtert.

## 2.5 Kooperationen

Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit gehört zu den durch die bundes- und landesverfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie garantierten Hoheiten. Die sog. Kooperationshoheit ist mit anderen Worten als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie „die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden.“<sup>24</sup> Die EK 5/2 hat zu diesem Themenkomplex kommunale Mandatsträgerinnen und -träger, Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, aus Wissenschaft und Ministerien angehört. Bei den kommunalen Sachverständigen

wurde eine gewisse Reformmüdigkeit in Bezug auf erneute Gebietsveränderungen sichtbar.

Als erfolgreiche Beispiele für kommunale Kooperationen auf Landkreisebene wurden die Zusammenarbeit der kreisfreien Stadt Cottbus mit dem Landkreis Spree-Neiße auf dem Gebiet des Fischereiwesens und deren Planungen zur weiteren Zusammenarbeit im Bereich der Ausländerbehörde, des Veterinärwesens und der unteren Wasserbehörde sowie die Zusammenarbeit aller 14 Landkreise des Landes Brandenburg im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII präsentiert.<sup>25</sup> Kooperationen allein können strukturelle Probleme aber auf Dauer nicht lösen.

## 2.6 E-Government

E-Government bietet die Möglichkeit vorhandene administrative Prozesse zu verbessern und neue Kommunikations-, Informations- und Transaktionswege sowohl zwischen Adressaten von Verwaltungshandeln als auch zwischen Verwaltungsträgern zu ermöglichen.

Um den Stand des E-Governments auf Kommunal- und Landesebene sowie grundsätzlich die Grenzen und Möglichkeiten von E-Government bewerten zu können, hat die EK 5/2 weitere Anhörungen durchgeführt. Dabei wurden auch Modellprojekte präsentiert, wie MAERKER Brandenburg und der Mobile Bürgerservice. Ein Anzuhörender kritisierte in diesem Zusammenhang, dass es im Be-

<sup>24</sup> BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach JURIS, Nr. 146, m. w. N.

<sup>25</sup> Vgl. Amsel, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 53ff.



reich E-Government in Brandenburg viele kleinteilige Ansätze gebe (in Land und Kommunen), und dass Brandenburg, mit einigen Ausnahmen, eine vor acht Jahren noch bestehende Vorreiterrolle eingebüßt habe.<sup>26</sup> Darüber hinaus wurde auch diskutiert, ob E-Government z. B. durch neue Möglichkeiten zur Bündelung von Querschnittsaufgaben (z. B. Personalverwaltung) und Fachverfahren auf kommunaler Ebene Einspareffekte generieren kann, die sonst nur durch Zusammenschlüsse von Kommunen möglich seien.

E-Government kann den Austausch zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen mit Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsträgern unterstützen und in einigen Bereichen sogar neu definieren. E-Government kann den persönlichen Kontakt letztlich jedoch nicht ersetzen. Es wird jedoch eine notwendige Begleitung bzw. Unterstützung etwaiger erforderlicher Strukturveränderungen leisten können und müssen.

## 2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung

Ehrenamtliches Engagement ist die Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Unmittelbar gewählte Bürgerinnen und Bürger treffen die wichtigen, in der lokalen Ebene wurzelnden Entscheidungen für ihre Kommunen. Das ehrenamtliche Engagement der gewählten Mandatsträgerinnen und -träger wird durch die ebenfalls ehrenamtliche Tätigkeit in Beiräten und durch Aktivitäten

sachkundiger Bürgerinnen und Bürger ergänzt.

Im Jahr 2009 war ein Drittel der Brandenburger Bevölkerung freiwillig engagiert; im Zehnjahresvergleich stieg zudem der Anteil der Engagierten deutlich an<sup>27</sup>. So zeigen junge Leute bis unter 30 Jahre und die große Gruppe der Bevölkerung im Alter von 46 bis unter 65 Jahren ein überdurchschnittliches Engagement. Insbesondere in den ländlichen Räumen Brandenburgs engagieren sich mehr Menschen freiwillig als im Landesdurchschnitt, obschon diese Regionen besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind.

Eine Anzuhörende empfahl der EK 5/2 bei einer möglichen Verwaltungsstrukturreform eine Verzahnung zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und den politischen Verantwortlichen auf der anderen Seite herzustellen. Den Bürgerinnen und Bürgern könnten in einem solchen Prozess die Rolle als „zusätzliche Berater“ zukommen.<sup>28</sup>

Die Kommission hat bislang noch nicht die vielfältigen formellen und informellen Instrumente der kommunalen Bürgerbeteiligung<sup>29</sup> im Land Brandenburg erfasst und bewertet.

## 2.8 Bürgerumfrage

Mit der Durchführung einer Bürgerumfrage mit dem Titel „Die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg gegenüber ihrer Kommu-

<sup>26</sup> Vgl. Prof. Dr. Schuppan, in: Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.02.2012, P-EK2 5/9, S.10ff.

<sup>27</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2012, S.10.

<sup>28</sup> Vgl. a. a. O., S. 39.

<sup>29</sup> Siehe auch §13 BbgKVerf.

nal- und Landesverwaltung“ sollten die Erwartungen an die Kommunal- und Landesverwaltung ermittelt werden.

Die Umfrage hat zu folgenden Ergebnissen geführt: Im Allgemeinen wird die Verwaltung gut beurteilt. Dabei ist herauszustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Brandenburg mit ihrer Landesverwaltung grundsätzlich sehr zufrieden sind. Die Zufriedenheit mit der Kommunalverwaltung ist noch etwas besser. Die Bewertung einzelner und damit konkreter Verwaltungsleistungen fällt sogar noch besser aus, und zwar durchgängig. Es ist aber auch feststellbar, dass das „Ansehen“ der Verwaltung und die Zufriedenheit mit einer konkreten Verwaltungsleistung allenfalls bedingt etwas miteinander zu tun haben. Festzustellen ist aber auch, dass die Zufriedenheit in kleinen amtsangehörigen Gemeinden etwas geringer ist als in allen anderen Bereichen.<sup>30</sup>

### **3 Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik**

Sowohl die Nachbarstaaten als auch die übrigen Länder der Bundesrepublik stehen – bedingt durch die demografische Entwicklung und ungünstige Haushaltslagen grosso modo – vor ähnlichen Herausforderungen wie Brandenburg. Dementsprechend war es naheliegend, dass die EK 5/2 sich einen Überblick nicht nur über die Situation in den deutschen Flächenländern verschafft, sondern auch Lösungsansätze dünn besiedelter Nach-

barstaaten mit in den Blick nimmt. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Informationsreise nach Schweden und Dänemark, wo kürzlich tiefgreifende Reformen (in unterschiedlichem Ausmaß) durchgeführt wurden, unternommen. Zu den Themen der in Schweden und Dänemark geführten Gespräche zählten die Kompetenzverteilung zwischen der zentralen und lokalen Ebene, der Umgang mit dünnbesiedelten Gebieten, die interkommunale Zusammenarbeit, die Kommunalaufsicht, der Aufgabenzuschnitt, die Finanzverfassung, die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und der Zentralstaatsebene, der Umgang mit großem Zuständigkeitsgebiet und dem demografische Wandel und der damit einhergehenden Entleerung des ländlichen Raumes. Dabei fiel besonders auf, dass sich die Kommunen, unter der „Androhung“ der gesetzlichen Zuordnung zu anderen Kommunen, in der Regel zu größeren als vom Gesetzgeber geplanten Kommunen zusammenschlossen.

Brandenburg weist im Vergleich mit anderen Ländern allerdings nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch zahlreiche Besonderheiten auf. Dementsprechend wurde in den Anhörungen zu den Reformbemühungen in anderen Ländern mehrfach angemerkt, dass sich die Zielsetzungen der Reformen zwar oftmals ähnelten, die Wege zur Zielerreichung sich jedoch durchaus unterschieden: Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben in den vergangenen Jahren kommunale Gebietsreformen durchgeführt. Jedoch hat nur

<sup>30</sup> Vgl. Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK 2 5/11, Anlage 7–9.

Sachsen die Gebietsreform mit einer umfassenden Funktionalreform verknüpft. Eine signifikante Aufgabenübertragung von der kreislichen auf die kreisangehörige Ebene fand in keinem der Bundesländer statt.<sup>31</sup>

Die letzte Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg wurde 1977 abgeschlossen; eine weitere Gemeindegebietsreform ist nach Auskunft der Sachverständigen nicht geplant. Vielmehr setzte man dort verstärkt auf kommunale Kooperation. Demgegenüber wird in Niedersachsen kommunale Kooperation auch unter dem Aspekt diskutiert, dass Kooperationsstrukturen langfristig die Grundlage für eine Gebietsreform schaffen könnten.<sup>32</sup> Kooperationen werden zum Teil aber auch kritisch gesehen, da sie oftmals von den handelnden Personen abhängig seien.

Auch international gibt es durchweg Reformen der Kommunalstrukturen. Dabei gibt es allerdings auch gegenläufige Reformtrends. Während in England, wo zuletzt sehr große Gemeinden geschaffen wurden, über kleinere Gemeinden diskutiert wird, sollen in Griechenland, nicht zuletzt ausgelöst durch die Finanzkrise, wesentlich größere Gemeinden gebildet werden. Bei der Befassung mit den Reformanstrengungen in den Nachbarstaaten wurde auch deutlich, dass die Durchsetzbarkeit einer Reform und deren Erfolg insgesamt ganz wesentlich von der politischen Kultur des jeweiligen Lan-

des abhängen.<sup>33</sup> Die Erfahrungen in Skandinavien zeigen, dass eine konsensuale Ausrichtung hier hilfreich ist.

#### 4 Zusammenfassung und Ausblick

Das Land Brandenburg und seine Kommunen stehen in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen und finanziellen Entwicklung vor einem strukturellen Umbruch.

Für die bestehenden und die künftigen Probleme und Herausforderungen gibt es verschiedene Handlungsoptionen, was auch die Betrachtung von Reformen in anderen Ländern verdeutlicht.

Einen Schwerpunkt der bisherigen Arbeit der EK 5/2 bildete die Frage der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Anders als z. B. in Mecklenburg-Vorpommern gehen die Mitglieder der EK 5/2 davon aus, dass ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Frage einer nicht nur marginalen Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes und einer auch strukturellen Reform besteht. Anders ausgedrückt: Erwägungen zu strukturellen Eingriffen ist ohne eine beachtliche Fortführung des Funktionalreformprozesses von vornherein der Boden entzogen. Unter dieser Voraussetzung wird die Kommission den Reformbedarf, einschließlich von Eingriffen in die Strukturen der durch die verfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantien gewährleisteten Gebietskörperschaften, diskutieren. Es ist möglich, dass eine

<sup>31</sup> Vgl. Jacob/Jordan/Dr. Kregel/Menke, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, S. 6ff.

<sup>32</sup> Vgl. Franke/Stingl, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 39ff.

<sup>33</sup> Vgl. Prof. Dr. Kuhlmann, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 30ff).

Reduzierung der Anzahl auch kommunaler Verwaltungsträger für Land und Kommunen vorteilhaft sein wird.

Im Rahmen dieser „Auswertungsphase“ der Arbeit der EK 5/2 werden dementsprechend die Möglichkeiten und Grenzen der Fortführung des in den 90ziger Jahren begonnenen Funktionalreformprozesses, auch und insbesondere unter finanziellen Aspekten, auch und insbesondere unter Beachtung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, zu diskutieren sein. Es wird zu erörtern sein, in welchem Maße der gesetzlich verankerte prinzipielle Vorrang einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung mit einer effizienten und kostengünstigen Aufgabenwahrnehmung zu vereinbaren ist. Die Mitglieder der EK 5/2 sind sich bei alledem darüber im Klaren, dass ein gewichtiger Aufgabenverlagerungsprozess kurz- und mittelfristig nicht zu Kosteneinsparungen führen kann; langfristig werden mit Funktionalreformprozessen gleichwohl leistungsfähige und nicht zuletzt durch entstehende Synergien effektiv und effizient arbeitende Kommunalverwaltungen verknüpft. Die EK 5/2 hat bei ihrer Analyse auch stets die landeseigenen Verwaltungsstrukturen im Blick, und zwar auch dort, wo es nicht zu einer Empfehlung von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene kommen wird.

# B Langfassung

## 1 Einleitung

### 1.1 Einsetzung der Enquete-Kommission 5/2

Am 15. März 2011 stellten alle im Landtag Brandenburg vertretenen Fraktionen einen Antrag zur Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ (EK 5/2). In der Begründung wird erläutert: „Vor dem Hintergrund der prognostizierten demografischen Entwicklung und der absehbaren Verschlechterung der finanziellen Situation von Land und Kommunen ist es [...] absehbar, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen nicht zukunftsfähig ist und die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form keinen Bestand haben können. Die Enquetekommission soll die wesentlichen Problemfelder aufgreifen, die aktuellen Strukturen bewerten und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.“<sup>34</sup> Der Landtag Brandenburg folgte diesem Antrag und hat in seiner 32. Sitzung am 23. März 2011 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Landtag setzt gemäß § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Enquete-Kommissionen des Landtags Brandenburg die Enquete-Kommission ‚Kommunal und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020‘ ein.

Der Kommission gehören sieben Mitglieder des Landtages und sieben Sachverständige an. Die Fraktionen der SPD und DIE LINKE benennen jeweils zwei Mitglieder und zwei Sachverständige, die Fraktionen der CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN je ein Mitglied und einen Sachverständigen. Für jedes Mitglied des Landtages kann ein Stellvertreter benannt werden. Die Landesregierung wird gebeten, mit einem Vertreter an den Sitzungen der Kommission teilzunehmen. Die Enquete-Kommission wird daher beauftragt, folgende Punkte zu bearbeiten und dem Landtag nach einem Zwischenbericht im Sommer 2012 ihre Ergebnisse im II. Quartal des Jahres 2013 vorzulegen:

1. Die Ergebnisse der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993 und der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 sind zu prüfen und unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit in einer zusammenfassenden Bewer-

<sup>34</sup> Drucksache 5/2952, S. 3.

- tion darzustellen. Dabei sind die Erfahrungen anderer Länder, insbesondere der Reformen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu berücksichtigen. Die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten sind vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten.
2. Die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Kommunen und die dabei eingesetzten Personal- und Finanzmittel sind systematisch zu erfassen und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und den sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen zu bewerten. Zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind die Leistungen kritisch zu beurteilen.
  3. Die Struktur der Aufgabenverteilung auf allen Ebenen ist kritisch zu bewerten. Es ist zu überprüfen, an welcher Stelle diese Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können und ob auf Ebene der Landesbehörden neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Ländern gefunden werden können. Die Vorschläge dürfen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.
  4. Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, in denen die Qualität und der Umfang kommunaler Kooperationen durch geeignete Maßnahmen einschließlich Änderungen gesetzlicher Regelungen befördert werden kann und in welchem Verhältnis Kooperationen und Fusionen zueinander stehen sollen.
  5. Bei der Betrachtung von Neustrukturierungen der Verwaltungseinheiten ist auch die Frage zu untersuchen, ob die Ämter im Land Brandenburg vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung in anderen Ländern umgestaltet oder nach den Erfahrungen anderer Flächenländer neu konzipiert werden müssen.
  6. Die Enquete-Kommission soll ausgehend von den Analyseergebnissen dem Landtag verschiedene Modellvarianten einschließlich Mindestgrößen für eine mögliche Neu- beziehungsweise Umstrukturierung der Gebietskörperschaften im Land Brandenburg vorlegen, die den sich verändernden finanziellen und demografischen Bedingungen Rechnung tragen. Die modifizierten Verwaltungsstrukturen sollen flexible und zukunftsfeste Elemente beinhalten, um auf künftige demografische Entwicklungen reagieren zu können. Grundlage für eine Gebietsreform ist eine Funktionalreform. Die Entwicklungen und Reformen in anderen Ländern sollen dabei vergleichend herangezogen werden.
  7. Es ist darzulegen, wie die für notwendig erachteten Veränderungen durch die Verteilung der Finanzmittel an die Gebietskörperschaften und den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden können. Dabei ist das verfassungsrechtlich verankerte strikte Konnexitätsprinzip einzuhalten.

8. Die derzeitige E-Government-Strategie der Landesregierung ist zu überprüfen. Dabei ist darzustellen, welche Bedeutung ein modernes E-Government im Zusammenhang mit kommunalen Verwaltungsstrukturänderungen haben kann und welcher Weiterentwicklungsbedarf hierbei besteht.
9. Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie die kommunale Selbstverwaltung und das bürgerschaftliche Mitwirken auf kommunaler Ebene gestärkt und zusätzliche lokale Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeführt werden können. Hierzu ist auch eine Evaluierung der Kommunalverfassung vorzunehmen.
10. Im Rahmen einer abschließenden Zusammenfassung sollen die Handlungsempfehlungen einschließlich realistischer Vorschläge für die zeitliche Umsetzung dargestellt werden.

Darüber hinaus hat die Enquete-Kommission ausdrücklich die Möglichkeit, dem Landtag weitere Ansatzpunkte und Vorschläge zu unterbreiten, welche als Lösungen für die demografischen und finanzbedingten Veränderungen in Brandenburg herangezogen werden können. Wenn nötig sind zusätzliche Expertisen in Auftrag zu geben. Der Landtag Brandenburg erwartet, dass das Präsidium des Landtages die Arbeit der Enquete-Kommission ermöglicht, begleitet und unterstützt. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass sie über den Entwicklungsstand der Arbeit der Landesverwaltung jederzeit unterrichtet wird,

um unnötigen Mehraufwand und Doppelprüfungen zu vermeiden“.<sup>35</sup>

Als Vorsitzender der EK 5/2 wurde der Abgeordnete Stefan Ludwig (DIE LINKE) gewählt.<sup>36</sup> Der Abgeordnete Sven Petke (CDU) wurde als stellvertretender Vorsitzender der EK 5/2 gewählt.<sup>37</sup>

Laut dem „Gesetz über die Enquete-Kommission des Landtags Brandenburg“ können einer Enquete-Kommission auch Personen angehören, die nicht Mitglied des Landtages sind. Für parlamentarische Mitglieder können Stellvertreterinnen und Stellvertreter benannt werden (§2 Abs. 1). Mit Einsetzung der EK 5/2 wurde festgelegt, dass die EK 5/2 aus insgesamt 14 Mitgliedern bestehen soll, davon sieben parlamentarische und sieben nicht-parlamentarische Mitglieder. Die Fraktionen der SPD und DIE LINKE entsendeten jeweils zwei parlamentarische und zwei nicht-parlamentarische Mitglieder, die Fraktionen der CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN entsendeten jeweils ein parlamentarisches und ein nicht-parlamentarisches Mitglied. Von den Fraktionen wurden folgende Mitglieder für die EK 5/2 benannt: (siehe Tabelle nächste Seite)

## 1.2 Arbeitsweise der Enquete-Kommission 5/2

Die EK 5/2 trat am 06. Mai 2012 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. In dieser und der folgenden Sitzung wurde schwerpunktmäßig über die Arbeitsweise der EK 5/2 diskutiert. In der zweiten Sitzung

<sup>35</sup> Drucksache 5/2952-B.

<sup>36</sup> Vgl. Drucksache 5/2953-B.

<sup>37</sup> Vgl. Drucksache 5/2954-B.

<b>Parlamentarische Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende parlamentarische Mitglieder</b>
<b>SPD</b> Richter, Manfred Schipfel, Werner-Siegrwart	<b>SPD</b> Alter, Elisabeth Rupperecht, Holger
<b>DIE LINKE</b> Ludwig, Stefan Scharfenberg, Hans-Jürgen (Dr.)	<b>DIE LINKE</b> Luthardt, Michael Egidius (Dr.) Mächtigt, Margitta
<b>CDU</b> Petke, Sven	<b>CDU</b> Wichmann, Henryk
<b>FDP</b> Büttner, Andreas	<b>FDP</b> Goetz, Hans-Peter
<b>GRÜNE/B90</b> Nonnemacher, Ursula	<b>GRÜNE/B90</b> Halem von, Marie Luise
<b>Nicht-parlamentarische Mitglieder</b>	<b>Benannt durch</b>
Barkusky, Uta (Dr.)	DIE LINKE
Böttcher, Karl-Ludwig	FDP
Färber, Gisela (Prof. Dr.)	GRÜNE/B90
Gebhardt, Ihno (Prof. Dr.)	DIE LINKE
Große, Werner	CDU
Hönnige, Christoph (Prof. Dr.)	SPD
Humpert, Paul-Peter (Dr.)	SPD

beschloss die EK 5/2 einen Arbeitsplan, der die Arbeitsweise inhaltlich strukturieren und einen ungefähren Zeitablauf vorgeben sollte. Der Arbeitsplan unterteilt die im Einsetzungsbeschluss aufgegriffenen Themenfelder in sieben Themenkomplexe:

1. Evaluierung und Erfahrung bisheriger Reformen im Land,
2. Evaluierung der horizontalen und vertikalen Aufgabenverteilung,
3. kommunale Kooperation,
4. zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen,
5. Zukunft der Kommunalfinanzen,
6. leistungsfähiges und bürgernahes E-Government,
7. Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Vgl. Arbeitsweise der Enquete-Kommission, in: Protokoll der 2. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.06.2011, P-EK2 5/2, Anlage 9.



Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die EK 5/2 bei der Bearbeitung der Themenkomplexe insbesondere auf die Anhörung von Expertinnen und Experten und Erfahrungsträgerinnen und Erfahrungsträgern zurückgreift. Verzichtet wurde weitestgehend auf die Vergabe von Gutachten und auf die Benennung von Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)en für die einzelnen Themenkomplexe, so wie es in anderen Enquete-Kommissionen üblich ist. Dadurch soll eine möglichst breite und intensive Debatte in den Kommissionssitzungen ermöglicht werden. Zu der Bearbeitung einzelner und zeitlich begrenzter Arbeitsfelder der Kommission wurden jedoch zwei Arbeitsgruppen eingerichtet (vgl. Kapitel 2.7 und 2.8).

Insgesamt hat die EK 5/2 in ihren ersten zwölf Sitzungen von Mai 2011 bis Juni 2012 ca. 63 Stunden getagt und dabei 47 Expertinnen und Experten und Erfahrungsträgerinnen und Erfahrungsträger zu allen sieben Themenkomplexen angehört.<sup>39</sup> In den kommenden Beratungen soll dann verstärkt über die sich aus den Anhörungen ergebenden Schlussfolgerungen diskutiert und Handlungsempfehlungen entwickelt werden (vgl. Kapitel 5).

Zur Unterstützung der Arbeit der Kommission richtete der Landtag Brandenburg ein mit drei Mitarbeitern – darunter zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern – ausgestattetes Sekretariat ein.

### **1.3 Zielsetzung und Gliederung des Zwischenberichts**

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht erfüllt die EK 5/2 den ihr vom Landtag im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 gegebenen Auftrag, im Sommer 2012 einen Zwischenbericht über den Beratungsstand vorzulegen.<sup>40</sup>

Der Zwischenbericht soll den bisherigen Beratungs- und Diskussionsverlauf bündeln und damit das weitere Vorgehen der EK 5/2 vorbereiten, insbesondere unter Berücksichtigung der zu erarbeitenden Handlungsempfehlungen. Dabei richtet sich der Zwischenbericht nicht nur an den Auftraggeber (den Landtag), sondern soll auch der interessierten Öffentlichkeit einen Überblick über die Arbeit der EK 5/2 ermöglichen.

In der Gliederung des Zwischenberichts wird von der Unterteilung des Arbeitsprogramms der EK 5/2 in die sieben Themenkomplexe abgewichen. Die sieben Themenkomplexe wurden zur Strukturierung der Arbeitsweise der EK 5/2 entwickelt, für eine Darstellung in Berichtsform eignen sie sich nur bedingt. Daher wurde eine Gliederung gewählt, welche die Unterteilung aufgreift, die behandelten Themen jedoch teilweise differenzierter widerspiegelt. Der Zwischenbericht unterteilt sich, neben der Einleitung, in drei weitere Kapitel:

- Die Darstellung und Bewertung der Ausgangslage in Brandenburg (Kapitel 2),
- die Reform Erfahrungen anderer Bundesländer und Staaten (Kapitel 3) sowie

<sup>39</sup> Eine Übersicht der Anzuhörenden kann Anlage 1, eine Übersicht des Beratungsverlaufs Anlage 2 entnommen werden.

<sup>40</sup> Vgl. Drucksache 5/2952-B.

- den Ausblick auf die Arbeit der EK 5/2 bis zum Abschlussbericht (Kapitel 4).

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg

Im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 heißt es: „Die Ergebnisse der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993 und der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 sind zu prüfen und unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit in einer zusammenfassenden Bewertung darzustellen[...]“.<sup>41</sup>

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, die bisherigen Reformschwerpunkte zu identifizieren, die Reformziele und den jeweiligen Stand der Zielerreichung darzustellen sowie die Steuerungsprozesse der Reformen zu analysieren.

Die EK 5/2 hat dazu in der 5. Sitzung eine Anhörung mit Ortsvorstehern, ehrenamtlichen und hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren, Landräten und Oberbürgermeistern durchgeführt,<sup>42</sup> um deren Sichtweise auf die Reformen zu erfahren. Darüber hinaus wurden folgende Anhörungen durchgeführt:

- Herr Jörg Vogelsänger (Minister für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, 2. Sitzung),
- Herr Dr. Markus Grünewald (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 3. Sitzung),

- Herr Plückelmann (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 3. Sitzung),
- Frau Dr. Christiane Büchner (Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, 6. Sitzung),
- Herr Karl-Ludwig Böttcher (Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Mitglied der EK 5/2, 6. Sitzung),
- Herr Dr. Paul-Peter Humpert (Landkreistag Brandenburg, Mitglied der EK 5/2, 6. Sitzung),
- Frau Abgeordnete Margitta Mächtig (DIE LINKE, stellvertretendes Mitglied der EK5/2, 7. Sitzung),
- Herr Volker-Gerd Westphal (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 7. Sitzung),
- Herr Manfred Loos (Ver.di Berlin Brandenburg, 7. Sitzung).

#### 2.1.1 Überblick über Verwaltungs- und Strukturreformen

Seit Neugründung des Landes am 3. Oktober 1990 gab es in Brandenburg zahlreiche Verwaltungs- und Strukturreformen,<sup>43</sup> sowohl auf der Ebene des Landes als auch auf der Ebene der Kommunen. Dazu zählen z.B. die Ämterbildung zwischen 1991 und 1993, die Kreisgebietsreform 1993, verschiedene Funktionalre-

<sup>43</sup> Unter Verwaltungs- und Strukturreformen werden hier sowohl Reformen verstanden, die sich z.B. auf die Aufbau- oder Ablaufstruktur einer einzelnen Behörde beziehen, als auch auf die Verlagerung von Aufgaben zwischen Land und Kommunen (Funktionalreform) sowie den veränderten Zuschnitt der Gebietskörperschaften (Gebietsreform).

<sup>41</sup> Drucksache 5/2952-B, S. 2.

<sup>42</sup> Siehe Anhörungsliste Anlage 1.

formen, die Gemeindegebietsreform zwischen 1998 und 2003 sowie die seit kurz nach dem Beitritt des Landes Brandenburg zur Bundesrepublik Deutschland einsetzenden Reformen der Landesverwaltung.<sup>44</sup>

### 2.1.2 Ämterbildung 1992

Mit der 1991 beschlossenen und 1992 durchgeführten Ämterbildung sollte in Brandenburg der teilweise vorhandenen Verwaltungsschwäche der 1.793 Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte), 1.169 davon mit einer Bevölkerung von weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW), begegnet werden.<sup>45</sup>

Es wurden 160 Ämter in drei verschiedenen Amtsformen gebildet, 54 Gemeinden blieben amtsfrei. Bei der Bildung eines Amtes sollte dessen Mindestbevölkerungszahl in der Regel über 5.000 EW liegen. Die Verwaltungszuständigkeit ging bei der Amtsbildung von der amtsangehörigen Gemeinde auf die Ämter über.<sup>46</sup> Die politische Verantwortung im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben vertraute sie der Gemeindevertretung an. Das Amt sollte auch für die vom Staat übertragenen Weisungsaufgaben verantwortlich sein.

Eine umfassende Bewertung der Ämterbildung 1992 bzw. des Amtsmodells wurde bisher noch nicht durchgeführt.

Jedoch kann schon jetzt festgehalten werden, dass sich das brandenburgische Amtsmodell neben der Einheitsgemeinde, insbesondere im ländlichen Raum, grundsätzlich bewährt habe, wenngleich der Prozess der politischen Abstimmung in den Ämtern aufwändiger sei.<sup>47</sup>

### 2.1.3 Kreisneugliederung 1993

Bei der Neugründung des Landes am 3. Oktober 1990 gab es 38 Landkreise und sechs kreisfreie Städte mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von 50.000 EW und einer Flächenspanne von 307 bis 1267 km<sup>2</sup>. Nach der Ämterreform 1992 wurde sich der Struktur und Funktion (vgl. Kapitel 2.1.4) der Landkreise gewidmet. Zielsetzung war die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Kreise, insbesondere unter Berücksichtigung der Entscheidung zugunsten eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus und des Verzichts auf staatliche Mittelbehörden (z. B. Regierungsbezirke) in Brandenburg. Mit dem Gesetz zur „Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg“ vom 24.12.1992 wurde die noch heute bestehende Struktur von 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten geschaffen (14 + 4).<sup>48</sup>

Die neuen Landkreise sollten durchschnittlich 150.000 EW haben (120.000 EW in dünnbesiedelten Gebieten), dabei aber keine regionalen Dimensionen annehmen. Darüber hinaus entschied man sich für die Bildung von Sektoralkreisen

<sup>44</sup> Eine nach Kalenderjahren gegliederte tabellarische Übersicht über die Zahl der Kommunen im Land Brandenburg kann der Anlage 3 entnommen werden.

<sup>45</sup> Vgl. Drucksache 1/433.

<sup>46</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 5.

<sup>47</sup> Vgl. Dr. Schröder, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 71.

<sup>48</sup> Vgl. Drucksache 1/1259.

entlang der Verkehrsachsen, um den Kreisen die Wahrnehmung ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zwischen dem wirtschaftlich starken Berliner Umland und den berlinfernen Regionen zu ermöglichen. Nach erfolgter Kreisneugliederung hatten die 14 Landkreise im Durchschnitt rund 149.000 EW, bei einer durchschnittlichen Fläche von rund 2.053 km<sup>2</sup> (ohne die vier kreisfreien Städte).<sup>49</sup>

Die Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt wurden wegen der fehlenden oberzentralen Bedeutung, im Gegensatz zu den Städten Potsdam, Cottbus, Frankfurt/Oder und Brandenburg, eingekreist. Beide Städte sollten aber über eine entsprechende Änderung der Kommunalverfassung bestimmte Kreiszuständigkeiten behalten, die sie ihrer Größe entsprechend bewältigen könnten.<sup>50</sup>

Der Prozess der Kreisneugliederung wurde als positiv dargestellt. Die beteiligten Akteure hätten auf Augenhöhe verhandelt und das gemeinsame Ziel, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, vorangetrieben. Bevor über Mindestgrößen der neuen Landkreise diskutiert worden sei, seien Aufgaben festzulegen gewesen, die die Landkreise im Zuge einer Funktionalreform hätten zukünftig wahrnehmen sollen.

Insgesamt sei die Kreisgebietsreform erfolgreich gewesen, sowohl hinsichtlich des Ergebnisses (14 + 4) als auch hinsichtlich des Reformprozesses.<sup>51</sup>

## 2.1.4 Funktionalreformen

In Brandenburg gab es mehrere Funktionalreformen (vgl. Kapitel 2.4), die unterschiedliche Wirkungen entfalteten. Die erste Funktionalreform fand in dem Zeitraum von 1993 bis 1996 statt. Ausgehend von der Regierungserklärung zur Funktionalreform vom 21. Juni 1993 und dem Kabinettsbeschluss zur Einsetzung einer Kommission Funktionalreform vom 12. Oktober 1993, mit dem Auftrag, die Funktionalreform sachverständig zu begleiten (Jahn-Kommission), wurde im Ergebnis eine Reihe von Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene, insbesondere auf die Landkreise, übertragen. Ein Ergebnis bisheriger und Voraussetzung weiterer Reformschritte war das „Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg“ (FRGGBbg). Nach § 1 Abs. 1 FRGGBbg sind „Verwaltungsaufgaben [...] möglichst orts- und bürgernah zu erfüllen [...]. Dabei ist eine größtmögliche Bündelung vor Ort anzustreben und der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zu beachten“. Das FRGGBbg ist heute noch in Kraft. Entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung wurden zahlreiche Einzelaufgaben und einige Aufgabenblöcke auf die Landkreise übertragen. Eine Aufgabenübertragung auf die kreisangehörige Ebene fand nicht statt.<sup>52</sup>

Trotzdem sei diese Reform insgesamt erfolgreich gewesen, was insbesondere durch eine „politische Rücken- deckung“ ermöglicht worden ist.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Vgl. Dr. Humpert, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S. 21 ff.

<sup>50</sup> Vgl. Drucksache 1/1259.

<sup>51</sup> Vgl. Dr. Humpert, a. a. O.

<sup>52</sup> Vgl. Böttcher, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S. 35 f.

<sup>53</sup> Vgl. Dr. Humpert, a. a. O., S. 26 f. sowie Drucksache 1/2839.

Eine Weiterführung der Funktionalreform wurde von der Landesregierung 2003 bis 2009 verfolgt. 2003 wurde ein entsprechendes Konzept beschlossen und auf Grundlage dessen 2004 die „Interministerielle Arbeitsgruppe zur Weiterführung der Funktionalreform“ (IMAG-FR) eingesetzt. Von der IMAG-FR ging jedoch kein größerer Kommunalisierungsschub aus. Als Gründe hierfür wurden die mangelnde politische Unterstützung, der kleinteilige Prüfansatz sowie die Ressortinteressen angeführt.<sup>54</sup> Die IMAG-FR hat im September 2009 einen Abschlussbericht erarbeitet, der jedoch nicht mehr vom Kabinett beschlossen worden ist.

Die Fortführung der Funktionalreform war auch ein Kernziel der Gemeindestrukturreform: In den am 11. Juli 2000 von der Landesregierung beschlossenen und später vom Landtag Brandenburg zustimmend als Basis für die Schaffung neuer Kommunalstrukturen genommenen „Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg – Starke Gemeinden für Brandenburg“ wird als ein Reformziel formuliert: „Durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere kommunale Ebene verlagert werden können“.<sup>55</sup>

Ebenfalls unter dem Aspekt der Funktionalreform kann auch die Arbeit des 2005 eingesetzten „Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen

und Standards“ (SANS) des Landtages Brandenburg betrachtet werden. Zwar beschäftigte sich der SANS schwerpunktmäßig mit dem Bürokratieabbau im Land, jedoch entfaltete das vom SANS initiierte Standarderprobungsgesetz auch Wirkungen im Bereich der Funktionalreform. So wurde das Standarderprobungsgesetz auch für die Erprobung von Aufgabenverlagerungen in gesetzlich bestimmten Bereichen erweitert.<sup>56</sup> Darüber hinaus empfiehlt der SANS in dem 2007 vorgelegten Abschlussbericht eine „weitgehende Kommunalisierung aller unmittelbar bürger- und unternehmensbezogenen Aufgaben des Landes“.<sup>57</sup> Die EK 5/2 bat die Landesregierung in ihrer 7. Sitzung um einen Kurzüberblick über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des SANS, der der Kommission am 09. Mai 2012 zugestellt worden ist.<sup>58</sup> Schriftlich angehört wurde auch Staatssekretär Bretschneider, der sich als Ressortvertreter kritisch gegenüber einer Aufgabenkommunalisierung einließ.

### 2.1.5 Gemeindegebietsreform 2003

Der Zweite Landtag Brandenburg setzte eine Enquete-Kommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ zur Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Land Brandenburg

<sup>56</sup> Vgl. Plückelmann, in: Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.08.2011, P-EK2 5/3, S. 43f.

<sup>57</sup> Abschlussbericht und Empfehlungen des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards, Drucksache 4/4570, S. 13.

<sup>58</sup> Vgl. Kurzübersicht zum Umsetzungsstand der zentralen Empfehlungen des SANS vom Juni 2007 an die Landesregierung, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 13.

<sup>54</sup> Vgl. Böttcher/Dr. Humpert, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S. 27 und 35f.

<sup>55</sup> Drucksache 3/1482, S. 3.

ein. Die Kommission sprach sich in ihrem Abschlussbericht dafür aus, die gemeindliche Struktur im Land Brandenburg fortzuentwickeln. Neben amtsfreien Gemeinden sollten die Ämter zu sog. Amtsgemeinden umgeformt werden. Sie hielt eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch den Gesetzgeber für unangemessen im Hinblick auf die Verhältnisse in weiten Bereichen des Landes Brandenburg. Gemeindeeingliederungen oder -neugliederungen durch den Gesetzgeber blieben im Einzelfall möglich. Der Landtag nahm den Bericht am 06. Mai 1999 zur Kenntnis.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 20. September 2000 (Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg)<sup>59</sup> eine landesweite Gemeindegebietsreform eingeleitet.<sup>60</sup> Auslöser war die Auffassung des Gesetzgebers, dass vor allem viele der amtsangehörigen Gemeinden durch deren geringe Bevölkerungsgröße (mehr als die Hälfte mit einer Bevölkerung von unter 500 EW) keine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft mehr haben. Vor allem durch Zusammenschlüsse sollte die Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhöht werden. Amtsangehörige Gemeinden sollten eine Mindesteinwohnerzahl von 500 EW erreichen, ein Amt sollte aus drei bis sechs amtsangehörigen Gemeinden bestehen

und insgesamt mindestens 5.000 EW zählen. Außerdem wurden die bis dahin bestehenden drei Amtsmodelle auf ein Modell reduziert und die Ortsteilverfassung ausgebaut. Im engeren Verflechtungsraum (vgl. Kapitel 2.1.6) sollten grundsätzlich amtsfreie Gemeinden mit mehr als 5.000 EW gebildet werden, im äußeren Entwicklungsraum gab es differenziertere Ansätze.<sup>61</sup> Die Reform war in zwei Phasen unterteilt: Nach einer Freiwilligkeitsphase, die bis zum 31. März 2002 währte, wurden mit Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze am 26. Oktober 2003 Gebietsänderungen kraft Gesetzes vollzogen. Insgesamt wurde durch die Gemeindegebietsreform die Anzahl der Gemeinden in Brandenburg von 1.479 auf 416 reduziert. Davon waren 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden waren 54 Ämtern zugeordnet. Die Zahl der Verwaltungsträger blieb im Wesentlichen unverändert.<sup>62</sup>

Eine umfassende und objektive Evaluation der Gemeindegebietsreform 2003 liegt nicht vor. Die Landesregierung hat der EK 5/2 einen Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003 zur Verfügung gestellt. Der Vertreter der Landesregierung hat darauf hingewiesen, dass dieser – ursprünglich nur für die Landesregierung erstellte – Bericht nicht der Arbeit der EK 5/2 vorgreifen möchte.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Vgl. Drucksache 3/1732-B.

<sup>60</sup> Auch zwischen 1993 und 2000 gab es Veränderungen der Gebietsstrukturen und Diskussionen über die Zukunft der Städte und Gemeinden. So gab es zahlreiche freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden, auf die hier jedoch nicht eingegangen wird.

<sup>61</sup> Ausführlich im Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 7.

<sup>62</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 6–8.

<sup>63</sup> Vgl. Vertreter der Landesregierung, in: Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.08.2011, P-EK2 5/3, Seiten 5f und 26.

Insbesondere auf die Frage, ob sich die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Ämter verbessert hat (Fusionsrendite), gibt es keine einheitlichen Antworten. In der durchgeführten Anhörung mit den betroffenen Kommunalvertretern verwiesen einige auf eingetretene Einspareffekte, andere konnten dies wiederum nicht bestätigen.<sup>64</sup> Auch die auf der Grundlage eines Beschlusses der EK 5/2 vom 26.08.2011 vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) gelieferten Daten zur Kassenstatistik der Kommunen zwischen 1998 und 2009 geben darüber keine statistisch signifikante Aussage.<sup>65</sup>

Positiv bewertet wurde jedoch die Möglichkeit, durch die gebündelte Finanzkraft der zusammengeschlossenen Ämter und Gemeinden Investitionen tätigen und Fördermittel gewinnen zu können, was einem Amt oder einer einzelnen Gemeinde allein nicht möglich gewesen wäre.<sup>66</sup>

Die teilweise befürchteten negativen Effekte einer umfassenden Gemeindegebietsreform auf die lokale Identität bzw. das Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung konnten jedoch nicht nachgewiesen werden. Dies ist insbesondere dadurch

bedingt, dass die lokale Identität nur eingeschränkt durch den politisch-administrativen Status beeinflusst werde. Wesentlich wichtiger seien das lokale Angebot an Infrastruktur (Kitas, Schulen, Nahverkehr etc.) und das Fortbestehen z. B. lokaler Vereinsstrukturen oder auch der Freiwilligen Feuerwehr im Ort<sup>67</sup>. Das Zusammenwachsen der fusionierten Gemeinden und Ämter sei jedoch ein langwieriger Prozess gewesen, der zum Teil immer noch andauere, und der bei der Bevölkerung eine gewisse „Reformmüdigkeit“ ausgelöst habe.<sup>68</sup>

Die Erwartungen an die Stärkung der Ortsteilverfassungen konnten nur bedingt erfüllt werden. Durch die Ortsteilverfassung sollte auch eine Art Kompensation für die Gemeinden erreicht werden, die ihre Unabhängigkeit verloren haben und zu Ortsteilen wurden. Die ehrenamtlichen Ortsbeiräte und Ortsvorsteher haben zwar ein umfassendes Informationsrecht, seien jedoch mit den Entscheidungsbefugnissen unzufrieden.<sup>69</sup>

Seit der Gemeindegebietsreform hat sich die Struktur der kreisangehörigen Ebene nur geringfügig geändert. Mit Stand vom 30. Juni 2010 gab es im Land Brandenburg 415 Gemeinden in 14 Landkreisen. Davon sind 144 Gemeinden amtsfrei und 271 amts-angehörig in insgesamt 53 Ämtern. 112 Kommunen besitzen das Stadtrecht. In den Bran-

<sup>64</sup> Vgl. Boschan/Fetting/Lange/Rocher, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 60, 65, 90 und 96f.

<sup>65</sup> Vgl. Vorstellung der Ergebnisse der Erhebung des AfS zur Personal- und Kassenstatistik, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 50ff. Eine Übersicht der vom AfS erhobenen Daten kann Anlage 4 entnommen werden.

<sup>66</sup> Vgl. Lange, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 60.

<sup>67</sup> Vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S. 11f.

<sup>68</sup> Vgl. Fetting / Martin, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 46 und 50.

<sup>69</sup> Vgl. Dr. Büchner, a. a. O., S. 12ff.

denburger Gemeinden gibt es 1.763 Ortsteile.<sup>70</sup>

## 2.1.6 Reform der Raumplanung

### 2.1.6.1 Zentralörtliche Gliederung in Brandenburg

Zum Thema „Die zentralörtliche Gliederung in Brandenburg und die Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg“ wurde in der 12. Sitzung der EK 5/2 Frau Kathrin Schneider, Leiterin der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg im Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, angehört.

Im Jahr 2005 haben sich die Länder Berlin und Brandenburg darauf verständigt, die Landesplanung fortzuschreiben und zu überarbeiten. Dies sollte auf der Grundlage: Weg vom Leitbild der dezentralen Konzentration – hin zu dem Ansatz „Stärken stärken“ geschehen. Als Vorgabe für diese neue Landesplanung wurden fünf Punkte vereinbart:

- Neue räumliche Schwerpunkte im europäischen Zusammenhang gestalten;
- Wachstum und Innovation unterstützen;
- Daseinsvorsorge räumlich ordnen und Infrastrukturentwicklung auf räumliche Schwerpunkte ausrichten;
- Freiraum schützen und bewahren;
- Kulturlandschaften als Handlungsräume begreifen.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 8f.

<sup>71</sup> Vgl. Schneider, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12, S.41-42.

Mit dem Landesentwicklungsprogramm vom 10. Oktober 2007 wurde die durch das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1997 eingeführte landesplanerische Trennung zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum aufgegeben.

Als Instrument der Raumordnung diene u. a. der klassische Steuerungsansatz: der so genannte Ansatz der Definition zentraler Orte.<sup>72</sup> Danach gilt ein Ort als zentraler Ort, wenn er für das ihn umgebende Ergänzungsgebiet einen Bedeutungsüberschuss erlangt. Das Landesentwicklungsprogramm von 2007 legt fest, was zentrale Orte in dem Planungsraum Berlin und Brandenburg sind. Dabei sollen Gemeinden bestimmt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, der zu versorgenden Bevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche, der funktionalen Ausstattung und der Potenziale in der Lage sind, die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend zu erfüllen.<sup>73</sup>

#### Fazit:

Das Zentrale-Orte-System gebe keine Verwaltungsstrukturen vor, sondern ein räumliches Orientierungssystem zur Vorhaltung von übergemeindlich wirkenden Leistungen der Daseinsvorsorge. Das System der Zentralen Orte sei abgekoppelt vom System der Verwaltungsstrukturen.

Nach Aussage von Frau Schneider werde das Instrument der Zentralen Orte

<sup>72</sup> Entwickelt in den 30er Jahren von dem Geografen Walter Christaller.

<sup>73</sup> Vgl. Schneider, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12, S. 42.



allein zukünftig nicht ausreichen, die Daseinsvorsorge (vor allem in der Grundversorgung) langfristig hinreichend zu regeln. Sodass die Mittelbereiche, die im Landesentwicklungsplan ausgewiesen sind, einerseits die Bezugskulisse für die Vorhaltung der gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge seien und andererseits zugleich eine räumliche Bezugskulisse für die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Grundversorgung böten. Die Mittelzentren würden aufgefördert, mit ihren Gemeinden im Mittelbereich zu kooperieren.<sup>74</sup>

### **2.1.6.2 Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (2009)**

Frau Schneider legte in ihrem Vortrag den Fokus auf den Punkt „Daseinsvorsorge räumlich ordnen und Infrastrukturentwicklung auf räumliche Schwerpunkte ausrichten“.

Als ein Ergebnis der Veränderungen, die sich aus dem im Jahr 2009 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplan ergaben, berichtete Frau Schneider, dass für den Grundbedarf seither die 201 amtsfreien Gemeinden und Ämter bestimmt seien. Der gehobene Bedarf solle in 46 Mittelbereichen, der spezialisierte höherwertige Bedarf in den vier nicht abgegrenzten Oberbereichen vorgehalten werden. Grundlage dieser Veränderungen seien die veränderten Rahmenbedingungen gewesen, zu denen auch die Gemeindegebietsreform des Jahres 2003/2004 gehöre.

<sup>74</sup> Vgl. ebd., S. 43.

Der Landesentwicklungsplan legt Bereiche der Grundversorgung<sup>75</sup> mit einem Grundsatz 2/4 fest. Danach gibt es in diesen Gemeinden keine übergemeindlich wirkenden Funktionsüberhänge und damit auch keine Zentralität im Sinne der Definition des Landesentwicklungsprogramms mehr. Auf die Ausweisung von Kleinzentren und Grundzentren als Zentrale-Orte-Kategorien wurde verzichtet.<sup>76</sup> Das Zentrale-Orte-System sei folglich grundsätzlich geändert worden.<sup>77</sup>

Ein nationales Alleinstellungsmerkmal stellt dabei die aus dem Gesamttraum der Länder Berlin und Brandenburg bestehende Metropolregion, in deren Mitte die Bundeshauptstadt liegt und die daher als Hauptstadtregion bezeichnet wird.<sup>78</sup>

Die Landesentwicklungsplanung sieht für die Versorgung oberhalb der Grundversorgung anstatt der bisherigen Ausstattungskataloge nunmehr Funktionen vor.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> In Übereinstimmung mit der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, die den Gemeinden Aufgaben der Grundversorgung zuweist, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12, S. 42.

<sup>76</sup> Vgl. Schneider, a. a. O., S. 42.

<sup>77</sup> Das Zentrale-Orte-System im Gesamttraum Berlin-Brandenburg legt als Zentrale Orte die Metropole, Oberzentren, Mittelzentren und Mittelzentren in Funktionsteilung fest. Mit dem System Zentraler Orte soll ein tragfähiges Netz technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen des gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfes gesichert und entwickelt werden (vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009, S. 16.).

<sup>78</sup> Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009, S. 23.

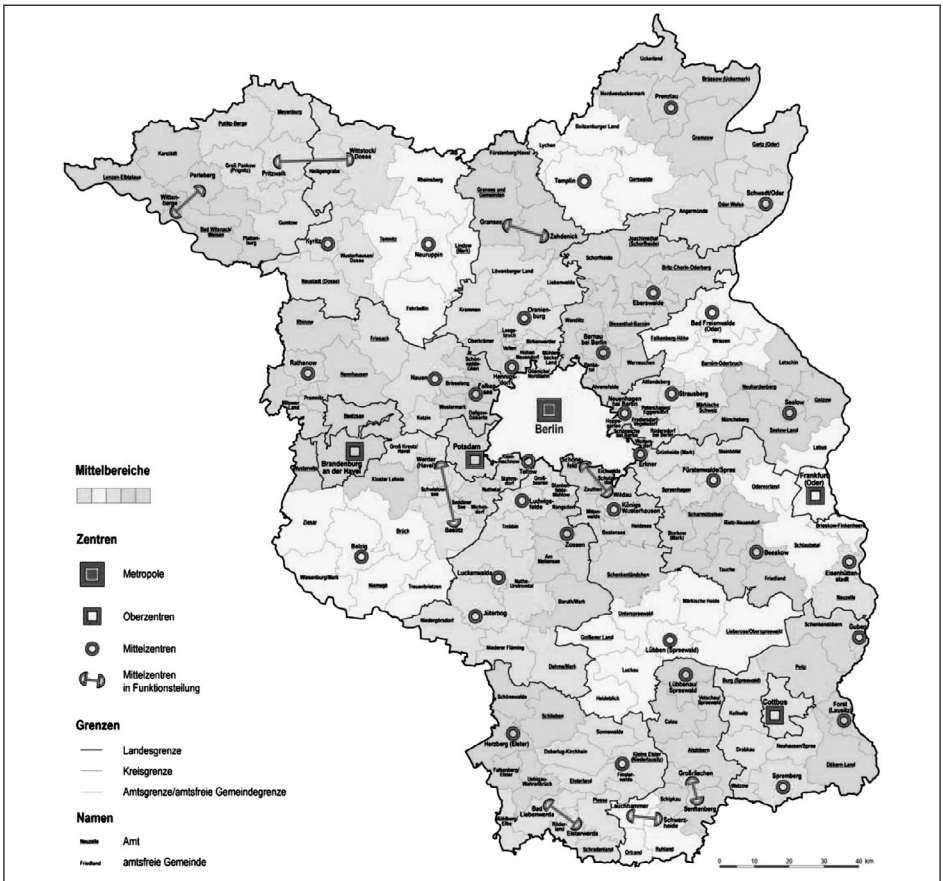
<sup>79</sup> Diese sind: Wirtschafts-, Kultur-, Freizeit-, Verwaltungs-, Bildungs-, Gesundheitsfunktionen, soziale Versorgungsfunktionen, Verkehrsknotenpunkte, Standort für großflächigen Einzelhandel, Konzentration der Siedlungsentwicklung, In: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12, S. 42.

### 2.1.7 Reformen der Landesverwaltung

Die Reform der Landesverwaltung war seit Gründung des Landes Brandenburg Dauerthema in Brandenburg.<sup>80</sup> Auslöser war zum einen der im Vergleich zu struk-

turschwachen westdeutschen Flächenländern hohe Personalbestand (1997 gab es ca. 68.000 VZÄ (Vollzeitäquivalente)) und zum anderen die seit den 1990er Jahren in Deutschland verstärkt geführte Diskussion zum sog. „Neuen Steuerungsmodell“. In den folgenden Jahren gab es verschiedene Beratungs- und Koordinierungsgremien, z. B. der bereits angesprochene SANS, die das Thema

<sup>80</sup> Ausführlicher dazu: Westphal, Entwicklung des Themas „Verwaltungsmodernisierung“ in der brandenburgischen Landesverwaltung. In: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, Anlage 19.



**Abb. 1:** Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg – Metropole, Ober- und Mittelzentren mit Mittelbereichen  
*Quelle: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009, S. 30.*

Modernisierung der Landesverwaltung vorantrieben. Dabei wurden aber oftmals auch bestimmte „Moden“ der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen, die sich im Nachhinein als nur bedingt nützlich erwiesen.

Höhepunkte der Modernisierungsbestrebungen waren die erste Personalbedarfsplanung 2001,<sup>81</sup> die seitdem kontinuierlich fortgeschrieben wurde, und die Verabschiedung des Gesetzes zur „Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung“ (Haushaltssicherungsgesetzes) am 25. Juni 2003.<sup>82</sup> Das Haushaltssicherungsgesetz, welches weiterhin gilt, sah starke Veränderungen der Verwaltungsstrukturen vor, z. B. durch organisatorische Bündelungen, und ermöglichte dadurch die deutliche Reduzierung des Personalbestands, insbesondere in den Zentralverwaltungen (Personal etc.). Die in der Kommission besprochene Personalbedarfsplanung<sup>83</sup> für den Zeitraum 2010 bis 2014 sieht einen Rückgang des Personalbestands von 49.247 im Jahr 2010 auf 45.500 im Jahr 2014 vor. Im Jahr 2009 schloss die Landesregierung mit den Gewerkschaften den Tarifvertrag Verwaltungsumbau (TV Umbau) ab, der die räumliche (z. B. Mobilitätsprämie) und aufgabenbezogene (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen) Flexibilität der Beschäftigten erhöhen sollte.<sup>84</sup>

Die enge Verknüpfung der Reform der Landesverwaltung mit dem Ziel des Stellenabbaus wurde insbesondere von den Gewerkschaften kritisiert. So habe die Reformbereitschaft der Beschäftigten gelitten, da Ihnen gegenüber oftmals nur die negativen Folgen von Reformen, nicht jedoch positive Chancen der Veränderungen vermittelt worden seien. Auch der im TV Umbau festgelegte Rechtsanspruch auf Qualifizierung werde dadurch kaum genutzt.<sup>85 86</sup>

### **Fazit:**

Die Kommunal- und Landesverwaltung in Brandenburg hat sich seit der Wende einem kontinuierlichen Veränderungsprozess unterzogen. Dies war bedingt durch die Sondersituation der Wiedervereinigung und Wiedergründung des Landes Brandenburg sowie der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung, sich ändernden Rahmenbedingungen aber auch von bestimmten Modernisierungsmoden. Dabei ist zu bemerken, dass die meisten Reformen immer eng mit dem Aspekt des Personalabbaus und damit der Kosteneinsparungen verbunden waren<sup>87</sup>. Eine objektive Bewertung der Wirkung der Verwaltungs- und Strukturreformen ist jedoch kaum möglich.<sup>88</sup>

<sup>81</sup> Vgl. Drucksache 3/2612.

<sup>82</sup> Vgl. Plenarprotokoll 3/77.

<sup>83</sup> Vgl. Drucksache 5/2021. Die aktuelle Personalbedarfsplanung 2018 wurde am 09.08.2012 als Drucksache 5/5774 ausgegeben.

<sup>84</sup> Vgl. Westphal, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 36ff.

<sup>85</sup> Vgl. Loos, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 41 ff.

<sup>86</sup> Eine Übersicht der Entwicklung der Anzahl der Landesbeschäftigten kann Anlage 6 entnommen werden.

<sup>87</sup> Vgl. Westphal, a. a. O., S. 43.

<sup>88</sup> Dies ist jedoch kein „brandenburgisches Phänomen“, sondern eine generelle Problematik bei der Bewertung von Verwaltungs- und Strukturreformen. So haben sich von der EK 5/2 angehörte

## 2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg

Im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 heißt es: „Die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten sind vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten“.<sup>89</sup>

Die EK 5/2 hat sich in Ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, zu analysieren, ob die Verwaltungsstruktur für die Identität eines Ortes entscheidend ist und was die Identität eines Ortes ausmacht. Außerdem soll die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für die örtliche/kreisliche Entwicklung untersucht werden unter Einbeziehung der Ergebnisse des 3. Demografieberichts der Landesregierung.

Für die Erfassung des IST-Stands hat die Kommission in der 2., 3., 6. und 7. Sitzung Anhörungen durchgeführt.

Angehört wurden:

- Herr Minister Jörg Vogelsänger (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, 2. Sitzung),

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch dahingehend geäußert, dass es keine objektiven und verallgemeinerbare Aussagen zu möglichen Mindestgrößen von Gemeinden gibt, sondern lediglich entsprechende Reformtrends und/oder subjektiven Bewertungen (Vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/6, S. 8 sowie vgl. Prof. Dr. Bogumil / Prof. Dr. Kuhlmann, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 21 f, 28 und 44 f).

<sup>89</sup> Vgl. Drucksache 5/2652-B, S. 1.

- Herr Dr. Markus Grünewald (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 3. Sitzung),
- Herr Manfred Bauer (Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 6. und 7. Sitzung) und
- Frau Ilka Seyer (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 7. Sitzung).

Gemäß Beschluss des Landtages Brandenburg vom 24. März 2012<sup>90</sup> wurde der Dritte Demografiebericht des Landes Brandenburg – nach den Berichten 2004 und 2005 – durch die Landesregierung angefertigt. Nachdem der Erste Demografiebericht 2004 sich mit dem demografischen Wandel in allgemeiner Hinsicht und den wirtschaftspolitischen Folgen befasste, untersuchte der Zweite Demografiebericht 2005 die Ursachen und Folgen der einzelnen Handlungsebenen. Der Dritte Demografiebericht 2011 skizziert u. a. die Veränderungen seit dem Jahr 1990, zeigt eine Projektion bis zum Jahr 2030 auf und beschreibt die Erfahrungen mit Projekten und Maßnahmen im Umgang mit dem demografischen Wandel.<sup>91</sup>

Brandenburg stellt sich auf allen Ebenen dem demografischen Wandel. Die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung wird weitgehend anerkannt. Land und Kommunen sind dabei, sich den Änderungen anzupassen.

<sup>90</sup> Vgl. Drucksache 5/2941-B

<sup>91</sup> Nähere Informationen siehe Dritter Demografiebericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011.

### 2.2.1 Entwicklung in den 90ern

Die politische Wende im Jahr 1989 und dem damit einhergehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbruch führte zu Beginn der 1990er Jahre im Land Brandenburg und den anderen neuen Bundesländern zu einem sehr starken Geburtenrückgang. Die Übernahme des Gesellschaftssystems der alten Bundesländer führte damit zu dauerhaften Änderungen im generativen Verhalten. Während zu DDR-Zeiten der Lebensstil geprägt war von einer frühen wirtschaftlichen Selbständigkeit, einer Familiengründung in jungen Lebensjahren und einer geringen Kinderlosigkeit, kam es nach der Wiedervereinigung zu einer erheblichen Individualisierung der Lebensstile.

Nach einem Tiefststand der Geburtenzahlen im Jahr 1993 näherte sich die Geburtenhäufigkeit im Land Brandenburg bis Ende der 1990er Jahre dem Niveau der alten Bundesländer zunehmend an, erreichte jedoch nicht mehr das Niveau, um eine einfache Reproduktion der Bevölkerung zu gewährleisten.<sup>92</sup>

Daneben waren die 1990er Jahre auch geprägt von einer hohen Wanderdynamik, die einerseits aus erheblichen Zuwanderungen und andererseits aus der Abwanderung von Brandenburgern in die alten Bundesländer – begünstigt durch die regionalen Unterschiede in den Lebens-, Arbeits- und Einkommensverhältnissen – resultierte.<sup>93</sup> Eine nachholende Wohnsuburbanisierung gab es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre durch die sehr starke Bautätigkeit im

Berliner Umland, die im kleineren Maßstab auch im Umland der größeren Städten und Gemeinden der berlinfernen Regionen Brandenburgs ablief. Auch die Binnenwanderung innerhalb des Landes Brandenburg führte zu drastischen Verlusten in den größeren Städten. Insgesamt wurden die Wanderungsverluste jedoch zahlenmäßig durch die Wanderungsgewinne aus Berlin mehr als ausgeglichen. Im Ergebnis wuchs trotz des hohen Geburtendefizits die Bevölkerungszahl im Land Brandenburg leicht. In der Folge war Brandenburg das einzige der neuen Bundesländer mit steigender Bevölkerungszahl.<sup>94</sup>

#### Fazit:

Die Dekade der 1990er war ein Zeitraum geprägt von demografischen Sondereffekten, die Brandenburg erheblich von der Entwicklung in den anderen ostdeutschen Bundesländern unterscheidet.

### 2.2.2 Entwicklung seit dem Jahr 2000

Die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg wurde maßgeblich in den Jahren 2000 bis 2009 vom Geburtendefizit geprägt. Die Zahl der Geborenen lag jährlich um rund 8.000 Personen unter der Zahl der Gestorbenen. Die Bevölkerungszahl Brandenburgs sank in der Folge ausgehend vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2009 um rund 90.000 Personen auf 2,51 Millionen EW.<sup>95</sup>

Damit lebten auch immer weniger Frauen im gebärfähigen Alter in Bran-

<sup>94</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>95</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg – Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, S. 4, Drucksache 5/3684.

<sup>92</sup> Vgl. ebd., S. 3.

<sup>93</sup> Vgl. ebd., S. 4.

denburg, was u. a. auf die überproportionalen Wanderungsverluste junger Frauen seit den 1990ern zurück zu führen ist. Eine Veränderung gab es nicht nur bei der Zahl, sondern auch bei der Altersstruktur der Gebärenden. Das Durchschnittsalter jener stieg seit den 1990er Jahren deutlich an, so dass sich der Anteil der Kinder, der von Frauen im Alter von über 30 Jahren geboren wird, von 31 Prozent im Jahr 2000 auf 46 Prozent im Jahr 2009 erhöht hat. Der Trend zur Kinderlosigkeit in Brandenburg ist zwar erkennbar, aber bislang deutlich weniger ausgeprägt als in den alten Bundesländern.<sup>96</sup>

Verbesserte Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen sowie die systematische Verbesserung der medizinischen Versorgung führten seit 1990 zu einer überproportionalen Steigerung der Lebenserwartung im Land Brandenburg. Gemäß der Sterbetafel 2007/2009 liegt die durchschnittliche Lebenserwartung von neugeborenen Mädchen bei 82 Jahren und bei Jungen bei rund 76 Jahren.<sup>97</sup>

Der demografische Wandel geht auch mit einer Verkleinerung der Haushalte und einer Änderung der Familienstrukturen einher. Statistisch gesehen besteht der Brandenburger Durchschnittshaushalt nur noch aus 2,0 Personen. Mittlerweile ist mehr als jeder dritte Haushalt ein Singlehaushalt. Der Anteil der Kinder, die in einem Haushalt eines Ehepaares hineingeboren wurden, betrug im Jahr 2009 nur noch 60 Prozent, während der Anteil der Kinder in Alleinerzie-

henden-Haushalten und/oder Lebensgemeinschaften jeweils 20 Prozent betrug.<sup>98</sup>

Der Anteil der Ausländer verharrt laut der Statistik des Ausländerzentralregisters seit Jahren bei ca. zwei Prozent.<sup>99</sup>

Die Bevölkerungsentwicklung ist seit dem Jahr 2000 im Berliner Umland und im weiteren Metropolenraum gegenläufig. Die Wanderungsgewinne brachten dem Berliner Umland Bevölkerungsgewinne von 15 Prozent, während die anderen Landesteile in einem Jahrzehnt elf Prozent an Bevölkerung verloren. Die positive Wanderungsbilanz des Berliner Umlandes wurde sehr stark vom Zustrom von Berlinern geprägt, die negative Wanderungsbilanz des weiteren Metropolenraumes dagegen überwiegend von Verlusten gegenüber den alten Bundesländern.<sup>100</sup>

Insgesamt ging die Bevölkerung in Brandenburg in den letzten zehn Jahren um drei Prozent zurück. Dies betraf aber nicht alle Altersjahrgänge gleichermaßen. Aufgrund des geringen Geburtenniveaus ging die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis unter 15 Jahren um mehr als ein Fünftel zurück. Ähnliches wies auch die Gruppe der 15- bis unter 45-Jährigen auf. Bei der Anzahl der Personen, die sich derzeit im Auszubildendenalter befinden,<sup>101</sup> gab es in der letzten Dekade einen extremen Rückgang um 50 Prozent.<sup>102</sup> Was die Zahl der Personen im

<sup>98</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>99</sup> Vgl. ebd.

<sup>100</sup> Vgl. ebd., S. 8.

<sup>101</sup> Hier: 16 bis unter 19 Jahre.

<sup>102</sup> Anmerkung: Der starke Rückgang ist zurückzuführen auf das Eintreten der geburtenschwächsten Jahrgänge ins Erwerbsfähigenalter. (Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2012, S. 9.)

<sup>96</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S. 5, Drucksache 5/4324.

<sup>97</sup> Vgl. ebd., S. 6.

Seniorenalter betrifft, stieg diese aufgrund der steigenden Lebenserwartung und wegen der stärker besetzten Jahrgänge um fast die Hälfte. Die Zahl der Hochbetagten im Alter ab 80 Jahren wuchs noch stärker an und nahm um 40.000 Personen zu.<sup>103</sup>

### 2.2.3 Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030

Die Bevölkerungszahlen des Landes Brandenburg werden auch weiterhin sinken. So geht die aktuelle Bevölkerungsprognose des Landes davon aus, dass die Einwohnerzahl trotz Wandergewinnen im Zeitraum von 2008 bis 2030 um etwa 295.000 Personen auf 2,23 Millionen zurückgehen wird. Nach dem Jahr 2020 wird sich der jährliche Bevölkerungsverlust von im Mittel über 13.000 Personen sogar noch ausweiten, da die niedrige Geburtenrate in der Nachwende-Generation dann weitere Geburtenausfälle nach sich ziehen wird. Trotz einer sehr wahrscheinlich weiter steigenden Lebenserwartung wird die Zahl der Sterbefälle deutlich zunehmen, weil die geburtenstarken Jahrgänge immer mehr in die letzte Lebensphase hineinwachsen.<sup>104</sup>

Zukünftig wird teilträumlich mit einer gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung und einer Verschärfung der demografischen Disparitäten zu rechnen sein. Nur das Berliner Umland wird, insbesondere gegenüber Berlin, Wanderungsgewinne erzielen, während der weitere Metro-

lenraum zusätzliche Verluste erleiden wird.<sup>105</sup> Im Zuge dieser Entwicklung wird sich die regionale Bevölkerungsverteilung im Land Brandenburg weiter verschieben. Im Jahr 1990 lebten im Berliner Umland 30 Prozent der Bevölkerung und im berlinfernen Raum noch 70 Prozent. Im Jahr 2009 lebten 36 Prozent der Bevölkerung im Berliner Umland. Im Jahr 2030 werden es dagegen bereits 43 Prozent sein, obwohl dieser Raum nur einen Anteil von 10 Prozent an der Landesfläche ausmacht. Im weiteren Metropolraum ist der Bevölkerungsrückgang eng mit einer Verringerung der Bevölkerungsdichte verbunden, die bis zum Jahr 2030 fast auf das gegenwärtige Niveau des Landkreises Uckermark absinken könnte. Auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise wird es mittel- und langfristige nur in der Landeshauptstadt Potsdam eine Bevölkerungszunahme geben.<sup>106</sup>

Was die Altersgruppen betrifft, werden sich die Proportionen auf Landesebene immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge verschieben. Insbesondere nach 2020 werden die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen weiter abnehmen.<sup>107</sup> Die Personen im erwerbsfähigen Alter<sup>108</sup> werden ebenfalls zahlenmäßig kontinuierlich abnehmen und sich um 30 Prozent verringern. Durch die steigende Lebenserwartung und der zunehmend stärker besetzten Altersjahrgänge wird die Gruppe der Hochbetagten,<sup>109</sup> deren Zahl sich bereits

<sup>103</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S.10, Drucksache 5/3684.

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S.12.

<sup>105</sup> Vgl. ebd., S.13.

<sup>106</sup> Vgl. ebd., S.14.

<sup>107</sup> Vgl. ebd., S.15.

<sup>108</sup> Hier: 15 bis unter 65 Jahre.

<sup>109</sup> Personen ab dem 80. Lebensjahr.

bis 2020 verdoppeln wird, am stärksten wachsen. Nach einer neuen Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung<sup>110</sup> wird das Land Brandenburg bundesweit in dieser Altersgruppe die höchste Zunahme zu verzeichnen haben. Demnach wird der Anteil der über 80-jährigen Männer und Frauen in Brandenburg im Jahr 2030 9,3 Prozent erreichen. Aber auch die Zahl der „jungen“ Alten zwischen 65 und unter 80 Jahren wird nach 2020 deutlich zunehmen. Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2030 der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenüber stehen wird.<sup>111</sup>

Im Berliner Umland wird die prozentuale Zunahme der Personen im Seniorenalter ab 65 Jahre mit ca. vier Fünfteln doppelt so hoch ausfallen wie im weiteren Metropolitanraum. Die Zunahme der Hochbetagten ab 80 Jahre, deren Zahl sich gegenüber 2008 im Berliner Umland fast verdreifachen und im weiteren Metropolitanraum verdoppeln wird, wird in beiden Teilräumen besonders dynamisch verlaufen.<sup>112</sup>

### **Fazit:**

Der Bevölkerungsrückgang ist unumkehrbar und langfristige Realität und wird

auch zu Steuermindereinnahmen führen. Dabei nimmt das regionale Auseinanderdriften zu. Der weite Metropolitanraum wird bis zum Jahr 2030 jeden vierten Einwohner verlieren, wogegen das Berliner Umland weiter wachsen wird. Vor allem die Abwanderung von jungen gut ausgebildeten Frauen stellt ein großes Problem dar. Das Geburtendefizit wird weiter steigen. Die „Babyboomergeneration“ wird in Rente gehen und damit das Erwerbsfähigenpotenzial schwinden. Die Alterung wird sich dynamisch fortsetzen und die Gruppe der Senioren zwischen 60 und 80 Jahren die größte Altersgruppe darstellen. Brandenburg wird bundesweit die höchste Zunahme der Altersgruppe der über 80-jährigen zu verzeichnen haben.

### **2.2.4 Demografierelevante Konzepte und Maßnahmen**

Erfahrungen mit Projekten und Maßnahmen im Umgang mit dem demografischen Wandel wurden in der 2., 6. und 7. Sitzung diskutiert. Hier wurden beispielhaft Modellprojekte<sup>113</sup> hervorgehoben:

- „KombiBus“ in der Uckermark:  
Eine Kombination von Linienbus, Post, Kurierdienst, Fahrdienst für Mobilitätseingeschränkte und vieles mehr soll die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Dienstleistungen im ländlichen Raum verbessern und damit die Versorgung der ländlichen Bevölkerung dauerhaft auf hohem

<sup>110</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2011): Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe, unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_34845\\_34846\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf) abgerufen am 15. Mai 2012.

<sup>111</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S. 15, Drucksache 5/3684.

<sup>112</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>113</sup> Es gibt noch viele weitere Modellprojekte zum Thema „Demografischer Wandel“, auf die an dieser Stelle aber nicht weiter eingegangen wird. Informationen dazu können u. a. nachgelesen werden im Dritten Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S. 16f.



Niveau sichern.<sup>114</sup> Nach einer Erprobung in der Uckermark soll der Ansatz dauerhaft zur Lösung der zunehmenden Mobilitäts- und Versorgungsprobleme auf dem Land beitragen.

- Mobiler Bürgerservice (siehe Kapitel 3.5.1 E-Government)
- „Jung und Alt mit Zukunft“ in Kyritz:  
Ein Projekt in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Berlin, das sich mit Fragen des Alterns im ländlichen Raum befasst. Menschen in Kyritz und Umgebung wurden für die Herausforderungen des demografischen Wandels sensibilisiert und zugleich so mobilisiert, dass sie ihre Zukunft in der Region aktiv mitgestalten können.<sup>115</sup>

- „Wandern und Rückkehren“ in der Uckermark:  
Dieses Projekt beschäftigt sich mit der Analyse der Abwanderungsproblematik. Man versucht einerseits Kontakt zu den Abgewanderten zu halten und sie durch Informationen über Baupreise, Jobs etc. zur Rückkehr zu bewegen. Andererseits wurden ehemalige Abwanderinnen und Abwanderer nach ihrer Rückkehr in die Heimat in biografischen Interviews nach ihrem Werdegang und ihren Motivationen befragt. Ein Ergebnis: Abwanderung ist nicht per se schlecht.

<sup>114</sup> Sollte sich das Vorzeigeprojekt in der Praxis bewähren, würden gesetzliche Änderungen u. a. auf Bundesebene für die Kombination mehrerer Dienstleistungen auf einem Verkehrsträger notwendig sein.

<sup>115</sup> Die einzelnen Themenbereiche des Projektes lauten: Netzwerke, Wohnräume oder Wohnräume, Sterbebegleitung, Wirtschaft und Tourismus. (Vgl. Bauer, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, Anlage 5.)

- Marktplatz der Möglichkeiten:  
Einmal im Monat wird in der Staatskanzlei des Landes Brandenburg ein Marktplatz veranstaltet, auf dem demografische Projekte durch den Ministerpräsidenten oder den Chef der Staatskanzlei ausgezeichnet werden. Damit wird versucht, einen Nachahmer-Effekt zu erzielen.

Zudem veranstaltete die Staatskanzlei am 26. September 2011 ein Demografieforum, zu dem die Akteure der bisherigen Demografiebeispiele des Monats sowie Interessierte eingeladen wurden. Die große Zahl der Teilnehmer bestätigte das zunehmende Interesse an dem Thema.<sup>116</sup>

Neben diesen positiven Beispielen wurden auch künftige politische Herausforderungen angesprochen. Im Vordergrund stünden die Themen „Bildung und Fachkräfte“<sup>117</sup>, „Öffentliche Dienstleistungen – Sicherheit und Verwaltung“, „Lebensqualität und gesellschaftlicher Zusammenhalt“, „Räumliche Entwicklung und (soziale) Infrastrukturen“, „Medizinische und pflegerische Versorgung“ sowie „Mobilität“.<sup>118</sup> Besonders nachdrücklich wird die Anpassung beim Stadtumbau deutlich. Manche Städte haben bereits mehrere tausend strukturell

<sup>116</sup> Vgl. Bauer, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 25.

<sup>117</sup> Die Löhne in Brandenburg betragen nach wie vor nur 74 Prozent des Westniveaus. Der Fachkräftemangel wird sich ab dem Jahr 2015 noch weiter verschärfen, ca. 273.000 Arbeitsplätze werden nicht mehr besetzt werden können. (Vgl. Bauer, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 24.)

<sup>118</sup> Vgl. Bauer, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7, S. 24.

leer stehende Wohnungen und die damit im Zusammenhang stehende Infrastruktur zurückgebaut.

#### **Fazit:**

Eine umfassende Bewertung des demografischen Wandels im Land Brandenburg wurde von der EK 5/2 nicht vorgenommen. Die Kommission hat sich aber in verschiedenen Sitzungen einen Eindruck darüber verschafft, dass auf allen Ebenen des Landes die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung weitgehend anerkannt ist. Land und Kommunen sind dabei, aktiv Konzepte zu entwickeln und sich den Veränderungen anzupassen.

### **2.3 Landes- und Kommunalfinzen**

Die Entwicklung der Finanzsituation von Land und Kommunen bis 2020 ist, neben der Demografie, eine der wesentlichen Gründe für die Einsetzung der EK 5/2. Der Finanzsituation sind im Einsetzungsbeschluss und im Arbeitsplan der EK 5/2 verschiedene Punkte gewidmet, sie zieht sich aber als klassisches Querschnittsthema durch die meisten behandelten Themenfelder.

In mehreren Sitzungen wurden sowohl die Landes- als auch die Kommunalfinzen betrachtet und auch Vergleiche mit anderen Bundesländern gezogen. Angehört wurden:

- Herr Dr. Helmuth Markov (Minister der Finanzen des Landes Brandenburg und stellvertretender Ministerpräsident, 4. Sitzung),
- Herr Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern, 5. Sitzung),

- Frau Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Mitglied der EK 5/2, 5. Sitzung),
- Frau Daniela Trochowski (Staatssekretärin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, 11. Sitzung).

Darüber hinaus wurde die Landesregierung gebeten

- eine Projektionsbetrachtung der Landes- und Kommunalfinzen zu erstellen sowie
- die Entwicklung der Kreisumlagen darzulegen.

#### **2.3.1 Landesfinzen**

##### **2.3.1.1 Aktuelle Situation des Landeshaushalts**

Der Landeshaushalt<sup>119</sup> für das Jahr 2011 sah ein Ausgabenvolumen von 10,14 Milliarden Euro vor. Das Land Brandenburg konnte nur ca. 54 Prozent der Ausgaben durch eigene Einnahmen (Steuern, Verwaltungsgebühren) decken. Weitere 39 Prozent der Einnahmen resultieren aus Bundesergänzungszuweisungen, dem Länderfinanzausgleich und zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union. Damit wird ein wesentliches Merkmal des gegenwärtigen Landeshaushalts offensichtlich: Die große Abhängigkeit von Zuweisungen der Länder, des Bundes und der Europäischen Union. Für den Ausgleich des Landeshaushalts war 2011 eine Netto-

<sup>119</sup> Die folgenden Haushaltsdaten geben den Stand vom 16. September 2011 wieder.

kreditaufnahme von 440 Millionen Euro vorgesehen.<sup>120</sup>

Aus dem Haushaltsvolumen in Höhe von 10,14 Milliarden Euro waren ca. 3,18 Milliarden Euro für Personal (einschließlich Beihilfe, auch für Versorgungsempfänger) und für Sachausgaben der Verwaltung eingeplant, also knapp ein Drittel des Landesbudgets. Davon werden in Brandenburg 49.850 Landesbedienstete (VZÄ) beschäftigt. Zusätzlich müssen pro Jahr ca. 100 Millionen Euro für Pensionsverpflichtungen aufgewandt werden (zzgl. Versorgungsfondszuführungen 21,8 Millionen Euro). Ein weiteres knappes Drittel des Landesbudgets, ca. 3,21 Milliarden Euro, wird für Zuweisungen an

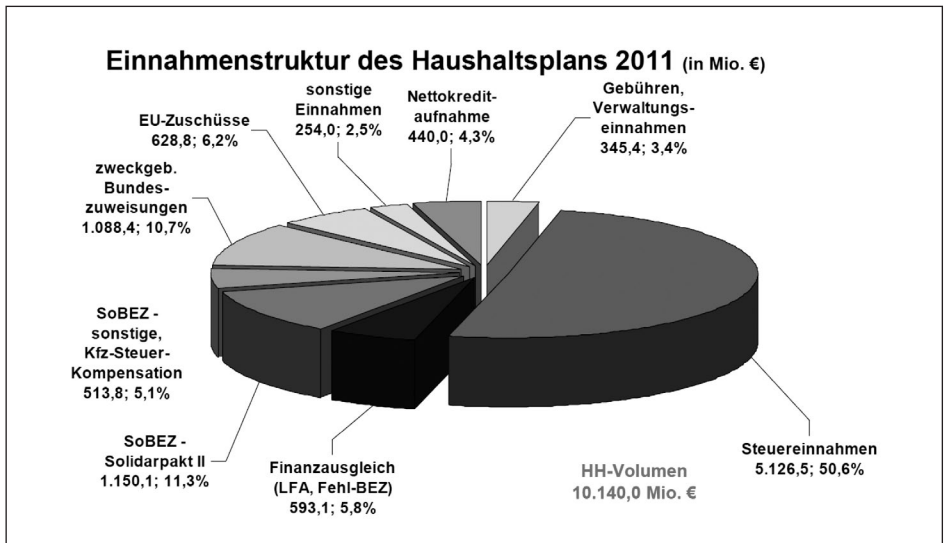
Kommunen für laufende Ausgaben und Investitionen aufgebracht. Darüber hinaus werden ca. 1,85 Milliarden Euro für Zuschüsse für laufende Ausgaben Dritter (z. B. ÖPNV, BAföG) und ca. 1,01 Milliarden Euro für Investitionen aufgebracht.<sup>121</sup> Der Schuldenstand betrug am 31. Dezember 2010 17,76 Milliarden Euro (stichtagsbezogen; 18,66 Milliarden Euro in haushalterischer Abgrenzung mit dem endgültigem Jahresabschluss 2010). Für die daraus resultierenden Zinszahlungen waren im Landeshaushalt 2011 rund 742 Millionen Euro vorgesehen.<sup>122</sup>

Im Vergleich mit anderen deutschen Flächenländern ist Brandenburgs Haushaltssituation insgesamt als durch-

<sup>120</sup> Vgl. Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4, S. 7.

<sup>121</sup> Vgl. ebd.

<sup>122</sup> Vgl. ebd.



**Abb. 2:** Einnahmenstruktur des Haushaltsplans 2011. Stand: 16. September 2011  
 Quelle: Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 16.09.2011 P-EK2 5/4, Anlage 1, Foliennr. 3.

schnittlich zu bewerten, was sowohl die Einnahmen- und Ausgabenstruktur als auch die Verschuldung anbelangt.<sup>123</sup>

### 2.3.1.2 Prognose der Landesfinanzen bis 2020

Die Haushaltsstruktur im Jahr 2020 wird sich im Vergleich zum Haushalt 2011 aufgrund verschiedener Faktoren, auf die das Land Brandenburg kaum oder gar keinen Einfluss hat, wesentlich verändern. Dies sind auf der Einnahmeseite im Wesentlichen:

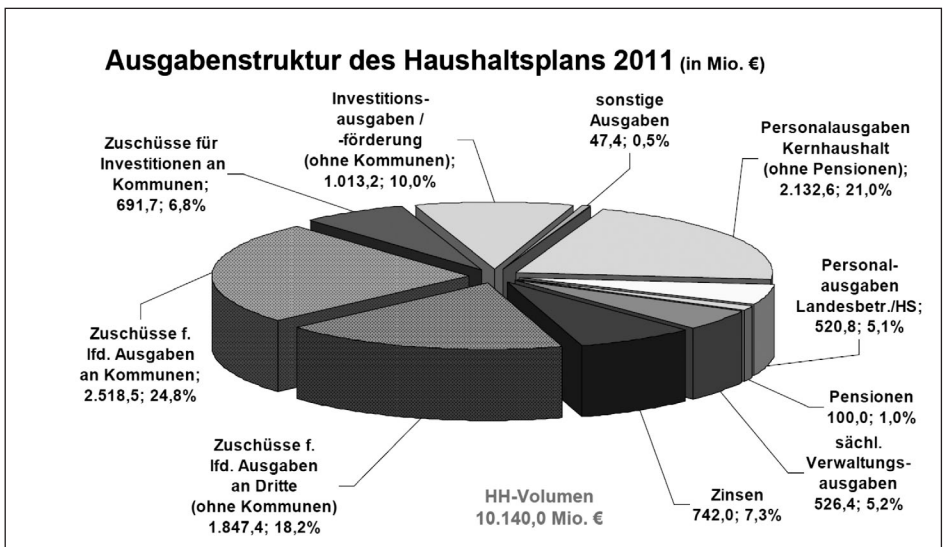
- Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019,
- Ende der Übergangsregelungen für die Schuldenbremse ab 2020,

- Verringerung von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds ab 2014.

Diese Verringerung der Einnahmen und die fehlende Möglichkeit des Haushaltsausgleiches durch Kreditaufnahme sind, mit Ausnahme der noch nicht festgesetzten EU-Strukturfondsmittel, keine Prognose, sondern werden 2020 Realität sein. Dagegen können die erwarteten steuerinduzierten Mehreinnahmen Brandenburgs nur prognostiziert bzw. grob geschätzt werden.<sup>124</sup> Bei einem angenommenen, durchschnittlichen realen jährlichen Wirtschaftswachstum von 1,6 Prozent (zzgl. 1 Prozent Inflation) werden diese sich von ca. 6,15 Milliarden Euro (Mai-Steuerschätzung 2011) auf 7,83 Mil-

<sup>123</sup> Vgl. Prof. Dr. Färber, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 6–11.

<sup>124</sup> Dies wird durch im Jahr 2011 sehr unterschiedlich ausgefallenen Steuerschätzungen deutlich.



**Abb. 3:** Ausgabenstruktur des Haushaltsplans 2011. Stand: 16. September 2011  
 Quelle: Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 16.09.2011 P-EK2 5/4, Anlage 1, Foliennr. 4.

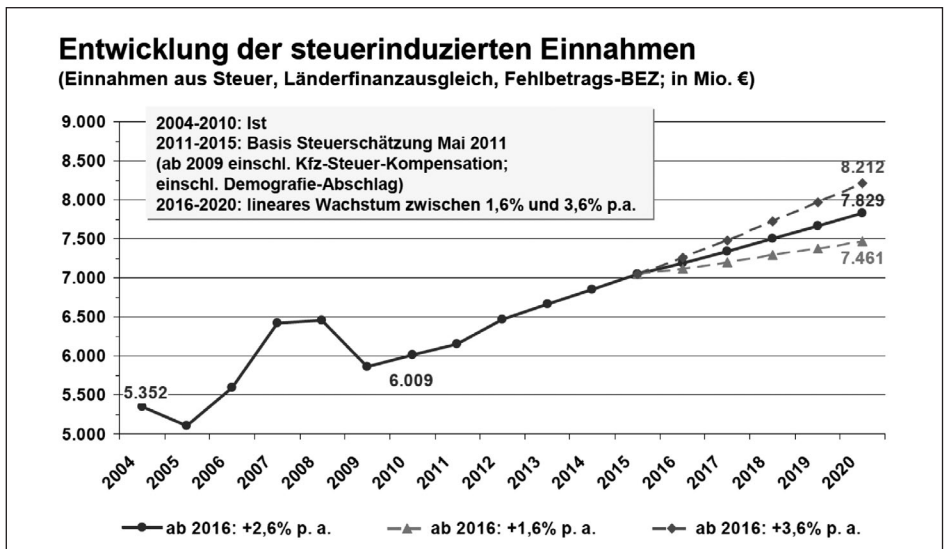
liarden Euro im Jahr 2020 erhöhen.<sup>125</sup> Dabei hätten positive wie negative Abweichungen von den zugrunde liegenden Wachstumsannahmen einen erheblichen Einfluss auf die für 2020 zu erwartenden Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich. Eine Prognoseunsicherheit von mehreren hundert Millionen Euro könne deshalb nicht ausgeschlossen werden.

Mit den weiteren Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Mittel des Bundes und der EU etc.) belaufen sich 2020 die jährlichen Einnahmen insgesamt auf ca. 9,36 Milliarden Euro – also gegenüber 2011 ein Rückgang von rund 800 Millionen Euro. Gleichzeitig wird es in einigen Bereichen unweigerlich zu Kostensteigerungen kommen. Dies ist insbesondere bei

den Versorgungsleistungen für Landesbeamte der Fall, die sich von 131 Millionen Euro (einschließlich Beihilfe für Versorgungsempfänger und Zuführungen an den Versorgungsfonds) im Jahr 2011 auf 473 Millionen Euro im Jahr 2020 (bei allein 347 Millionen Euro Versorgungsausgaben) beinahe verdreifachen werden. Aber auch bei den Personalausgaben wird es allein durch die wahrscheinlichen Tarif- und Besoldungsanpassungen unweigerlich zu Kostensteigerungen kommen. Durch den geplanten Stellenabbau von derzeit 49.850 auf 40.000 Stellen im Jahr 2020,<sup>126</sup> könnten die Personalkosten insgesamt jedoch leicht gesenkt werden. Hier wird zu untersuchen sein, in welcher

<sup>126</sup> Stand September 2011. Die aktuelle Personalbedarfsplanung 2018 wurde am 09.08.2012 als Drucksache 5/5774 ausgegeben.

<sup>125</sup> Vgl. Dr. Markov, a. a. O.



**Abb. 4:** Entwicklung der steuerinduzierten Einnahmen. Stand: 16. September 2011  
 Quelle: Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 16.09.2011 P-EK2 5/4, Anlage 1, Foliennr. 10.

Form Verwaltungsstrukturen angepasst werden müssen, um trotz sinkenden Personalbestands die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten bzw. sogar auszubauen.

Weitere Einsparungen sollen durch eine Absenkung der Investitionsquote auf ca. 10 Prozent des Landeshaushalts (ca. 940 Millionen Euro) erreicht werden (zum Vergleich Soll 2011: Investitionsquote 16,9 Prozent, Investitionsausgaben 1.705 Millionen Euro (einschl. kommunale Investitionszuschüsse)). Die Investitionsquoten seien in den ostdeutschen Bundesländern teilungsbedingt überproportional hoch gewesen, eine Angleichung der Investitionsquote auf Westniveau sei daher nicht zwangsläufig negativ zu bewerten.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Vgl. ebd.

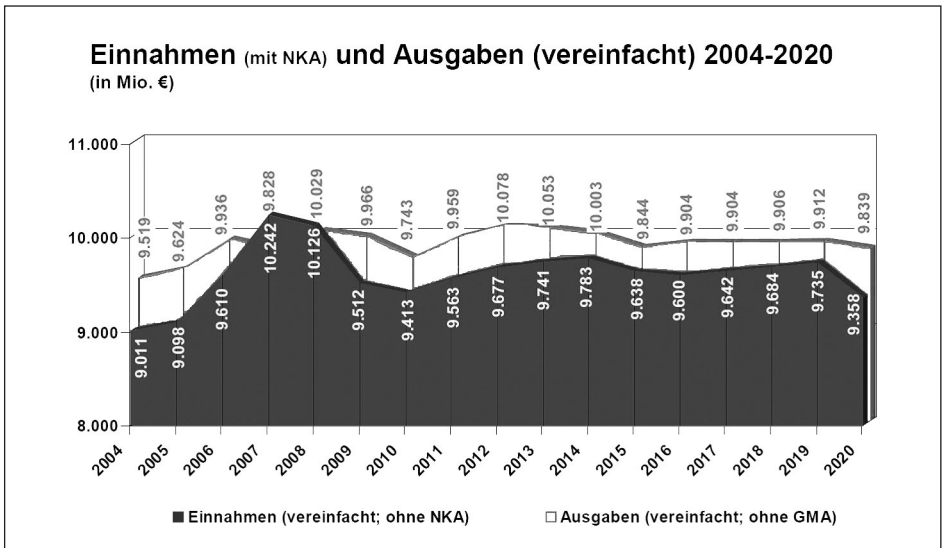
Aber auch mit den geplanten Einsparungen wird es 2020, nach den vorliegenden Prognosen, eine Finanzierungslücke von rund 500 Millionen Euro geben. Ein Unsicherheitsfaktor ist jedoch die Zinsentwicklung, da bei einem für 2020 prognostizierten Schuldenstand von 19,6 Milliarden Euro auch eine scheinbar nur geringfügige Erhöhung der Zinsen zu stark erhöhten Zinsausgaben des Landes führt.<sup>128</sup>

### 2.3.2 Kommunalfinanzen

#### 2.3.2.1 Aktuelle Situation der Kommunalfinanzen

Im Jahr 2011 erzielten die Kommunen in Brandenburg Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen in Höhe von voraussicht-

<sup>128</sup> Vgl. ebd.



**Abb. 5:** Einnahmen und Ausgaben (vereinfacht) 2004-2020. Stand: 16. September 2011  
 Quelle: Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 16.09.2011 P-EK2 5/4, Anlage 1, Foliennr. 24

lich 3,1 Milliarden Euro. Die kommunalen Steuereinnahmen sind damit im ostdeutschen Vergleich überdurchschnittlich hoch.<sup>129</sup> Innerhalb Brandenburgs gibt es jedoch zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen. So haben z. B. die kreisfreien Städte, auch bedingt durch die Finanzkrise, zwischen 2009 und 2010 einen Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen verkraften müssen, während sich diese in den kreisangehörigen Gemeinden der übrigen Landkreise positiv entwickelt hat.<sup>130</sup>

Positiv zu bewerten sei die, im Vergleich zu Kommunen in den deutschen Flächenländern, unterdurchschnittliche Höhe der Verschuldung Brandenburger Kommunen. Andererseits sind die Kassenkredite der Kommunen vergleichsweise hoch – mit steigender Tendenz.<sup>131</sup>

Bei der Betrachtung der Kommunal Finanzen ist die Kreisumlage, die den Anteil der Kreise an den Einnahmen der Städte- und Gemeinden aus Steuern und Schlüsselzuweisungen festlegt, zu berücksichtigen. Die Entwicklung der durchschnittlichen relativen Höhe der Kreisumlage (Hebesatz) kann grundsätzlich in zwei Phasen unterteilt werden: Eine Phase des kontinuierlichen Anstiegs der Hebesätze von 1995 bis 2005 und einer Phase der relativen Stabilität der

Hebesätze von 2005 bis 2011. Die absolute Höhe der durchschnittlichen Kreisumlage hat sich, mit einer Ausnahme im Jahr 2002, seit 1993 von ca. 22 Millionen Euro auf ca. 57 Millionen Euro in 2011 mehr als verdoppelt. Der Anstieg der Kreisumlagen verläuft parallel zu den steigenden Soziallasten.<sup>132</sup> Da in zahlreichen Landkreisen auch über die Kreisumlage ein ausgeglichener Haushalt nicht mehr erreicht werden kann, steigen die Haushaltsdefizite der Landkreise weiterhin an – begleitet durch einen deutlichen Anstieg der Kassenkredite, die sich allein bei den Landkreisen von 164,1 Millionen Euro am 31. Dezember 2009 auf 192,3 Millionen Euro am 31. Dezember 2010 erhöht haben.<sup>133</sup>

Die Entwicklungen in den Kreisen sind dabei aber durchaus unterschiedlich. Während in den Jahren 2005 bis 2011 der Hebesatz im Landkreis Barnim von 38,8 Prozent auf 43,8 Prozent erhöht wurde, ist dieser im Landkreis Oberhavel im gleichen Zeitraum von 43 Prozent auf 37,7 Prozent abgesenkt worden.<sup>134</sup>

Ein weiterer wichtiger Bestandteil bei der Betrachtung der Kommunal Finanzen ist der kommunale Finanzausgleich (KFA),

<sup>129</sup> Vgl. Prof. Dr. Junkernheinrich, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S.20ff.

<sup>133</sup> Vgl. <http://www.mdf.brandenburg.de> [22.06.2012]. Internetauftritt des Ministeriums der Finanzen/Darstellung der Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände)

<sup>134</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 11. Siehe auch Anlage 7 des Zwischenberichts.

<sup>129</sup> Dies allein sagt jedoch nichts über die Haushalts-situation der Kommunen aus, da sich die von Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben (und damit die Ausgabenbelastungen) in den (ostdeutschen) Ländern unterscheiden.

<sup>130</sup> Vgl. ebd.

<sup>131</sup> Vgl. ebd.

der ein gleichmäßiges Niveau der Aufgabenerfüllung der Gemeinden gewährleisten soll, trotz der unterschiedlichen Steuerkraft der Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich wird per Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (BbgFAG) geregelt. Der Landtag Brandenburg forderte die Landesregierung Ende 2010 dazu auf, ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des KFA vorzulegen, in Abstimmung mit dem Beirat für den KFA.<sup>135</sup> Die Landesregierung teilte den Gutachteninhalt auf zwei Teilgutachten auf: Ein Gutachten sollte die vertikalen Verteilungseffekte und Soziallasten, das andere Gutachten die horizontalen Verteilungseffekte betrachten. Insbesondere das Gutachten zu den vertikalen Verteilungseffekten von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich war Gegenstand der Beratungen in der EK 5/2. Wesentliches Ergebnis dieses Gutachtens ist, dass es in den Jahren 2003 bis 2006 einen Anpassungsbedarf des KFA zugunsten der Kommunen gegeben habe, der sich auf das Jahr 2011 übertragen auf ca. 84 Millionen Euro belief. Dieses Ergebnis ist jedoch umstritten. Zum einen hat ein anderes Gutachten den KFA für den Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 als beanstandungslos beurteilt und zum anderen wurde die Berechnungsgrundlage als unzureichend dargestellt. So werden bei der Berechnung des Anpassungsbedarfs des KFA die zu leistenden Zinsausgaben nicht berücksichtigt. Wird die Zinsbelastung jedoch mit berücksichtigt,

ergibt sich für das Jahr 2011 ein Anpassungsbedarf zugunsten des Landes von ca. 160 Millionen Euro.<sup>136</sup> Eine weitere Diskussion wird auch im Beirat für den KFA erfolgen.<sup>137</sup>

Unabhängig davon, ob man die Berechnungsmethode des Gutachtens in Zweifel zieht, ist festzustellen, dass die Kommunen in den vergangenen Jahren erhebliche finanzielle Mehrbelastungen zu tragen hatten. Dies wird durch die, insbesondere durch die Hartz IV-Reform bedingten, steigenden Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich deutlich. Der Zuschussbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe stieg in den Jahren 2002 bis 2008 von 185 auf 237 Euro/EW, der Zuschussbedarf in der Sozialhilfe stieg im gleichen Zeitraum sogar von 313 auf 645 Euro/EW an. Im Jahr 2000 machten diese Bereiche noch 31 Prozent der zuschussbedürftigen Haushaltsbereiche aus, im Jahr 2009 waren es bereits 45 Prozent.<sup>138</sup>

Bereits heute sind nicht alle Kommunen in der Lage, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. In den Jahren 2003 bis 2010 erhielten insgesamt 65 Kommunen des kreisangehörigen Bereichs Mittel aus dem Ausgleichsfonds.<sup>139</sup> Der Ausgleichsfonds soll u. a.

<sup>136</sup> Vgl. Trochowski / Prof. Dr. Färber, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, S. 77.

<sup>137</sup> Vgl. Böttcher, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, S. 84 f.

<sup>138</sup> Vgl. Prof. Dr. Junkernheinrich, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 27 f.

<sup>139</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 21.

<sup>135</sup> Vgl. Drucksache 5/2566-B.



hochverschuldete Kommunen unterstützen. Nach § 16 des BbgFAG verringert sich die Höhe des Ausgleichsfonds von 64 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 40 Millionen Euro ab dem Jahr 2013 (ohne Mittel für das Schuldenmanagement für Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung).

Die Finanzbelastungen der Landkreise und kreisfreien Städte aus den Leistungsverpflichtungen für soziale Sicherung wurden durch Prof. Dr. Junkernheinrich bei seiner Anhörung durch die EK 5/2 dargestellt und durch Frau Staatssekretärin Trochowski in der Sitzung der EK 5/2 am 11. Mai 2012 vertieft. Danach stellen sich die finanziellen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich der Sozialausgaben wie folgt dar:

- Anstieg der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung von 250 Millionen Euro (2000) auf 973 Millionen Euro (2009); dies entspricht 289 Prozent Steigerung (ohne die von 2007 bis 2009 über die FAG-Mittel ausgeschütteten Ausgleichsleistungen für die kommunale Zuständigkeit nach SGB XII i. H. v. jeweils 312 Millionen Euro betrüge die Steigerung zu 2000 „nur“ 164 Prozent).
- Anstieg der Zuschussbedarfe bei der Kinder- und Jugendhilfe von 531 Millionen Euro (2000) auf 709 Millionen Euro (2010); dies entspricht einer Steigerung von 34 Prozent.
- 2008 waren 53,8 Prozent der kommunalen Deckungsmittel durch Ausgaben bei der sozialen Sicherung und der Kin-

der- und Jugendhilfe gebunden (alle Flächenländer: 51,1 Prozent, ostdeutsche Flächenländer: 49,5 Prozent).<sup>140</sup>

### 2.3.2.2 Prognose der Kommunal- finanzen bis 2020

Eine umfassende Prognose der Kommunalfinanzen liegt nicht vor. Jedoch hat die EK 5/2 in ihrer 11. Sitzung die Landesregierung gebeten, eine Projektionsbetrachtung der Landes- und Kommunalfinanzen bis zum September 2012 durchzuführen. Die Projektionsbetrachtung soll für typische Gebietskörperschaften die zu erwartende Einnahmesituation im Jahr 2020 widerspiegeln.<sup>141</sup>

Bereits absehbar ist, auf Grundlage der Steuerprognose für das Land, dass sich die Höhe des KFA (Verbundmasse) von ca. 1,83 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf ca. 1,52 Milliarden Euro im Jahr 2020 reduzieren wird. Dies wird durch die bis 2020 auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II anteilig und Hartz IV) ausgelöst und kann voraussichtlich nur zu einem Teil durch steigende Steuereinnahmen ausgeglichen werden.<sup>142</sup>

#### Fazit:

Insgesamt stehen sowohl das Land als

<sup>140</sup> Vgl. Trochowski, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, S.12.

<sup>141</sup> Bei der Berechnung sollen folgende Faktoren berücksichtigt werden: Die Prognosen des 3. Demografie-Berichts treten ein (s. Kapitel 3.1), die Schuldenbremse ab 2020, das Ende des Solidarpakts II 2019, Strukturen und Aufgabenbestand der Kommunen bleiben unverändert, ebenso der kommunale Finanzausgleich (vgl. Beschluss der EK 5/2 zur Projektionsbetrachtung, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 24).

<sup>142</sup> Vgl. Markov, a. a. O.

auch die Kommunen vor großen finanziellen Herausforderungen. Auf Landesebene soll nach den Plänen der Landesregierung ein ausgeglichener Haushalt zum Teil durch eine Angleichung der Investitionsquote auf Westniveau und durch die geringere Stellenzahl erreicht werden. Welche Auswirkungen diese Stellenreduzierungen auf die Verwaltungsstruktur des Landes haben wird, ist zu untersuchen. Trotz der geplanten Einsparungen besteht für das Jahr 2020 eine Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen von ca. 500 Millionen Euro jährlich. Bereits heute steigen die Kassenkredite der Kommunen an, auch aufgrund der stark gestiegenen Kosten für den Sozial- und Jugendhilfebereich. Gleichzeitig müssen sich die Kommunen jedoch auf eine Reduzierung der Mittel aus dem KFA bis zum Jahr 2020 einstellen.

Kommunen - wie auch das Land - müssen sich zudem auf den Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf Null bis 2020 und auf den Rückgang der EU-Strukturförderung ab 2014 einstellen.

## 2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung

Das Thema Funktionalreform war nicht nur seit Wiedergründung des Landes Brandenburg ein Schwerpunkt der Reformbemühungen (vgl. Kapitel 2), sondern spielt auch für die Arbeit der EK 5/2 eine wesentliche Rolle. So heißt es im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2: „Grundlage einer [möglichen] Gebietsreform ist eine Funktionalreform“. Um die Voraussetzung für die Prüfung einer möglichen Funktionalreform zu schaffen,

sei „[...] die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung[...] zu erfassen und [...] zu bewerten [...]“. Dabei soll geprüft werden, „an welcher Stelle [...] Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können [...]“.<sup>143</sup> Der Arbeitsplan der EK 5/2 sieht vor, bis zum Zwischenbericht die Aufgabenverteilung in Brandenburg zu betrachten, zu analysieren und mit denen anderer Bundesländer zu vergleichen.

Um den Stand der Aufgabenverteilung in Brandenburg erfassen zu können, bat die EK 5/2 die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände jeweils um die Erstellung eines umfangreichen Katalogs der wahrgenommenen Aufgaben (Beschluss vom 10. Juni 2011).

Darüber hinaus wurden zwei Anhörungen durchgeführt:

- Herr Prof. Dr. Jörg Bogumil (Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, 10. Sitzung),
- Herr Rainer Bretschneider (Staatssekretär im Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, schriftliche Anhörung).

Außerdem wurde die Landesregierung gebeten, eine Übersicht über die von amtsangehörigen Gemeinden auf Ihre Ämter übertragenen Aufgaben zu erstellen.

### 2.4.1 Grenzen und Möglichkeiten von Funktionalreformen

Funktionalreformen können verschiede-

<sup>143</sup> Drucksache 5/2953-B, S.1–2.

ne Ausrichtungen haben. Aufgaben können grundsätzlich sowohl „von oben nach unten“ (vom Land auf die Kommunen, von Landkreisen auf die kreisangehörige Ebene) als auch „von unten nach oben“ verlagert werden. Dabei werden verschiedene Zielvorgaben (Effizienz, Effektivität, demokratische Legitimation, rechtmäßiges Handeln) verfolgt, die sich auf die gewählte Richtung von Aufgabenverlagerungen auswirken.<sup>144</sup> Bei der vertikalen und horizontalen Aufgabenverteilung ist grundsätzlich ein verfassungsgewollter prinzipieller Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung“ zu beachten.<sup>145</sup>

In der EK 5/2 wurde bisher vornehmlich über die Kommunalisierung von Landesaufgaben<sup>146</sup> diskutiert, einer Funktionalreform „nach unten“. Dabei steht insbesondere das Ziel einer bürger- und ortsnahe Verwaltung im Vordergrund, wie es in Brandenburg auch das Funktionalreformgrundsatzgesetz vorgibt (§ 1 Abs. 1 FRGGBbg).

Bei der Frage, in welchem Umfang Aufgaben kommunalisiert werden sollen, könne man jedoch keine Pauschalbewertungen abgeben, sondern müsse eine für jede einzelne Aufgabe differenzierte Betrachtung unter Berücksichtigung der spezifischen Ausgangsbedingungen

durchführen. Folgende Punkte seien dabei insbesondere zu problematisieren:

1. Kann die Zahl der Schnittstellen reduziert werden oder steigt sie ggf. sogar an?
2. Wie spezifisch ist die Aufgabenerfüllung? Haben die einzelnen Kommunen genügend Fallzahlen, um das erforderliche Fachwissen effizient vorhalten zu können?
3. Welche ähnlich gelagerten Aufgaben gibt es bereits auf kommunaler Ebene (Synergieeffekte), die eine auch ggf. geringe Fallzahl ermöglichen würden?
4. Wie sinnvoll ist die Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene (Politisierung)?

Die Kommunalisierung von Aufgaben führe aber nicht automatisch zu einem größeren Gestaltungsspielraum der Kommunen, da die Aufgaben oftmals nur als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder (ausnahmsweise) als Auftragsangelegenheiten übertragen würden, bei denen die kommunalen Vertretungskörperschaften (Kreistage, Gemeindevertretungen, Amtsausschüsse) keine Organzuständigkeit hätten.<sup>147</sup> Wobei aber in diesen Fällen, durch eine ortsnahe Aufgabenwahrnehmung, auch eine vergrößerte Kontrolle von Verwaltungshandeln vor Ort und damit die demokratische Legitimation erhöht werden könne.<sup>148</sup>

<sup>144</sup> Vgl. Prof. Dr. Bogumil, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 9.

<sup>145</sup> Bundesverfassungsgericht, zuletzt im Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach juris, Nr. 148.

<sup>146</sup> Also die Verlagerung von Landesaufgaben auf Landkreise, kreisfreie Städte oder die kreisangehörige Ebene.

<sup>147</sup> Vgl. Prof. Dr. Bogumil, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 20.

<sup>148</sup> Vgl. Böttcher, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 25.

Die Frage, ob eine Kommunalisierung in Brandenburg auch zu wesentlichen Kosteneinsparungen bei der Aufgabenwahrnehmung führt, ist umstritten.<sup>149</sup>

### 2.4.2 Aktuelle Aufgabenverteilung in Brandenburg

Die im Beschluss vom 10. Juni 2011 zur Aufgabenerhebung erbetenen Zulieferungen wurden bis zum Frühjahr 2012 an die Kommission überstellt.<sup>150</sup> Es war bereits frühzeitig erkennbar, dass die gelieferten Aufgabekataloge aufgrund ihres Umfangs nicht im Plenum der EK 5/2 geprüft und bearbeitet werden können. Daher wurde aus der Mitte der EK 5/2 im Oktober 2011 die Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung gebildet.<sup>151</sup> Die AG Aufgabenerfassung entwickelte eine Vorgehensweise, um die vom Land wahrgenommenen Aufgaben hinsichtlich einer Kommunalisierung zu prüfen. Dafür wurden mit jedem Ressort Fachgespräche geführt, in denen Vor- und Nachteile einer Kommunalisierung von Aufgaben erörtert wurden. Da die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Fachgespräche sehr zeitintensiv gewesen ist, werden die Ergebnisse voraussichtlich erst im Herbst 2012 vorliegen. Eine umfassende Bewertung der Aufgabenverteilung mit möglichen Konsequen-

zen im Hinblick auf eine Funktionalreform kann die EK 5/2 erst im Anschluss daran abgeben.

Nach der Prüfung der Übertragbarkeit von Landesaufgaben auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wird sich die Arbeitsgruppe in einem nächsten Schritt mit der Übertragung von Aufgaben, die derzeit von den Landkreisen erfüllt werden, auf die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Ämter befassen und dazu Vorschläge erarbeiten.<sup>152</sup>

### 2.5 Kooperationen

Im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 heißt es: „Die Struktur der Aufgabenverteilung auf allen Ebenen ist kritisch zu bewerten. Es ist zu überprüfen, an welcher Stelle diese Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können und ob auf Ebene der Landesbehörden neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Ländern gefunden werden können. Die Vorschläge dürfen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.

Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, in denen die Qualität und der Umfang kommunaler Kooperationen durch geeignete Maßnahmen einschließlich Änderungen gesetzlicher Regelungen befördert werden kann und in welchem Verhältnis Kooperationen und Fusionen zueinander stehen sollen“.<sup>153</sup>

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt,

<sup>149</sup> Vgl. Prof. Dr. Bogumil / Dr. Humpert, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2011, P-EK2 5/10, S.13 und 17f.

<sup>150</sup> Der Landkreistag lieferte am 30. August 2011 (Protokoll 4. Sitzung), die Landesregierung am 28. Dezember 2011 (Protokoll 7. Sitzung) und der Städte- und Gemeindebund am 15. Februar 2012 (Protokoll 9. Sitzung).

<sup>151</sup> Vgl. Beschluss zur Einsetzung der AG Aufgabenerfassung, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, Anlage 17.

<sup>152</sup> Vgl. Prof. Dr. Gebhardt, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12, S.57.

<sup>153</sup> Drucksache 5/2952-B, S.2.

Kooperationsmodelle in Brandenburg und in anderen Bundesländern zu untersuchen, Erfahrungen in Brandenburg und anderen Bundesländern im Hinblick auf kommunale Kooperationen näher zu betrachten, die rechtlichen Grenzen bzw. Einschränkungen bei kommunalen Kooperationen zu benennen und zu überprüfen, ob eine Auflösung von Kooperationen möglich sei.

Die Kommission hat in der 8., 9. und 10. Sitzung mehrere Anhörungen durchgeführt. Angehört wurden:

- Herr Johannes Stingl (Gemeindetag Baden-Württemberg, 8. Sitzung),
- Herr Jürgen Franke (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 8. Sitzung),
- Herr Lutz Amsel (Landkreis Märkisch-Oderland, 8. Sitzung),
- Herr Prof. Dr. Klaus J. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik, 8. Sitzung),
- Herr Prof. Dr. Tino Schuppan (Institut für E-Government, 9. Sitzung),
- Herr Frank Szymanski (Oberbürgermeister der Stadt Cottbus, 10. Sitzung) und
- Herr Harald Altekrüger (Landrat des Landkreises Spree-Neiße, 10. Sitzung).

### **2.5.1 Länderübergreifende Kooperationen**

Die EK 5/2 konnte aus zeitlichen Gründen bisher keine Anhörungen zum Thema länderübergreifender Kooperation

durchführen. Der EK 5/2 wurde jedoch ein entsprechender Textbeitrag vom Ministerium des Innern des Landes Brandenburg zur Verfügung gestellt, der dieses Thema ausführlicher behandelt.<sup>154</sup>

### **2.5.2 Kooperationen auf kommunaler Ebene (nicht grenzüberschreitend)**

In der 8. Sitzung der EK 5/2 wurden zum Thema „Kommunale Kooperation“ mehrere Sachverständige angehört:<sup>155</sup>

- Herr Johannes Stingl (Gemeindetag Baden-Württemberg, 8. Sitzung),
- Herr Jürgen Franke (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 8. Sitzung),
- Herr Lutz Amsel (Landkreis Märkisch-Oderland, 8. Sitzung),
- Herr Prof. Dr. Klaus J. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik, 8. Sitzung).

In der 10. Sitzung der EK 5/2 wurden darüber hinaus zum Thema „Kommunale Kooperation“ Vertreter der kreisfreien Stadt Cottbus und des Landkreises Spree-Neiße angehört:

- Herr Frank Szymanski (Oberbürgermeister der Stadt Cottbus),
- Herr Harald Altekrüger (Landrat des Landkreises Spree-Neiße).

Einen allgemeinen Einstieg in das Thema der kommunalen Kooperation gab Herr Prof. Beckmann in der 8. Sitzung. Dort nannte er zunächst die Ziele kommunaler Kooperation:

<sup>154</sup> Siehe Anlage 5.

<sup>155</sup> Näheres zu den Ausführungen von Herrn Stingl und Herrn Franke siehe Kapitel 4.1.

- die Erhöhung der Präsenz der jeweiligen Kommune in der Öffentlichkeit/Wirtschaft/Medien,
- die Verbesserung von Standortbedingungen,
- die Förderung der Bürgernähe,
- die Effizienzsteigerung bei der Bewirtschaftung knapper und defizitärer Haushalte,
- die Erweiterung von Handlungsspielräumen und letztlich
- die Bündelung der Kräfte zur Vertretung identischer oder ähnlicher Interessen.

Bei kommunaler Kooperation auf Landkreisebene ginge es um Transparenz, um die Rückkopplung zwischen Verwaltung und Leistungserfüller und um eine höhere Qualität der Aufgabenerfüllung. Des Weiteren könne durch kommunale Kooperationen kostengünstiger als für eine einzelne Verwaltung gearbeitet werden. Voraussetzung dafür sei aber der politische Wille zur Zusammenarbeit. Ohne diesen könne es keine interkommunale Zusammenarbeit geben.<sup>156</sup>

Bevorzugte, dominierende Sachfelder kommunaler Kooperation seien diejenigen, die besonders konfliktarm sind und wo am ehesten Win-Win-Situationen erreicht werden. So nannte er als typische Anfangs- bzw. bevorzugte Sachfelder Tourismus (Radwegebau, -netze und -angebote), Naherholung und Regional-

marketing (aber in Verbindung mit Kommunalmarketing). In einer zweiten Ausbaustufe, bei der es schon stärker erforderlich sei, unterschiedliche Interessen zu bündeln, kommen als Sachfelder die gemeinsame Organisation von Wirtschaftsförderung, partielle Kooperation im übertragenen Wirkungskreis, Schultüchtigkeit, Teile der Daseinsvorsorge<sup>157</sup> und Leistungen von Kommunalverwaltungen, die gemeinschaftlich oder arbeitsteilig erbracht werden. Kooperationsfelder, die häufig mit sehr unterschiedlichen Interessen belegt seien, sind Gewerbegebietsausweisungen, Gewerbeansiedlungen oder Einzelhandelsstandorte.

Als Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Kooperation nennt Herr Prof. Beckmann das Vorhandensein einer positiven Vorerfahrung und das Handeln auf Augenhöhe. Dabei bedeute Augenhöhe nicht Gleichheit oder gleiche Größe, sondern, dass man sich als Partner ernst nehme, auch in unterschiedlichen Leistungsmöglichkeiten sowie unterschiedlicher Finanzkraft. Als etwas kritischen Bereich, der dennoch zu den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gehöre, sei die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der politischen Gremien. Man sollte darüber hinaus versuchen, Kooperationen im Sinne von Monitoring zu begleiten. Zu der Frage, ob kommunale Kooperation in Zukunft eher zunehmen oder eher abnehmen wird, äußerte sich Herr Prof. Beck-

<sup>156</sup> Vgl. Beckmann, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 6 ff.

<sup>157</sup> So zum Beispiel Feuerwehrnotfalldienste, Gesundheitsdienste, Sportanlagen bis zu Abwasser und Abfall und gemeinsame Interessenvertretungen – zumindest beim ÖPNV.

mann, dass man aufgrund veränderter demografischer und wirtschaftsstruktureller Rahmenbedingungen über kommunale Kooperation zumindest stärker nachdenken sollte.<sup>158</sup>

Partner bei der kommunalen Kooperation wären notwendigerweise die Gemeindeverwaltung und die Gemeindevertretungen - die Gemeindeverwaltung vor allem im übertragenen Wirkungskreis, aber auch für den eigenen Wirkungskreis; die Gemeindevertretungen in beiden Feldern, aber mit dem Schwerpunkt der Verantwortung für den eigenen Wirkungskreis. In vielen Fällen gebe es dritte Partner, wie z. B. die Wirtschaft oder engagierte Vereine, Kirchen. Diese schrittweise Erweiterung der Partnerschaften sei ein sehr wichtiger Punkt, um vor Ort die Akzeptanz, die Basis und die Überzeugung für die Bürger zu lassen. Im Übrigen seien Kooperationen im übertragenen Wirkungskreis etwas leichter, da sie klare Rahmenbedingungen hätten. Sie hätten ein klares Verhältnis zur Fach- und Rechtsaufsicht.<sup>159</sup>

Zu den eine kommunale Kooperation begünstigenden Faktoren zählten vor allem Kooperationen auf freiwilliger Basis. Daneben wären die Bereitstellung von Beratungsangeboten und Aufbereitung von Informationen für kooperationsinteressierte Gemeinden seitens der Bundesländer als auch der kommunalen Spitzenorganisationen von Vorteil. Länderförderprogramme und Bund-Länder-Förderprogramme könnten nach

Aussage von Prof. Beckmann als Sonderanreize der kommunalen Kooperation dienlich sein. Als eher hemmende Faktoren gelten ausgeprägte Konkurrenz- und Konfliktlagen historischer Art sowie lokale Egoismen.<sup>160</sup>

Auch Herr Franke äußerte sich in der 8. Sitzung der EK 5/2, neben den konkreten Entwicklungen in Niedersachsen (vgl. Kapitel 3.1.2), allgemein zum Thema „Kommunale Kooperation“. So würden im Vorfeld des Beginns einer Kooperation üblicherweise Effizienzrenditen von 10 Prozent bis 20 Prozent erwartet, die jedoch im Nachgang meist nicht berechnet werden können.

Darüber hinaus verwies Herr Franke auf das Problem der demokratischen Legitimation: Der „Volkswille“ würde mediatisiert, da die Institutionen kommunaler Kooperation keine unmittelbare Volksvertretung hätten, sondern eine Verbandsversammlung. So sei es möglich, überspitzt formuliert, dass Gemeinde A eine Aufgabe auf Gemeinde B überträgt, Gemeindevertretung B Entscheidungen treffen kann, die Auswirkungen auf Gemeinde A haben, ohne dass die Gemeindevertretung B von den Bürgern der Gemeinde A legitimiert sei. Aber natürlich gibt es auch Möglichkeiten zur Rückkoppelungen von Willensbildung. Der Vorwurf, kommunale Kooperation sei die Domäne des Hauptamtes, sei nicht von der Hand zu weisen. Insgesamt könne sich die Effektivität der bürgerschaftlichen Mitwirkung und die Transparenz kommunaler Aufgabenerfüllung verringern. Auch hier stelle sich die Frage, ab welchem Aufgabenbestand (der

<sup>158</sup> Vgl. Beckmann, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 6 ff.

<sup>159</sup> Vgl. ebd.

<sup>160</sup> Vgl. ebd.

Kooperation) es einer unmittelbaren demokratischen Legitimation bedürfe (vgl. Kapitel 3.3.3).<sup>161</sup>

Als kooperationshemmend würde sich oftmals das alleinige Vorgehen einzelner Personen auswirken, z. B. aufgrund von Antipathien oder die mangelnde Bereitschaft zur Kompetenzaufteilung. Das „Miteinander Können“ sei bei kommunalen Kooperationen der ausschlaggebende Punkt. Rechtsnormen dagegen seien nachrangig.<sup>162</sup>

### 2.5.2.1 Kommunale Kooperation auf Landkreisebene

a) *Eingliederungshilfe nach SGB XII*  
Herr Amsel beschrieb in der 8. Sitzung die Zusammenarbeit von Landkreisen im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII. Dabei wurde zwischen allen 14 Landkreisen des Landes Brandenburg und den vier kreisfreien Städten eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung<sup>163</sup> abgeschlossen. Das sei in dieser Form ein Novum. Wichtig bei der Zusammenarbeit von Landkreisen sei auch die Zusammenarbeit mit dem Land. Diese sollte in guter Qualität erfolgen, sonst würde die Zusammenarbeit nicht funktionieren. Die Serviceeinheit ist als Dienstleister für alle Landkreise und kreisfreien Städte für eine Reihe von komplexen Aufgaben zuständig.

Mit der gesamten kommunalen Kooperation auf diesem Gebiet sei eine

neue Qualität der Arbeit entstanden. Eine solche Datenqualität bei der Eingliederungshilfe auch für das Land hätte es noch nie gegeben. Die Transparenz der Daten sei erheblich gestiegen. Das einheitliche Herangehen an die Datenerfassung hätte ebenfalls eine neue Qualität erlangt. Dadurch sei eine Prozess-Steuerung zu Teilen überhaupt erst möglich geworden.

Im Ergebnis sei ein einheitliches Auftreten, Verhandeln und vor allem kostengünstiges Umsetzen des bisher komplexen Themas der Eingliederungshilfe erreicht worden – eines der größten Posten im Sozialhaushalt. Dazu hätte es Kosteneinsparungen bei Personal-, Ausbildungs- und Sachkosten für alle Landkreise und kreisfreien Städte gegeben. Diese gelungene Umsetzung der kommunalen Kooperation sei nur möglich gewesen durch den politischen Willen bei Landkreisen, kreisfreien Städten und dem Land Brandenburg. Als Nebeneffekt hätte sich auch die Zusammenarbeit zwischen Landkreistag und Städte- und Gemeindebund gerade in diesem Bereich enorm verbessert.

Nach dieser erfolgreichen Umsetzung des Projektes konnten mehrere neue Handlungsfelder bestimmt werden,<sup>164</sup> bei denen man jetzt überlegt, diese auch gemeinsam in diesem großen Rahmen oder zumindest mit dem Interessierten zu bearbeiten. Durch die erfolgreiche Umsetzung sei ein regelrechter Schub losgelöst worden.

<sup>161</sup> Vgl. Franke, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 25 ff.

<sup>162</sup> Vgl. ebd.

<sup>163</sup> Nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg, wonach sich ein Beteiligter verpflichtet, Aufgaben für die Übrigen gegen Entgelt wahrzunehmen.

<sup>164</sup> Künftige wichtige Einsatzgebiete sieht Herr Amsel auf Landkreisebene besonders im Bereich Sozial- und Jugendarbeit und Verwaltungshandeln in verschiedenen Fragen.



### b) *Zusammenarbeit Cottbus – Spree-Neiße*

In der 10. Sitzung der EK 5/2 trugen Herr Szymanski und Herr Altekrüger die aktuellen Entwicklungen der kommunalen Kooperation zwischen der kreisfreien Stadt Cottbus und dem Landkreis Spree-Neiße vor.<sup>165</sup> Dies gehe zurück auf Auflagen des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg zur Haushaltskonsolidierung beider Gebietskörperschaften. Für folgende Handlungsfelder würde eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen beiden Gebietskörperschaften angestrebt:

- Ausländerbehörde,
- Untere Wasserbehörde,
- Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung, Landwirtschaft,
- Fischerei-Scheine,
- Kataster- und Vermessungsamt.

Insgesamt erhoffe man sich durch die Kooperation finanzielle Einsparungen. So sei beispielsweise für die Zusammenführung der Ausländerbehörden beider Gebietskörperschaften ein finanzielles Einsparpotenzial von ca. 231.700,00 Euro gegenüber dem Status quo ermittelt worden.<sup>166</sup>

#### **2.5.2.2 Kommunale Kooperation auf Gemeindeebene**

Nach Aussagen von Herrn Amsel in der 8. Sitzung der EK 5/2 bestünde in Bran-

denburg die Problematik der geringen Verwaltungskraft von vielen Ämtern und Gemeinden, besonders im ländlichen Raum. Aus Sicht der Kommunen des Landkreises Märkisch-Oderland würden deshalb als mögliche Formen der Zusammenarbeit identifiziert: Standesamtsfragen, Tourismusverein, Meldeamt, IT-Sicherheit, Rechnungsprüfungsamt, Vollstreckung, regionaler Auftritt und Ausbildung des Personals. Die Hauptform für eine gemeinsame Zusammenarbeit zwischen Kommunen sieht Herr Amsel nach wie vor in der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit.

Aktuell seien die Bedingungen in den Kommunen so, dass manche Aufgaben nur noch mit einem unvertretbaren Aufwand geregelt werden könnten – besonders bei sehr kleinen Gemeinden. Deshalb bestünde aus Sicht von Herrn Amsel Handlungsbedarf in Richtung interkommunaler Kooperationen.<sup>167</sup>

Nach Aussagen von Herrn Amsel befinde sich die kommunale Kooperation in Brandenburg, und zwar sowohl auf der Gemeinde- als auch auf der Kreisebene sowie in Bezug auf eine Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten, erst in einer Anfangsphase. Erhebliche Reserven würden noch bestehen. Neben der Aufgabenkritik der Landes- und kommunalen Aufgaben und ihrer Zuordnung sowie der Gestaltung zukünftiger Strukturen sollte die kommunale Kooperation eine wichtige, eigenständige Rolle spielen.

Als Voraussetzung einer künftigen kommunalen Kooperation sollte es laut

<sup>165</sup> Vgl. Amsel, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 53ff.

<sup>166</sup> Vgl. Altekrüger, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 48.

<sup>167</sup> Vgl. ebd.

Herrn Amsel nicht zu viele Regelungen auf der kommunalen Ebene geben, sonst würden manche Dinge bereits im Keim erstickt werden. Auch die Beteiligung der kommunalen Vertretungskörperschaften an den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen sei notwendig, damit die kommunale Kooperation nicht von demokratischen Entscheidungsprozessen abgekoppelt werde. Aber wichtigster Punkt sei und bleibe der politische Wille auf den verschiedenen Ebenen für eine erfolgreiche kommunale Kooperation.

### 2.5.2.3 Interkommunale Kooperation im Amt

Eine besondere „Art“ der Aufgabenverteilung in Brandenburg stellt das Amtsmodell dar. Das Amt nimmt für die amtsangehörigen Gemeinden bestimmte Aufgaben wahr.<sup>168</sup> Die vom Amt für die angehörigen Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben resultieren

- a) entweder direkt aus der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf),
- b) aus einer Aufgabenübertragung per Gesetz oder Verordnung oder
- c) aus einer Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt.

Die Übertragbarkeit der Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landes-

verfassungsgerichts<sup>169</sup> zur mangelnden demokratischen Legitimation der Amtsausschüsse – wegen der Möglichkeit des Hineinwachsens von Ämtern in die rechtliche Qualität von Gemeindeverbänden aufgrund der Vielzahl von auf das Amt übertragenen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben – ist umstritten.<sup>170</sup>

Mit Beschluss vom 21. Januar 1998 hatte das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg ausgeführt: [...] „In der Gesamtschau bleiben die von den Ämtern wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben deutlich hinter denen der Gemeinden und Kreise zurück. Die Ämter bilden keine gleichwertig zwischen die Gemeinden und Kreise tretende weitere Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, sondern haben als Verwaltungsgemeinschaften der Gemeinden im Wesentlichen die Funktion, deren Selbstverwaltung zu bewahren und zu stärken. Sie zählen in ihrer gegenwärtigen Form deshalb nicht zu den Gemeindeverbänden im Rechtssinne [...]“.

#### Fazit:

In den Anhörungen von Vertretern der Kommunen wurde einerseits eine gewisse Reformmüdigkeit in Bezug auf erneute Gebietsveränderungen und andererseits eine große Bereitschaft zur Aufnahme von kommunalen Kooperationen sichtbar.

Interkommunale Zusammenarbeit gehört zum Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Auch nach

<sup>168</sup> Der Umfang der von den amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter übertragenen Aufgaben hat die Landesregierung nach Beschluss der EK 5/2 vom 26. August 2011 bei den Kommunen abgefragt. Die Landesregierung stellte eine entsprechende Auswertung am 09. Mai 2012 der EK 5/2 zur Verfügung (in Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 14).

<sup>169</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 27–30.

<sup>170</sup> Vgl. Prof. Dr. Gebhardt, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S. 42 ff.

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nämlich eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie „die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden“.<sup>171</sup> Dies wird auch als Kooperationshoheit bezeichnet.

## 2.6 E-Government

Im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 heißt es: „Die derzeitige E-Government-Strategie der Landesregierung ist zu überprüfen. Dabei ist darzustellen, welche Bedeutung ein modernes E-Government im Zusammenhang mit kommunalen Verwaltungsstrukturänderungen haben kann und welcher Weiterentwicklungsbedarf hierbei besteht“.<sup>172</sup>

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, den bisherigen Stand des E-Governments<sup>173</sup> in Brandenburg der verschiedenen Verwaltungsträger (gemeindliche Ebene, Kreisebene, Landesebene und sonstige Verwaltungsträger) zu untersuchen und den Entwicklungsstand

mit anderen Bundesländern und EU-Ländern zu vergleichen (Benchmark).

Für die Erfassung des Ist-Stands hat die Kommission in der 2. und 9. Sitzung Anhörungen durchgeführt. Angehört wurden:

- Herr Cornelius Everding (CPIO, Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 2. Sitzung),
- Herr Prof. Dr. Tino Schuppan (Institut für E-Government, 9. Sitzung),
- Herrn Wolfram Ebeling (Geschäftsführer der TUIV-AG Brandenburg, 9. Sitzung),
- Frau Silke Kühlewind (Städte- und Gemeindebund Brandenburg, 9. Sitzung) sowie
- Herr Dr. Holger Obermann (Landkreistag Brandenburg, 9. Sitzung).

Darüber hinaus wurde mit Beschluss vom 10. Juni 2011 zur Aufgabenerfassung festgelegt, dass bei den zu erfassenden Aufgaben auch jeweils der Stand und die Zielsetzung des E-Governments betrachtet werden sollen. Das Ergebnis der mit der Auswertung der Aufgabenkomplexe betrauten AG Aufgabenerfassung liegt jedoch noch nicht vor (vgl. Kapitel 2.4.2). Ein umfassendes Benchmark konnte aus Zeitgründen nicht durchgeführt werden. In den Anhörungen wurden einzelne Aspekte einer vergleichenden Betrachtung jedoch angesprochen.

### 2.6.1 E-Government auf Landes- und Kommunalebene

Grundlage der Entwicklung des E-Governments auf Landesebene ist die E-

<sup>171</sup> BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach JURIS, Nr. 146 m. w. N.

<sup>172</sup> Vgl. Drucksache 5/2952-B, S. 2.

<sup>173</sup> Dabei wird von einem Verständnis von E-Government ausgegangen, bei dem nicht nur administrative Prozesse (z. B. elektronische Antragsstellung und Vorgangsbearbeitung) verbessert sondern auch neue Kommunikations-, Informations- und Transaktionswege sowohl zwischen Adressaten von Verwaltungshandeln (Bürger, Unternehmen etc.) und Verwaltung als auch zwischen einzelnen Verwaltungsträgern ermöglicht werden.

Government-Strategie des Landes Brandenburg vom 11. Februar 2003 und der daraus hervorgehende Master- und Aktionsplan. Eine umfassende Bewertung der E-Government-Strategie fand nicht statt, jedoch wurde seitens Prof. Dr. Schuppan insgesamt kritisiert, dass es im Bereich E-Government in Brandenburg viele kleinteilige Ansätze gibt (im Land und den Kommunen) und dass Brandenburg, mit einigen Ausnahmen, seine vor 8 Jahren noch bestehende Vorreiterrolle einbüßte.<sup>174</sup>

Detaillierter wurde der Stand des E-Governments auf kommunaler Ebene diskutiert. Hier wurden auch zwei beispielhafte Modellprojekte hervorgehoben:

- **MAERKER Brandenburg:** MAERKER, hervorgegangen aus einer Initiative des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg und des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, ist ein vom Innenministerium finanziertes und von Städten und Gemeinden betriebenes Internetportal, mit dessen Hilfe Bürgerinnen und Bürger auf Missstände in der öffentlichen Infrastruktur unkompliziert hinweisen können. Die Städte und Gemeinden haben sich dabei verpflichtet, innerhalb von drei Tagen auf die Hinweise zu reagieren. MAERKER gelte damit als bundesweites Vorbild für innovative Kommunikations- und Informationswege zwischen Bürgern und Verwaltungen. 40 Kommunen nehmen bereits an MAERKER teil, dar-

unter auch der Berliner Bezirk Lichtenberg.<sup>175</sup>

- **Mobiler Bürgerservice:** Durch einen Mobilien Bürgerservice können Leistungen der Kommunalverwaltung auch außerhalb der Verwaltungsgebäude angeboten werden. Dadurch kann eine größere Bürgernähe erreicht werden und die Flexibilität der Verwaltung insgesamt erhöht werden. In den Pilotkommunen werden momentan die am meisten nachgefragten Dienstleistungen angeboten, wie z. B. die Beantragung eines Personalausweises oder die An- bzw. Ummeldung einer Wohnung.<sup>176</sup>

Neben diesen positiven Beispielen wurde aber problematisiert, dass es oftmals unterschiedliche Ansätze, insbesondere Softwarelösungen, in den verschiedenen Kommunen gebe, die die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern erschweren (Schnittstellenproblematik). Andererseits habe es sich als ebenso problematisch erwiesen, wenn in einzelnen Bereichen Monopole oder monopolartige Anbieterstrukturen entstehen. Einheitliche Lösungen seien aber z. T. auch durch die mangelnde Kooperation zwischen Kommunen und dem Land erschwert worden.<sup>177</sup> Es werde jedoch versucht, die Schnittstellenproblematik durch eine stärkere Setzung und Nutzung von einheitlichen Standards in

<sup>175</sup> Vgl. Kühlewind, in: Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.02.2012, P-EK2 5/9, S. 36.

<sup>176</sup> Vgl. ebd.

<sup>177</sup> Vgl. Böttcher, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, S. 40f.

<sup>174</sup> Vgl. Prof. Dr. Schuppan, in: Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.02.2012, P-EK2 5/9, S. 10.

Zukunft zu vermeiden. Ein grundlegendes Problem für die Weiterentwicklung des E-Governments in Brandenburg sei jedoch die mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen insbesondere im ländlichen Raum.<sup>178</sup>

### **2.6.2 Möglichkeiten und Grenzen des E-Governments**

Diskutiert wurde auch die Frage, welchen Einfluss eine kooperative Nutzung des E-Governments auf den Aufgaben- und Gebietszuschnitt in Brandenburg haben könnte. Es wurden Berechnungen präsentiert, die bei einer Bündelung von Querschnittsaufgaben der Verwaltung (z. B. Personalverwaltung) durch eine zentrale Einrichtung im Land (sog. Shared Service Center) Einspareffekte aufzeigen, bei der aber die fachlichen Entscheidungen (z. B. Personalauswahl) weiterhin vor Ort getroffen werden können. Ähnliches gilt für die aufgeworfene These, durch IT-gestützte Kooperation und Bündelung (insb. Ansätze zum Front-Office und Back-Office) von kommunalen Verwaltungsträgern seien bei bestimmten Fachprozessen Skaleneffekte zu erreichen, die sonst nur durch Zusammenschlüsse möglich wären. Dadurch könnten die kommunalen Strukturen und die ortsnahe Verwaltung für Bürger und Unternehmen erhalten bleiben. Empirische Befunde zu dieser These oder konkrete Machbarkeitsstudien gibt es jedoch nicht.<sup>179</sup>

<sup>178</sup> Vgl. Kühlewind, in: Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.02.2012, P-EK2 5/9, S.38.

<sup>179</sup> Vgl. Prof. Dr. Schuppan, in: Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.02.2012, P-EK2 5/9, S.6–12, 13–16 und 21 f.

### **Fazit:**

Insgesamt kann eine konsequente Weiterentwicklung von E-Government den Austausch (Information, Transaktion und Kommunikation) zwischen Bürgern und Unternehmen und Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsträgern unterstützen, in einigen Bereichen sogar neu definieren und gleichzeitig Wegekosten reduzieren. E-Government kann den Bürgern den persönlichen Gang zur Verwaltung teilweise ersparen, den gewünschten und notwendigen persönlichen Kontakt letztlich aber nicht ersetzen. Zielrichtung von E-Government kann es nicht sein, diesen persönlichen Kontakt einzuschränken.

### **2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung**

Im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 heißt es: „Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie die kommunale Selbstverwaltung und das bürgerschaftliche Mitwirken auf kommunaler Ebene gestärkt und zusätzliche lokale Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeführt werden können (...)“.<sup>180</sup>

Die EK 5/2 hat sich in Ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, die Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in Brandenburg mit denen anderer Bundesländer zu vergleichen und die Situation in anderen europäischen Staaten im Hinblick auf die Beteiligungsmöglichkeiten zu untersuchen. Außerdem sollen mögliche politische Auswirkungen auf den Meinungsbildungsprozess analysiert werden.

<sup>180</sup> Drucksache 5/2952-B, S.2.

Zu dem Thema „Bürgerschaftliche Mitwirkung“ hat die EK 5/2 in der 4. Sitzung eine Anhörung durchgeführt. Angehört wurde:

- Frau Christine Tillmann (Bertelsmann Stiftung, 4. Sitzung).

Darüber hinaus war geplant, Herrn Prof. Dr. Jan Ziekow in der 10. Sitzung der EK 5/2 zum dem Thema „Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern“ anzuhören. Die Anhörung konnte krankheitsbedingt nicht stattfinden, soll aber in einer anderen Sitzung der EK 5/2 nachgeholt werden.

Ehrenamtliches Engagement ist Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Unmittelbar gewählte Bürgerinnen und Bürger treffen die wichtigsten Entscheidungen für ihre Kommunen. Hinzu kommen die in Beiräten oder als sachkundige Einwohner ehrenamtlich Tätigen.

Die Kommission hat bislang noch nicht die vielfältigen formellen und informellen Instrumente der kommunalen Bürgerbeteiligung<sup>181</sup> im Land Brandenburg erfasst und bewertet.

### **2.7.1 Bürgerschaftliches Engagement in Brandenburg**

Im Jahr 2009 war ein Drittel der Brandenburger Bevölkerung freiwillig engagiert, so z. B. in Sportvereinen, bei der Freiwilligen Feuerwehr oder in anderen Bereichen wie Soziales, Bildung, Kultur oder Politik.<sup>182</sup> Der Anteil der Engagierten ist zudem im Zehnjahresvergleich deutlich

angestiegen. So zeigen ein überdurchschnittliches Engagement junge Leute bis unter 30 Jahre und die große Gruppe der Bevölkerung im Alter von 46 bis unter 65 Jahren. Insbesondere in den ländlichen Räumen Brandenburgs engagieren sich mehr Menschen freiwillig als im Landesdurchschnitt, obschon diese Regionen besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind.

### **2.7.2 Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen**

In der 4. Sitzung der EK 5/2 wurde zum Thema „Bürgerschaftliche Mitwirkung“ Frau Christina Tillmann, Bertelsmann Stiftung, angehört. Frau Tillmann referierte über die „Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsstrukturen“.

Eingangs nannte sie dazu fünf Punkte, die man grundlegend für eine wirksame Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen berücksichtigen sollte:<sup>183</sup>

- die Bürgernähe als Auftrag ernst nehmen,
- eine höhere Akzeptanz der Reform in der Bevölkerung befördern,
- das Alltagswissen der Bürger nutzen,
- einen frühzeitigen Interessenausgleich ermöglichen und
- zeit- und kostenintensive Nachbesserungen aufgrund von Widerständen aus der Bevölkerung oder Gerichtsurteilen vermeiden.

<sup>181</sup> Siehe auch § 13 BbgKVerf.

<sup>182</sup> Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S.10.

<sup>183</sup> Vgl. Tillmann, in: Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4, S.36.

Bürgerbeteiligung würde nur dann erfolgreich gelingen, wenn bestimmte Grundvoraussetzungen gegeben seien. Eine der Grundlagen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung sei ein klares Bekenntnis zu einer ernst gemeinten Bürgerbeteiligung. Eine andere, die Definition und Kommunikation von Gestaltungsspielräumen für die Beteiligung. Eine weitere Grundlage sei die Herstellung von Transparenz über den gesamten Prozess und den Umgang mit den Ergebnissen. Ein neutraler Prozessbegleiter könnte außerdem dazu beitragen, dass von vornherein klar kommuniziert und transparent gemacht wird, an welchen Stellen im Prozess wer Gelegenheit hat, sich wann und wie mit wem auszutauschen – um von Beginn an eine Prozessklarheit zu schaffen.<sup>184</sup>

Anschließend berichtete Frau Tillmann von Erfahrungen der Bürgerbeteiligung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Der dortige Bürgerbeteiligungsprozess dauerte in etwa zwei Jahre und lief in zwei Phasen ab. Die erste Phase umfasste die Durchführung von Regionalkonferenzen, Bürgerkongressen bis hin zu Planungszellen. Dabei wurden jeweils relativ kleine Bürgergruppen (kommunale Funktions- und Mandatsträger) zusammengefasst, die die Gelegenheit hatten, zu bestimmten Dingen der Reform bereits von vornherein Fragen und Werte zu formulieren. In der zweiten Phase hat man versucht, das Element der Repräsentativität wieder aufzugreifen und hat 10.000 Bürgerinnen

und Bürger zu den Ergebnissen (aus der ersten Phase) befragt. Ob und wie das auf das Land Brandenburg anwendbar sei, sollte man sich im Detail anschauen.<sup>185</sup>

Die fünf wesentlichen Erkenntnisse<sup>186</sup> für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung, die man aus dem Prozess der Bürgerbeteiligung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz gewinnen konnte, seien:<sup>187</sup>

- Transparenz über Ziele, Prozesse und Ergebnisverwertung herstellen,
- inhaltliche Gestaltungsspielräume klar definieren und kommunizieren,
- Bürger ausreichend über komplexe Fragestellungen informieren,
- Repräsentativität an zentralen Stellen des Beteiligungsprozesses sicher stellen und
- enge Verzahnung der klassischen Prozesse und der Bürgerbeteiligung.

Im Ergebnis sollte nach Aussage von Frau Tillmann eine enge Verzahnung zwischen dem Bürger auf der einen und dem politischen Verantwortungsträger auf der anderen Seite vorhanden sein, damit Bürgerbeteiligung gelingen könne.

<sup>185</sup> Vgl. ebd.

<sup>186</sup> Die fünf „Learnings“ ergeben sich sowohl aus der Einschätzung der Staatskanzlei, die in Rheinland-Pfalz den Prozess gesteuert hat, als auch aus Befragungen von Bürgern, die an den Veranstaltungen der ersten Bürgerbeteiligungsphase teilgenommen haben, sowie aus Befragungen breiter Bevölkerungskreise (vgl. Tillmann, in: Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4, S.38 und Anlage 5).

<sup>187</sup> Vgl. Tillmann, in: Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4, S.38.

<sup>184</sup> Vgl. a. a. O. S.37.

Der Bürger hätte in einem solchen Prozess die Rolle als zusätzlicher Berater. Abraten würde Frau Tillmann von einer Bürgerbeteiligung dann, wenn der politische Verantwortungsträger nicht beabsichtigt, mit dem Bürger in einen Dialog einzutreten.<sup>188</sup>

## 2.8 Bürgerumfrage

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, herauszufinden, welche Erwartungen die Bürger an die Kommunal- und Landesverwaltung haben.

Zur Vorbereitung des Beschlusses über die Durchführung einer Umfrage setzte die EK 5/2 in ihrer 5. Sitzung am 28. Oktober 2012 eine Arbeitsgruppe mit dem Titel „AG Bürgerumfrage“<sup>189</sup> ein.

Die EK 5/2 beschloss in ihrer 6. Sitzung am 25. November 2011, eine Umfrage zu der Einstellung der Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg gegenüber ihrer Kommunal- und Landesverwaltung durchführen zu lassen.<sup>190</sup> Die Meinungsumfrage sollte daraufhin folgende Themenkomplexe beinhalten:

- Abfrage der sozialen Merkmale der Befragten,

<sup>188</sup> Vgl. a. a. O., S. 39.

<sup>189</sup> Mitglieder der AG Bürgerumfrage sind: Herr Prof. Dr. Hönnige, Herr Schippel, Herr Dr. Scharfenberg, Herr Böttcher, Herr Westphal (als beratendes Mitglied). Als Sprecher der Arbeitsgruppe wurde Herr Prof. Hönnige benannt. Des Weiteren beschloss die EK 5/2 in der 6. Sitzung, dass die AG Bürgerumfrage in dieser Konstellation auch zukünftig das Thema Bürgerumfrage begleiten sollte.

<sup>190</sup> Vgl. Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, P-EK2 5/6, Anlage 9.

- Zugehörigkeit zur örtlichen Gemeinschaft,
- Engagement auf lokaler Ebene/örtliche Aktivitäten,
- Ist-Zustand der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen, die Gruppe der Verwaltungsleistungen, die in Anspruch genommen werden,
- die Bewertung der Verwaltungsleistungen, die in Anspruch genommen wurden (nach den Kriterien: Zeitnähe, Kontaktaufnahme, Kompetenz),
- Änderungsbedarf in der Kommunal- und Landesverwaltung.

Innerhalb eines freihändigen Vergabeverfahrens wurde – nach öffentlicher Ausschreibung der Leistung und Prüfung der eingegangenen Angebote – am 13. Januar 2012 der Zuschlag für das Unabhängige Meinungsforschungsinstitut INFO GmbH durch die Landtagsverwaltung vergeben.

In der 8. Sitzung am 10. Februar 2012 stellte die INFO GmbH erstmals einen Fragebogen<sup>191</sup> für die Durchführung der Umfrage vor, welcher daraufhin durch die EK 5/2 mit kleinen Änderungen beschlossen wurde. Anschließend führte die INFO GmbH am 01. März 2012 vertragsgemäß einen Pretest durch, dessen Ergebnisse sie in der 9. Sitzung am 09. März 2012 präsentierte. Aufgrund des problemlosen Verlaufs des Pretests beschloss die EK 5/2 in der 9. Sitzung den Beginn der Durchführung der Bürgerumfrage durch die INFO GmbH.

<sup>191</sup> Vgl. Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, Anlage 11.



### 2.8.1 Ergebnisse der Bürgerumfrage

Die Ergebnisse der Bürgerumfrage wurden durch die INFO GmbH am 11. Mai 2012 der EK5/2 vorgestellt.<sup>192</sup>

#### Regionale Verbundenheit und Zufriedenheit mit dem Wohnort

Die Verbundenheit der Brandenburger mit ihrer Region ist relativ eng. Mit dem Land Brandenburg ist die Verbundenheit mit einem durchschnittlichen Wert von 7,1<sup>193</sup> am höchsten. Die eigene Gemeinde wird mit 6,9 und der eigene Kreis/die eigene kreisfreie Stadt mit 6,7 bewertet.

Die Wohnortqualität<sup>194</sup> wird von den Befragten insgesamt als gut bewertet (7,2). Die Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen und die Lebensqualität schneiden dabei im Vergleich am besten ab.

#### Allgemeine Beurteilung der Verwaltungen im Land Brandenburg<sup>195</sup>

Die Gemeinde- bzw. Amtsverwaltung wird mit Abstand am besten beurteilt

<sup>192</sup> Details können dem Abschlussbericht der INFO GmbH entnommen werden. Vgl. Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 7–9. Die Präsentation der Ergebnisse der Bürgerumfrage kann der Anlage 8 des Zwischenberichts entnommen werden.

<sup>193</sup> Diverse Fragekomplexe wurden von den Befragten mit einer Skala zwischen 0 und 10 bewertet. 0 ist der schlechteste Wert. Zehn ist der beste Wert. Alle Bewertungen, die über sieben liegen, sind als guter bis sehr guter Wert einzuschätzen. Werte über acht sind sehr gute Werte. Alle Werte unter sieben gelten als befriedigend. Alle Werte unter fünf sind tendenziell schlecht und negativ zu bewerten.

<sup>194</sup> Die Zufriedenheit mit dem Wohnort wurde im Hinblick auf verschiedene infrastrukturelle Merkmale abgefragt: Gesundheit, Lebensqualität allgemein, Verkehrsanbindung, Erreichbarkeit von Behörden und Ämtern, Angebot an Schulen und Kitas.

<sup>195</sup> Hier wurde die Zufriedenheit im Allgemeinen mit den Verwaltungen aller drei Ebenen im Hinblick

und ist bei einem Durchschnittswert von über sieben als „gut“ einzustufen. Es folgt an zweiter Stelle die Landkreisebene und an dritter Stelle die Landesebene. Die Beurteilung der Landkreisverwaltung ist im oberen mittleren Bereich<sup>196</sup> und die der Brandenburger Ministerien und Landesbehörden nur im mittleren Bereich<sup>197</sup> einzustufen.

#### Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen in den verschiedenen Verwaltungsebenen

Ihren Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen in den Verwaltungen schätzen die Brandenburger insgesamt eher als gering ein. Auf der Gemeindeebene meinten die Befragten, einen gewissen Einfluss auf die Gestaltungsentscheidungen zu haben (4,6). Deutlich geringer wird die Möglichkeit zur Einflussnahme auf der Kreisebene von den Befragten eingeschätzt (3,7). Am geringsten werden die Einflussmöglichkeiten auf Landesebene bewertet (3,3). Die Befragten aus dem Berliner Umland bewerten ihre Einflussmöglichkeiten tendenziell etwas besser als die Befragten aus dem restlichen Land Brandenburg.

#### Inanspruchnahme von verschiedenen Verwaltungsleistungen

Innerhalb der letzten drei Jahre haben 83 Prozent der Befragten verschiedene Leistungen der öffentlichen Verwaltung in Anspruch genommen. Im Durch-

auf verschiedene Merkmale abgefragt: Kompetenz, Verständlichkeit von Auskünften, Schreiben, Gesamtzufriedenheit, Schnelligkeit der Bearbeitung von Anliegen, Bürgernähe, Erreichbarkeit.

<sup>196</sup> Durchschnittswerte zwischen sechs und sieben.

<sup>197</sup> Durchschnittswert von fünf.

schnitt wurden etwas weniger als zwei Leistungen beansprucht. Eine Differenzierung nach Gemeinde-, Landkreis- und Landesebene ergab folgendes Ergebnis: Auf gemeindlicher Ebene hatten im genannten Zeitraum zwei Drittel der Befragten (66 Prozent) Kontakt mit der Verwaltung. Dabei wurden überwiegend Leistungen aus dem Bereich des Personenstands-, Pass- und Meldewesens in Anspruch genommen (56 Prozent). Leistungen der anderen Kategorien wurden dagegen deutlich weniger genutzt: Öffentliche Ordnung und Sicherheit (14 Prozent), Kinderbetreuung (13 Prozent), Ver- und Entsorgung (elf Prozent).

Auf kreislicher Ebene hatten im genannten Zeitraum 44 Prozent der Befragten einen Kontakt mit der Verwaltung. Am häufigsten wurden hierbei Leistungen aus der Kategorie Führerschein/Kfz-Wesen in Anspruch genommen (32 Prozent). Leistungen aus den Kategorien Soziales bzw. Bau- und Umweltangelegenheiten wurden dagegen vergleichsweise weniger genutzt (zwölf bzw. zehn Prozent).

Schließlich hatten auf Landesebene 42 Prozent der Befragten innerhalb der letzten drei Jahre Kontakt mit der Verwaltung. Hier hatten die Befragten fast ausschließlich im Hinblick auf Steuerangelegenheiten mit der Landesverwaltung zu tun (40 Prozent). In Bezug auf Schulangelegenheiten (sechs Prozent) und Genehmigungsverfahren (ein Prozent) waren die Befragten deutlich seltener mit den Brandenburger Ministerien und Landesbehörden in Kontakt.

### **Zufriedenheit mit verschiedenen Verwaltungsleistungen<sup>198</sup>**

Im direkten Vergleich der drei Verwaltungsebenen werden die Gemeinden- und Amtsverwaltungen für die Bearbeitung der Vorgänge deutlich besser bewertet (8,2) als die Kreisverwaltungen (7,6) und die Landesverwaltung (7,5).

Insgesamt betrachtet, werden Verwaltungsleistungen in Brandenburg knapp im sehr guten Bereich bewertet (8,0).

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bei den abgefragten Leistungen der Daseinsvorsorge nicht eine Bewertung der täglich in Anspruch genommenen Dienstleistung wie „Kinderbetreuung“ oder „Straßenreinigung“ erfolgte, sondern die damit im Zusammenhang stehenden Verwaltungshandlungen untersucht wurden.

Auf gemeindlicher Ebene besteht die größte Zufriedenheit bei der Bearbeitung von Personenstands-, Pass- und Meldeangelegenheiten (8,5), die mit Abstand geringste Zufriedenheit bei der Abwicklung von Anliegen aus dem Bereich Ver- und Entsorgung (5,9). Damit werden Einzelleistungen, die im Kern zur Kategorie der Leistungsverwaltung gezählt werden, deutlich niedriger bewertet als Leistungen, die zur Eingriffsverwaltung gehören. Die Zufriedenheit mit Leistungen aus der

<sup>198</sup> Die Zufriedenheit mit den Verwaltungen, von denen Leistungen in Anspruch genommen wurden, wurde abgefragt in Hinblick auf: Möglichkeiten zur Kommunikation, persönliche Erreichbarkeit der Verwaltung, Kompetenz des zuständigen Mitarbeiters, Bearbeitung des Anliegens insgesamt und die Schnelligkeit der Bearbeitung des Anliegens.

Kategorie Öffentliche Ordnung und Sicherheit (7,9) und Angelegenheiten der Kinderbetreuung (7,8) ist annähernd gleich hoch.

Auf Landkreisebene sind die Befragten am meisten zufrieden mit der Inanspruchnahme von Leistungen aus dem Bereich Führerschein/Kfz-Wesen (7,9). Am wenigsten zufrieden sind sie mit der Abwicklung von Bau- und Umweltangelegenheiten (6,9).

Dagegen sind auf Landesebene bei der Bewertung der Einzelleistungen kaum Unterschiede zu erkennen: Die Zufriedenheit mit der Bearbeitung von Steuerangelegenheiten (7,6) liegt etwas über der Zufriedenheit mit der Erledigung von Schulangelegenheiten (7,4).

### **Verbesserungs-/ Veränderungsbedarf im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung<sup>199</sup>**

Die spontane Beantwortung der Frage ergab, dass 74 Prozent der Befragten Verbesserungswünsche zur öffentlichen Verwaltung in Brandenburg aussprachen. An erster Stelle wurde vor allem mehr Bürger- bzw. Praxisnähe der Verwaltungen (elf Prozent) genannt. An zweiter Stelle erwarten die Befragten ein verbessertes ÖPNV-Angebot (neun Prozent). An dritter Stelle wurden ein besserer Straßen- und Wegeausbau, kürzere Bearbeitungszeiten auf den Ämtern und ein stärkeres Mitbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger (jeweils sieben Prozent) genannt.

Weitere wichtige Anliegen der Befragten sind längere bzw. flexiblere Öffnungszeiten der Ämter, eine bessere Beratung/Auskunft sowie mehr Betreuungs- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche (jeweils sechs Prozent).

### **Fazit:**

Die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen wurde insgesamt als gut bewertet. Die Bewertung der Verwaltungsleistungen in Brandenburg fällt dagegen deutlich besser aus (8,0). Dies gilt für alle Ebenen der Verwaltung in Brandenburg.

Das macht deutlich, dass das Ansehen der Verwaltung einerseits und die Zufriedenheit mit der jeweiligen Verwaltungsleistung andererseits nur bedingt miteinander zu tun haben. Die Studie hat keine allgemeine Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Verwaltung in Brandenburg festgestellt. Festzustellen ist aber auch, dass die Zufriedenheit in kleinen amtsangehörigen Gemeinden etwas geringer ist als in allen anderen Bereichen.

Eine abschließende politische Bewertung der Ergebnisse der Bürgerumfrage steht noch aus.

## **3. Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik**

Brandenburg weist im Vergleich zu anderen Ländern zahlreiche Besonderheiten auf, insbesondere bedingt durch die zum Teil sehr unterschiedlich verlaufende Entwicklung im Berliner Umland und im weiteren Metropolraum. Jedoch stehen

<sup>199</sup> Wurde den Befragten als offene Abfrage gestellt.

auch andere Länder beim Thema Demografie und Finanzen vor grundsätzlich ähnlichen Problemlagen. Daher soll die EK 5/2 die Erfahrungen anderer Länder für die Gestaltung von eigenen Handlungsoptionen nutzen.

Eine Betrachtung der Erfahrungen anderer Länder findet sich an verschiedenen Stellen zu unterschiedlichen Themen im Einsetzungsbeschluss und im Arbeitsplan der EK 5/2 wieder. Dabei soll die EK 5/2 nicht nur andere deutsche Flächenländer, sondern auch andere EU- und OECD-Staaten betrachten.

Um diesen Ansatz verfolgen zu können, hat die Kommission Anhörungen sowohl mit Wissenschaftlern als auch Erfahrungsträgern anderer Bundesländer und eine Informationsreise nach Schweden und Dänemark durchgeführt. Eine Anhörung mit Erfahrungsträgern aus Österreich ist für den August 2012 vorgesehen.

### **3.1 Erfahrungen anderer deutscher Flächenländer**

Die EK 5/2 hat in zwei Sitzungen Erfahrungsträger aus vier deutschen Flächenländern angehört: Aus Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen. Dabei wurden die Anhörungen in den Sitzungen thematisch unterteilt:

- In der 8. Sitzung wurden Erfahrungsträger aus Baden-Württemberg und Niedersachsen zum Thema kommunale Kooperation (vgl. Kapitel 2.5) und
- in der 11. und 12. Sitzung wurden Erfahrungsträger aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern

zu dem Thema Funktional- und Gebietsreform angehört.

Darüber hinaus haben sich auch andere Anzuhörende in verschiedenen Sitzungen zu der Situation in anderen Bundesländern geäußert. So ging beispielsweise Prof. Dr. Bogumil in der 10. Sitzung auf unterschiedliche Reformtendenzen der deutschen Bundesländer ein. Zwar seien die Zielsetzungen der Reformen oftmals ähnlich, insbesondere das Ziel der Stärkung der kommunalen Ebene und dem Abbau von Doppelstrukturen. Der Weg um dieses Ziel zu erreichen, sei jedoch durchaus unterschiedlich.<sup>200</sup> Die Auswahl des jeweiligen Reformweges sei letztlich eine politische Entscheidung, welche die Umstände in dem jeweiligen Land zu berücksichtigen hat.<sup>201</sup>

#### **3.1.1 Baden-Württemberg**

Zum Thema kommunale Kooperation in Baden-Württemberg wurde in der 8. Sitzung Herr Johannes Stingl, Gemeindegamstag Baden-Württemberg, angehört.<sup>202</sup>

Herr Stingl berichtete über die Situation in Baden-Württemberg. Das Land verfügt über eine vergleichsweise klein-

<sup>200</sup> So wurden zur selben Zeit, mit der Zielvorgabe des Abbaus von Doppelstrukturen, in Niedersachsen die Regierungspräsidien abgeschafft und dafür Sonderbehörden aufgebaut, während in Baden-Württemberg Sonderbehörden abgeschafft und dafür die Regierungspräsidien gestärkt wurden.

<sup>201</sup> Vgl. Prof. Dr. Bogumil, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 9ff.

<sup>202</sup> Die folgenden Darstellungen im Kapitel 3.1.1 beziehen sich ausschließlich auf die Aussagen von Herrn Stingl in der 8. Sitzung der EK 5/2 (vgl. Stingl, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 39–47).

teilige Gemeindestruktur mit vielen kleinen Gemeinden (1.101 Gemeinden, davon knapp 600 mit weniger als 5.000 EW). Die letzte Gemeindegebietsreform fand im Jahr 1977 statt. Viele der kleineren Gemeinden haben sich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen. Darüber hinaus existieren ca. 581 Zweckverbände, insbesondere im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat sich seit 2005 verstärkt für die kommunale Kooperation engagiert, z. B. durch die Erarbeitung eines Strategiepapiers oder der Durchführung von Workshops. Darüber hinaus wurde in Kooperation mit dem Städtetag und dem Ministerium für den Ländlichen Raum Baden-Württemberg ein Internetportal zur kommunalen Kooperation eingerichtet. Das Portal soll als Plattform für den Erfahrungsaustausch der Kommunen dienen. Bisher wurden mehr als 600 Kooperationsprojekte durch die Kommunen in das Portal eingestellt, inklusive detaillierter Projektbeschreibung und der Benennung von Ansprechpartnern. Das Portal erziele, bei vergleichsweise geringen Kosten, einen hohen Nutzen. So gab es besonders viele Aktivitäten bei der kürzlichen Einführung der Werkrealschule, eine Art Fortentwicklung der Hauptschule. Von den 500 in Baden-Württemberg gebildeten Werkrealschulen sind 140 in Kooperation von mehreren Gemeinden entstanden. Darüber hinaus hat die Landesregierung bestimmte Förderprogramme dahingehend ausgerichtet, dass nur noch Kooperationsprojekte bezuschusst werden, z. B. interkommunale

Bauhöfe und Gewerbegebiete.

Aktuelle und künftige Kooperationsfelder sind z. B. der Breitbandausbau, die ärztliche Versorgung im ländlichen Raum oder auch die für die Umstellung auf das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen notwendigen EDV-Verfahren.

Als Erfolgsfaktor habe sich das Freiwilligkeitsprinzip bei der Entstehung von neuen kommunalen Kooperationen bewährt. Unerlässlich sei auch der Kooperationswille der jeweiligen Bürgermeister. Darüber hinaus habe es sich als nützlich erwiesen, dass die Kommunen bei der Auswahl der Rechtsform der zukünftigen Kooperation eine relativ große Freiheit genießen. Zurzeit wird in Baden-Württemberg an einer Novellierung des Rechtsrahmens der kommunalen Kooperation gearbeitet, obwohl bisherige Kooperationsbemühungen nicht an rechtlichen Beschränkungen gescheitert seien.

Die kommunale Kooperation habe sich in Baden-Württemberg durchaus bewährt und sie genieße Vorrang vor einer möglichen Gebietsreform. Eine umfassende Bewertung der durch Kooperationen gestiegenen Effizienz liegt jedoch nicht vor, was zum Teil auch an einer oftmals veränderten Art der Aufgabenwahrnehmung, z. B. durch erhöhte Standards, liege. Dadurch sei eine vergleichende Effizienzbetrachtung vor und nach der geschlossenen Kooperation nicht mehr möglich. Insgesamt habe sich die kommunale Kooperation in Baden-Württemberg aber als erfolgreiches Mittel zur Stärkung der Kommunen und insbesondere zur Sicherung der Daseinsvorsorge entwickelt. Gelungene Kooperationen

hätten sich durch die Entwicklung im ländlichen Raum zu einem Standortvorteil entwickelt. Kommunale Kooperation könne jedoch kein Allheilmittel gegen eine mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen sein.

### 3.1.2 Niedersachsen

Die EK 5/2 hat in ihrer 8. Sitzung zum Thema kommunale Kooperation Herrn Jürgen Franke, Innenministerium Niedersachsen, angehört.<sup>203</sup>

Herr Franke berichtete über die in den vergangenen Jahren intensiviertere Förderung kommunaler Kooperation in Niedersachsen. Die Landesregierung hat dies auf verschiedenen Wegen getan. So wurde der Rechtsrahmen an die Notwendigkeiten kommunaler Kooperation angepasst. Im Gesetz zur kommunalen Zusammenarbeit wurden verschiedene Formen der Kooperation rechtlich geregelt und das gesamte Landesrecht wurde daraufhin durchsucht, ob bestimmte Einzelnormen Hindernisse für Kooperationen darstellen. Dabei waren vor allem die Kommunen wertvolle Hinweisgeber. Es galt die politische Vorgabe, dass fachliche Einschränkungen einer Kooperation grundsätzlich nicht im Wege stehen sollten. Bei der Frage der finanziellen Förderung von Kooperationen entschied man sich gegen den langfristigen Verbleib der Fusionsrenditen bei den Kommunen und für Formen der Anschubfinanzierung. So gab es eine finanzielle

Förderung für Konzeptentwicklungen, Pilotprojekte und notwendige Investitionen, beispielsweise für die Anschaffung von IT-Technik. Um die Gestaltung neuer Kooperationen zu fördern, konnten die Kommunen auch durch Landesbedienstete unterstützt werden, die dann einige Wochen vor Ort tätig waren. Außerdem wurde eine Kooperationsdatenbank angelegt, um den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu fördern. Insgesamt seien dadurch einige hundert kommunale Kooperationen in Niedersachsen ermöglicht worden.

Bei der Diskussion in Niedersachsen über die Förderung kommunaler Kooperation habe aber auch eine Rolle gespielt, dass Kooperationsstrukturen langfristig die Grundlage für eine perspektivische Gebietsreform schaffen könnten. Als kooperationshemmend hat sich oftmals das alleinige Vorgehen einzelner Personen ausgewirkt, z. B. aufgrund von Antipathien oder die mangelnde Bereitschaft zur Kompetenzaufteilung. Rechtliche Hindernisse seien dagegen nachrangig gewesen.

Kooperationen finden in Niedersachsen schwerpunktmäßig im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben statt (z. B. bei der Abfallbeseitigung und der Wasserbeschaffung). Mit zunehmender Tendenz gibt es aber auch Kooperationen von verwaltungsinternen Dienstleistungen bzw. Querschnittsaufgaben (z. B. bei der Datenverarbeitung und dem Personalmanagement). Über die insgesamt erreichten Einspareffekte gibt es aber auch in Niedersachsen keine fundierten Erkenntnisse.

<sup>203</sup> Die folgenden Darstellungen im Kapitel 3.1.2 beziehen sich ausschließlich auf die Aussagen von Herrn Franke in der 8. Sitzung der EK 5/2 (vgl. Franke, in: Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8, S. 39–47).

### 3.1.3 Sachsen-Anhalt

Zu den vergangenen Reformen in Sachsen-Anhalt wurden in der 11. Sitzung der EK 5/2 Herr Dr. Bernd Kregel, Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, und Herr Friedrich Jordan, Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, zu den vergangenen Funktional- und Gebietsreformen angehört.

Die Verwaltungs- und Strukturreformen in Sachsen-Anhalt zogen sich insgesamt über fünf Legislaturperioden. Daran werde deutlich, dass Reformvorhaben auf einen möglichst breiten politischen Konsens beruhen sollten, damit bei z. B. sich verändernden Regierungen bzw. Mehrheitsverhältnissen Reformvorhaben Bestand haben können.<sup>204</sup>

Das erste Funktionalreformgesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Es sah eine Aufgabenverlagerung von der Landesverwaltung auf die Kreise und kreisfreien Städte vor. Davon waren 112 VZÄ auf Landesebene betroffen. Die Kommunen erklärten sich zur grundsätzlichen freiwilligen Übernahme des Landespersonals. Insgesamt wechselten 23 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (20,5 Prozent) in die Kommunen. Diese erste Funktionalreform wurde noch auf Grundlage der „alten“ Kreisstruktur durchgeführt. Im Jahr 2005 wurde dann ein konkretes Leitbild und der rechtliche Rahmen für eine Kreisgebietsreform vorgelegt und die Einwohner- bzw. Flächengröße der künftigen Kreise festgelegt (dünnbesiedelte Kreise konnten von Mindesteinwoh-

nerzahlen abweichen). Am 01. Juli 2007 trat die Kreisgebietsreform in Kraft. Ein zweites, am 1. Januar 2010 in Kraft getretenes, Funktionalreformgesetz sah dann eine Aufgabenverlagerung auf die neue Kreisstruktur vor. Diesmal waren 86 VZÄ auf Landesebene betroffen. Der Personalübergang auf die Kommunen wurde bei der zweiten Funktionalreform jedoch gesetzlich geregelt, insgesamt wechselten 56 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (65,1 Prozent) auf die kommunale Ebene. Die durch die Reform bei den Kommunen entstandenen Mehrbelastungen wurden im Vorfeld berechnet und im ersten Jahr voll ausgeglichen. Von 2011 bis 2015 wird dieser Ausgleich jedoch insgesamt um zehn Prozent verringert werden. Eine Aufgabenübertragung auf die kreisangehörige Ebene fand nicht statt.<sup>205</sup>

Parallel dazu wurden Ende 2006 die Eckpunkte für eine künftige Gemeindestruktur festgelegt. Im Jahr 2007 wurde dann ein entsprechendes Leitbild entwickelt und im Jahr 2008 mit dem Gemeindeuegliederungs-Grundsätzegesetz die rechtliche Grundlage für die Durchführung der Reform geschaffen. Die Reform fand in zwei Phasen statt: Eine freiwillige Phase bis Ende Juni 2009 und eine anschließende Zuordnung per Gesetz. Es sollten Einheitsgemeinden mit mindestens 10.000 EW, in dünnbesiedelten Gebieten mit mindestens 8.000 EW, geschaffen werden (abzüglich max. fünf Prozent). In der freiwilligen Phase konnten sich Gemeinden auch zu Verbandsgemeinden zusammenschließen. In der

<sup>204</sup> Vgl. Dr. Kregel, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, S.18.

<sup>205</sup> Vgl. Jordan, in: a. a. O., S.12 ff.

Phase der gesetzlichen Zuordnung wurden nur noch Einheitsgemeinden gebildet. Seit dem 01. Januar 2011 gilt die Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt als abgeschlossen.<sup>206</sup>

Die zeitliche Abfolge der Reformen wurde problematisiert. Da erst eine Kreis- und anschließend eine Gemeindegebietsreform durchgeführt worden ist, konnten sich Gemeinden, die bereits kreisübergreifend eng kooperierten, nicht zusammenschließen. Nach der erfolgten Reform sollten Aufgaben von der Kreisebene auf die kreisangehörige Ebene verlagert werden. Dies ist bisher jedoch noch nicht geschehen.<sup>207</sup> Die Aufgabenübertragung auf die kreisangehörige Ebene ist ein Reformvorhaben der jetzigen Landesregierung.<sup>208</sup> Daher sollten Funktional- und Gebietsreformen möglichst gleichzeitig betrachtet werden. Auch wurden viele Reformvorhaben mit einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung begründet, dabei seien rein betriebswirtschaftliche Berechnungen erfolgt – jedoch wurde (lokales) ehrenamtliches Engagement nicht berücksichtigt. Am Ende einer Reform müsse eine Aufgabe nicht nur effizienter, sondern auch bürgernaher erledigt werden.<sup>209</sup>

### 3.1.4 Sachsen

Zu den vergangenen Reformen in Sachsen wurden in der 11. Sitzung der EK 5/2 Herr Jacob, Sächsischer Landkreistag, und Herr Menke, Sächsisches Staatsmi-

nisterium des Innern, zu den vergangenen Funktional- und Gebietsreformen angehört.

In den Jahren 1994/1996 wurde in Sachsen eine erste Kreisgebietsreform durchgeführt. Anschließend wurde dann bis 1998 eine Gemeindegebietsreform auf freiwilliger Basis durchgeführt. Die Gemeinden sollten mindestens 5.000 EW haben, im Umkreis kreisfreier Städte 8.000 EW. Ab 1998 wurden dann Gemeinden per Gesetzeszuordnung zusammengeschlossen. Dabei waren die freiwilligen Zusammenschlüsse zwar zahlenmäßig bedeutender, die gesetzgeberischen Zusammenschlüsse jedoch politisch umstrittener. Die formulierten Mindestgrößen für Gemeinden haben heute noch Bestand, jedoch setzt die derzeitige Regierung auf freiwillige Zusammenschlüsse zu Einheitsgemeinden.<sup>210</sup>

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, der sich ändernden finanziellen Lage und der wirtschaftlichen Disparität innerhalb Sachsens wurde im Jahr 2008 eine Funktional- und Kreisgebietsreform umgesetzt. Die Anzahl der Landkreise wurde von 22 auf zehn und die Anzahl der kreisfreien Städte von sieben auf fünf reduziert.<sup>211</sup> Bei der Funktionalreform wurden zahlreiche Aufgabenblöcke von der Landesebene auf die Kreisebene übertragen.<sup>212</sup> Dazu zählt u. a. der gesamte Sozialbereich (mit

<sup>206</sup> Vgl. ebd., S. 13.

<sup>207</sup> Vgl. Dr. Kregel, in: a. a. O., S. 18.

<sup>208</sup> Vgl. Jordan, in: a. a. O., S. 21.

<sup>209</sup> Vgl. Dr. Kregel, in: a. a. O., S. 11

<sup>210</sup> Vgl. Menke, in: a. a. O., S. 29ff.

<sup>211</sup> Vgl. ebd., S. 30f.

<sup>212</sup> Dabei ist anzumerken, dass Landratsämter kommunale Einheitsbehörden sind, in denen staatliche Aufgaben integriert sind.



Ausnahme der des Landesjugendamtes), die Bewilligung von Fördermitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (mit gesetzlich geregelter Anlastungsrisiko), die Flurneuordnung und die Vermessungsverwaltung.<sup>213</sup> Dafür wurden verschiedene Landessonderbehörden aufgelöst und es sind insgesamt ca. 4.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Landes- in die Kommunalverwaltung gewechselt. Die Landkreise haben für die dadurch entstandenen Mehrbelastungen im Jahr 2009 und 2010 jeweils ca. 191 Millionen Euro erhalten. Bis zum Jahr 2018 reduzieren sich diese jährlichen Ausgleichszahlungen auf ca. 135 Millionen Euro. Anschließend soll eine Überprüfung über die angemessene Höhe der Ausgleichszahlungen erfolgen.<sup>214</sup> Kreise, die kreisfreie Städte eingemeindet haben, haben eine gesonderte finanzielle Unterstützung aus einem Anpassungsfonds erhalten. Die kreisangehörige Ebene hat jedoch nur in einem geringen Umfang von Aufgabenverlagerungen profitiert.<sup>215</sup>

Insgesamt seien die Reformen ein Erfolg gewesen.<sup>216</sup> Im Vorfeld der Reform sei eine klar kommunizierte politische Ordnungsvorstellung über die künftige Gebietsstruktur und den Ort der Aufgabenwahrnehmung wichtig gewesen.<sup>217</sup> Das gleichzeitige Umsetzen einer Funktional- und Gebietsreform sei dann, neben z. B.

finanziellen Anreizen für die Kommunen, die frühzeitige Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und der Unterstützung durch führende Landespolitiker, entscheidend für den Erfolg gewesen. Die auf die Kommunen übertragenen Aufgaben würden mindestens genauso gut wie früher wahrgenommen, wenn nicht sogar besser. So könnten z. B. Mittel aus dem ELER vor Ort schneller umgesteuert werden. Problematisch sei jedoch der starke Rückgang der Ausgleichszahlungen bis zum Jahr 2018.<sup>218</sup>

### 3.1.5 Mecklenburg-Vorpommern

Zu der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wurde in der 12. Sitzung der EK 5/2 Herr Jan Peter Schröder, Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, angehört.<sup>219</sup>

Am 4. September 2011 trat in Mecklenburg-Vorpommern das Landkreisneueordnungs-gesetz in Kraft. Die Zahl der Landkreise wurde von zwölf auf sechs reduziert und zwei der vier kreisfreien Städte wurden eingekreist.

Die Debatte über eine Kreisgebietsreform wurde in Mecklenburg-Vorpommern seit dem Jahr 2002 geführt. Auslöser war, auch hier, die demografische Entwicklung mit einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von 1,9 Millionen EW (1990) auf 1,6 Millionen EW (2020). Darüber hinaus waren die Haushalte der

<sup>213</sup> Vgl. Menke, in: a. a. O., S. 36f.

<sup>214</sup> Vgl. ebd., S. 39.

<sup>215</sup> Vgl. Jacob, in: a. a. O., S. 38.

<sup>216</sup> Vgl. Jacob/Menke, in: a. a. O., S. 29ff.

<sup>217</sup> Vgl. Menke, in: a. a. O., S. 31f.

<sup>218</sup> Vgl. Jacob, in: a. a. O., S. 44.

<sup>219</sup> Die folgenden Darstellungen im Kapitel 3.1.5 beziehen sich ausschließlich auf die Aussagen von Herrn Schröder in der 12. Sitzung der EK 5/2 (vgl. Schröder, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12, S. 5–33.).

Landkreise, im Durchschnitt, seit 1995 beinahe jedes Jahr defizitär. Eine für das Jahr 2009 vorgesehene Kreisgebietsreform wurde jedoch im Jahr 2006 durch das Landesverfassungsgericht<sup>220</sup> gestoppt. Diese Kreisgebietsreform sah eine Reduzierung auf vier, später fünf Landkreise und die Einkreisung aller kreisangehörigen Städte vor. Die geplante Kreisgebietsreform sah eine weitgehende Funktionalreform vor, bei der Aufgaben mit 1.700 ausgewiesenen VZÄ von der Landesverwaltung auf die Kreisebene übertragen werden sollten.

In einem zweiten Anlauf für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wurde, auch als Lektion aus dem Jahr 2006, die Entwicklung eines Leitbildes für die künftige Struktur der Kreise und kreisangehörigen Städte eingeleitet. Dabei wurden insgesamt 14 Modelle entworfen, von einem Modell bei dem die bisherige Struktur bestehen bleibt, bis hin zu einem Modell mit sechs Landkreisen und keiner kreisfreien Stadt. Am Ende des Leitbildprozesses legte die Landesregierung für die künftigen Kreise eine Mindesteinwohnerzahl von 175.000 EW fest. Die Kreise sollten in der Regel nicht größer als 4.000 km<sup>2</sup> sein. Im Ergebnis haben die 2011 gebildeten sechs Landkreise durchschnittlich 223.505 EW und 3.813 km<sup>2</sup> Fläche. Seit der Kreisgebietsreform 2011 befinden sich nunmehr die fünf flächenmäßig größten Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern. Auch gegen das 2011 in Kraft getretene

Landkreisneuordnungsgesetz wurde vor dem Landesverfassungsgericht geklagt. Das Gericht wies die Klage jedoch zurück.

Entgegen der 2006 gescheiterten Reform wurde diesmal jedoch kein zwinrender Zusammenhang zwischen einer Kreisgebietsreform und einer Funktionalreform hergestellt. Eine Übertragung von Aufgaben von der Landes- auf die Kreisebene erfolgte nur in einem sehr geringen Umfang, eine Aufgabenübertragung von der Kreisebene auf die kreisangehörige Ebene fand nicht statt.

Die Umsetzung der Reform sei immer noch im vollen Gange. Dabei verursache diese momentan deutliche Mehrkosten, z. B. für Umzüge und die Anpassung der IT. Insgesamt seien die Kreishaushalte in einem erheblichen Umfang unausgeglich, das gelte auch für ehemals ausgeglichene Kreishaushalte. Auch die Frage des Personalübergangs ist noch nicht gänzlich geklärt und verlaufe teilweise problematisch. Ein großes Problem stelle auch die Auswirkung der Einkreisung von ehemals kreisfreien Städten dar. Es ist vorgesehen, dass die ehemaligen kreisfreien Städte für auf den neuen Landkreis übertragene Vermögen (z. B. Schulgebäude, Abfallbetriebe, ÖPNV-Betriebe) einen Vermögensausgleich erhalten sollen. Die Höhe dieser Ausgleichszahlung soll zwischen den neuen Landkreisen und den ehemaligen kreisfreien Städten ausgehandelt werden. Diese Verhandlungen konnten jedoch noch nicht abgeschlossen werden. Das Land wird ggf. den Vermögensausgleich per Verwaltungsakt entscheiden, was wiederum eine gerichtliche Auseinandersetzung

<sup>220</sup> Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 – LVerfG M-V 9-17/06 –, einsehbar unter [http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/index\\_aktuell.htm](http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/index_aktuell.htm) (abgerufen am 22.06.2012).

wahrscheinlich macht. Der Konflikt über den Vermögensausgleich sei für den Prozess des Zusammenwachsens schädlich.

Für eine umfassende Bewertung der erst letztes Jahr durchgeführten Kreisgebietsreform sei es noch zu früh. Der Umsetzungsprozess befinde sich noch im vollen Gange. Im Vergleich zur 2006 gescheiterten Kreisgebietsreform sei der Reformprozess jedoch offener gestaltet worden, was zu einer höheren Akzeptanz geführt habe.

### 3.2 Internationale Reformtrends

In der 10. Sitzung der EK 5/2 hat Frau Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, über die Entwicklung der Kommunen in Europa berichtet.<sup>221</sup>

Laut Frau Prof. Dr. Kuhlmann lassen sich in Europa grundsätzlich zwei Kommunalmodelle identifizieren: Das nordeuropäische Modell (z. B. Großbritannien und Dänemark), mit großen und funktional starken Kommunen, sowie das südeuropäische Modell (z. B. Frankreich und Italien), mit kleinen und funktional eher schwachen Kommunen.

In den meisten Ländern wird mo-

mentan verstärkt über eine Reform der kommunalen Ebene diskutiert, ausgelöst nicht zuletzt durch die Finanzkrise. So wurde die ehemals sehr kleinteilige Gemeindestruktur in Griechenland radikal angepasst und Gemeinden mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsgröße von 30.000 EW als Reformziel ausgerufen. In Frankreich wurden die Kommunen durch die Übertragung von Aufgaben funktional gestärkt, eine Gebietsreform wurde aber nicht durchgeführt und sei politisch auch nicht umsetzbar. Damit die z. T. sehr bevölkerungsschwachen Kommunen in Frankreich trotzdem ihre Aufgaben angemessen wahrnehmen können, erledigen ca. 90 Prozent der Kommunen einen Teil ihrer Aufgaben in Form von Kooperationen unterschiedlicher Art. Letztlich sollen beide Reformrichtungen, Fusion (Griechenland) und Kooperation (Frankreich), eine effizientere Aufgabenerfüllung durch das Erreichen von Skaleneffekten ermöglichen. Ob dies mit einer Kooperation in dem gleichen Umfang wie mit einer Fusion gelingt, ist strittig, da hier zumeist ein höherer Abstimmungsaufwand zu berücksichtigen sei (vgl. Kapitel 2.5). Aber auch Skaleneffekte nehmen nicht unbegrenzt zu. Ab einer bestimmten Größe nehmen die internen Koordinations- und Transaktionskosten in der Regel zu.

Es gibt jedoch auch gegenläufige Reformüberlegungen. In England, mit Gemeinden von oftmals über 100.000 EW, wird eine Diskussion über die Verkleinerung der Gemeinden geführt. Neben einer problematisierten Schwerfälligkeit wird vor allem die mangelnde Partizipationsmöglichkeit bei solch

<sup>221</sup> Die folgenden Darstellungen im Kapitel 3.2 beziehen sich ausschließlich auf die Aussagen von Prof. Dr. Kuhlmann in der 10. Sitzung der EK 5/2 (vgl. Prof. Dr. Kuhlmann, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/10, S. 30ff).

überdimensionierten Einheiten kritisiert. Diese Diskussion lässt jedoch keine allgemeingültigen Rückschlüsse über die Zusammenhänge von Gebietsgröße und Demokratiequalität zu. Hier könne man zwischen einer quantitativen und einer qualitativen Demokratiequalität unterscheiden.<sup>222</sup> Letztlich lassen sich aus den Erfahrungen anderer Länder keine allgemeinverbindlichen Aussagen darüber ableiten, welcher Reformweg der bessere sei. Weder könne man von einem „je kleiner desto besser“ noch von einem „je größer desto besser“ ausgehen. Die Durchsetzbarkeit und der Erfolg einer Reform hänge immer von der politischen Kultur des jeweiligen Landes ab.

### 3.3 Informationsreise

Die EK 5/2 hat in mehreren Sitzungen über die Durchführung einer Informationsreise diskutiert. In der 7. Sitzung wurden die Reiseziele Dänemark und Schweden festgelegt. Dabei wurden jeweils in den Hauptstädten Stockholm und Kopenhagen als auch in Kommunen außerhalb der Hauptstädte Termine durchgeführt. Für die inhaltliche Planung der Informationsreise wurde der Lehr-

stuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam von Prof. Dr. Werner Jann beauftragt.

Während der ersten beiden Reisetage in Schweden führte die EK 5/2 Gespräche mit Vertretern der Schwedischen Vereinigung der Kommunen und Provinzen, des Finanzministeriums, Nordregio – einem Forschungszentrum für Regionale Studien –, der Gemeinde Nyköping und der Provinzialregierung Södermanlands län. Bei den Vorträgen und Gesprächen wurde schwerpunktmäßig die Rolle der Kommunen im Schwedischen Staat diskutiert. Schweden hat 290 Gemeinden und 20 Regionen. Die letzte Gemeindegebietsreform liegt bereits 40 Jahre zurück. Die Gemeinden nehmen eine Vielzahl von Aufgaben wahr, z. B. im Sozial- und Bildungsbereich (z. B. sind Lehrer Kommunalbedienstete), der Raumordnung, im Umweltschutz und bei der Abfallentsorgung. Die Regionen haben vor allem im Gesundheitsbereich und im ÖPNV Kompetenzen. Sowohl die Regionen als auch die Gemeinden erhalten direkt einen Anteil an der in ihrem Gebiet erzielten Einkommenssteuer. Über die Höhe dieses Anteils können sie, in bestimmten Grenzen, selbst entscheiden. Die starke Rolle der Kommunen innerhalb Schwedens spiegelt sich auch darin wieder, dass die Kommunen ca. 75 Prozent des gesamten Personals im öffentlichen Dienst beschäftigen – das sind 30 Prozent aller Beschäftigten in Schweden.

Darüber hinaus wurde auch über die Herausforderungen der demografischen Entwicklung, insbesondere in dünnbesiedelten Gebieten, diskutiert.

<sup>222</sup> „Es kann [in einer kleinen Kommune] viele Mandatsträger geben, die aber nichts zu entscheiden haben, während man in einer größeren Kommune weniger Mandatsträger hat. Insoweit gibt es [in der großen Kommune] quantitativ weniger Partizipation, und die Repräsentationsdichte ist geringer. Die haben aber für die Kommune bzw. für die Bürgerschaft substantiell etwas zu entscheiden. [...] Eine kleine Kommune mit 500 EW hat aber nichts zu entscheiden, weil sie überhaupt nicht leistungsfähig ist.“ (Prof. Dr. Kuhlmann, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.10.2011, P-EK2 5/10, S. 40.)

An den folgenden beiden Reisetagen in Dänemark führte die EK 5/2 Gespräche mit Vertretern des Dänischen Institutes für Regierungsforschung, des Dänischen Wirtschafts- und Innenministeriums, der Vereinigung der Kommunen, der Gemeinde Sorö, der Region Seeland und mit einem ehemaligen Mitglied der Strukturreformkommission. In den Gesprächen stand die Kommunalreform aus dem Jahr 2007 im Mittelpunkt. Durch die Reform wurde die Anzahl der Gemeinden von 271 auf 98 reduziert, die der Regionen von 13 auf fünf. Gleichzeitig wurde die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Regionen und Nationalstaat neu geregelt. Davon haben vor allem die neuen, großen Gemeinden profitiert. Die Regionen haben Kompetenzen an Gemeinden und den Nationalstaat abgegeben.

Bei der Gemeindegebietsreform wurde für die neu zu bildenden Gemeinden eine Mindestgröße von 20.000 EW festgelegt. Die Gemeinden konnten sich daraufhin ihre Fusionspartner selbst aussuchen, was in der übergroßen Mehrheit der Fälle auch funktionierte. Dabei wurde die Mindesteinwohnerzahl oft überschritten und sogar eine durchschnittliche Einwohnerzahl aller Gemeinden von 55.000 EW erreicht. Es gab auch Ausnahmen, z. B. kleinere Inseln, bei denen Gemeinden sogar unter der Zahl von 5.000 EW geblieben sind.

#### **4 Zusammenfassung und Ausblick**

Das Land Brandenburg und seine Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor einem strukturellen Umbruch. Die

demografische Entwicklung wird die Bevölkerungsstruktur in Brandenburg entscheidend verändern. Gleichzeitig reduzieren sich die finanziellen Gestaltungsspielräume von Land und Kommunen. Vor diesem Hintergrund hat der Landtag Brandenburg die Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ (EK 5/2) im März 2011 eingesetzt. Die EK 5/2 soll innerhalb von zwei Jahren Lösungsvorschläge für die verschiedenen Herausforderungen entwickeln, die das Land und die Kommunen zu bewältigen haben.

Die EK 5/2 trat am 06. Mai 2011 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Bis zum Mai 2012 wurden elf Sitzungen und zahlreiche Anhörungen von Experten und Erfahrungsträgern zu verschiedenen Themen durchgeführt (vgl. Kapitel 1).

##### **4.1 Zusammenfassung der bisherigen Arbeit der EK 5/2**

Die prognostizierte demografische Entwicklung wird Brandenburg verändern. Es wird einen langfristigen und deutlichen Bevölkerungsrückgang geben, bei einer gleichzeitigen Alterung der Gesellschaft. Dabei gibt es innerhalb von Brandenburg unterschiedliche Entwicklungen. Während der äußere Entwicklungsraum einen überproportional hohen Bevölkerungsrückgang hat, wird sich die Bevölkerungszahl im engeren Entwicklungsraum um Berlin stabilisieren bzw. zum Teil sogar vergrößern (vgl. Kapitel 2.2). Gleichzeitig schmelzen durch das Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019,

das Wirken der Schuldenbremse ab 2012 sowie wahrscheinlich abnehmende EU-Zuweisungen ab 2014 die finanziellen Möglichkeiten von Land und Kommunen. Einsparungen sind daher unumgänglich und zum Teil auch schon geplant. So soll der Personalbestand von derzeit 49.850 auf 40.000 Stellen im Jahr 2020 gesenkt werden. In welcher Form Verwaltungsstrukturen deshalb angepasst werden müssen, um trotz sinkenden Personalbestands die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten, ist zu untersuchen. Aber auch mit den bereits geplanten Sparmaßnahmen gibt es bis 2020 eine Finanzierungslücke von rund 500 Millionen Euro. Auch die Kommunen stehen bereits heute vor finanziellen Herausforderungen, beispielsweise durch die steigenden Kosten im Sozial- und Jugendhilfebereich, und müssen sich gleichzeitig ebenfalls auf niedrigere Mittelzuweisungen einstellen (vgl. Kapitel 2.3).

Dabei gab es in Brandenburg seit der Wiedervereinigung und Wiedergründung von Kommunen und Land zur Veränderung der teilungsbedingten Verwaltungs- und Gebietsstrukturen bereits zahlreiche Reformen, z. B. die Ämterbildung 1992, der Kreisneugliederung 1993, der Gemeindegebietsreform 2003 sowie die verschiedenen Funktionalreformen und Reformen der Landesverwaltung (vgl. Kapitel 2.1). Der Erfolg der einzelnen Reformen wird unterschiedlich bewertet. So wird die Kreisneugliederung insgesamt als erfolgreich angesehen (vgl. Kapitel 2.1.3), während die Bewertung der Gemeindegebietsreform 2003 differenzierter ausfällt (vgl. Kapitel 2.1.5). So sei es unklar, ob sich die durch die Zusammen-

legung von Gemeinden und Ämtern erhofften Effizienzsteigerungen eingestellt haben. Gleichzeitig konnte jedoch auch nicht belegt werden, dass der durch die Gebietsveränderung befürchtete Verlust lokaler Identität eingetreten ist. Eine ähnlich differenzierte Bewertung wurde bei den verschiedenen Funktionalreformen deutlich. Während die erste Funktionalreform zwischen 1993 und 1997 als positiv bewertet wird, konnten die jüngeren Reformenläufe keine umfassenden Aufgabenverlagerungen mehr auslösen (vgl. Kapitel 2.1.4).

Auch die EK 5/2 soll die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit bewerten. Dazu prüft die EK 5/2 einen umfassenden Katalog der von Land und Kommunen wahrgenommenen Aufgaben, insbesondere unter dem Aspekt der weitest möglichen Kommunalisierung von Aufgaben.

Dabei müsse aber immer im Einzelfall geprüft werden, ob eine Kommunalisierung auch tatsächlich zu den erhofften Wirkungen (Bürgernähe, Effizienz) führen wird (vgl. Kapitel 2.4). An dieser Fragestellung schließt sich auch das Thema Kooperation an. Durch Kooperationen sollen durch die gemeinsame Aufgabenerledigung Einspareffekte erzielt werden (vgl. Kapitel 2.5). Neue Kooperationswege sollen auch durch die Möglichkeiten des E-Governments eröffnet werden. Ganz allgemein kann E-Government die Kommunikations- und Transaktionswege zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsträgern unterstützen und in einigen

Bereichen sogar neu definieren (vgl. Kapitel 2.6).

Die EK 5/2 soll auch Vorschläge erarbeiten, wie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene gestärkt werden können (vgl. Kapitel 2.7). Die Notwendigkeit dafür wird durch die Ergebnisse einer im Auftrag der EK 5/2 durchgeführten repräsentativen Bürgerumfrage deutlich, da die Bürgerinnen und Bürger ihre Gestaltungsmöglichkeiten als verbesserungswürdig einschätzen.

Nicht zuletzt die Bürgerumfrage hat ergeben, dass Brandenburg über eine leistungsfähige Kommunal- und Landesverwaltung verfügt: Die Bürgerinnen und Bürger sind mit ihrer Verwaltung grundsätzlich zufrieden (vgl. Kapitel 2.8) Die Frage ist, welche Anpassungen notwendig sein werden, damit dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Die Vor- und Nachteile verschiedenster Reformmodelle, ob es nun um die Entscheidung zwischen großen oder kleinen Kommunen bzw. um Fusion oder Kooperation geht, lassen sich jedoch zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht bewerten. Letztlich gibt es keine objektiven Belege und verallgemeinerbare Aussagen z. B. darüber, ob eine Kommune mit 10.000 EW effizienter als eine Kommune mit 5.000 EW ist, ob flächendeckende Kooperationen, insbesondere mit den Möglichkeiten des E-Governments, aufwendige Gebietsreformen überflüssig machen könnten oder aber auf welcher Ebene bestimmte Aufgaben am besten durchgeführt werden sollen (vgl. Kapitel 2.1, 2.4, 2.6 und 3). Dabei können die Erfahrungen anderer Länder hilfreich sein (vgl. Kapitel 3), die

Beantwortung dieser Fragen muss aber letztlich immer unter Berücksichtigung der spezifischen Situation in Brandenburg Fall für Fall geprüft werden. Dies ist die Herausforderung, welche die EK 5/2 bei der Entwicklung eigener Handlungsempfehlungen bis zum Abschluss ihrer Arbeit bewältigen wird.

## 4.2 Ausblick

Die EK 5/2 soll laut Einsetzungsbeschluss im zweiten Quartal 2013 ihre Ergebnisse dem Landtag Brandenburg vorlegen. Insbesondere sollen „im Rahmen einer abschließenden Zusammenfassung [...] die Handlungsempfehlungen einschließlich realistischer Vorschläge für die zeitliche Umsetzung dargestellt werden“.<sup>223</sup>

Nachdem in der ersten Phase der Kommissionsarbeit, bis zu diesem Zwischenbericht, die Analyse der Situation in Brandenburg und der Erfahrungsgewinn aus anderen Bundesländern im Fokus stand, soll daher in der zweiten Phase, bis zur Erstellung des Abschlussberichts die konkrete Entwicklung von Handlungsempfehlungen vorangetrieben werden. Dabei wird auch über die Grenzen und Möglichkeiten der Fortführung der in den 1990er Jahren begonnenen Funktionalreformen, unter Berücksichtigung der finanziellen Implikationen, zu diskutieren sein. Die EK 5/2 hat bei Ihrer Analyse auch stets die landeseigenen Verwaltungsstrukturen im Blick, und zwar auch dort, wo es nicht zu einer Empfehlung von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene kommen wird.

<sup>223</sup> Drucksache 5/2952-B, S. 3.

# C Quellenverzeichnis

## **Drucksachen Landtag Brandenburg**

Drucksache 1/433, Gesetzentwurf der Landesregierung. Artikelgesetz über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg, 04.10.1991.

Drucksache 1/1259, Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Kreisneugliederungsgesetz – KNG), 22.09.1992.

Drucksache 1/2839, Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur Funktionalreform im Land Brandenburg (1. Funktionalreformgesetz – 1. BbgFRG), 08.03.1994.

Drucksache 3/2612, Unterrichtung durch die Landesregierung. Personalbedarfsplanung der Regierung des Landes Brandenburg bis zum 31. Dezember 2005, 03.04.2001.

Drucksache 4/4570, Abschlussbericht und Empfehlungen des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards. Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Brandenburg, 25.06.2007.

Drucksache 5/2021, Unterrichtung der Landesregierung. Unterrichtung des Landtages über die Fortschreibung der Personalbedarfsplanung bis 2014 gemäß Art. 1 § 3 Abs. 3 Haushaltssicherungsgesetz 2003, 21.09.2012.

Drucksache 5/2566-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, 16.12.2010.

Drucksache 5/2952, Antrag Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, 15.03.2011.

Drucksache 5/2952-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, 23.03.2011.

Drucksache 5/2953-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Wahl des Vorsitzenden der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, 23.03.2011.



Drucksache 5/2954-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, 23.03.2011.

Drucksache 5/3684, Bericht der Landesregierung. Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, 28.07.2011.

Drucksache 5/4324, Bericht der Landesregierung. Dritter Demografiebericht des Landes Brandenburg, 23.11.2011.

## **Plenarprotokolle**

Plenarprotokoll 3/77, 25.06.2003

Alle Drucksachen und Plenarprotokolle können unter [www.parldok.brandenburg.de](http://www.parldok.brandenburg.de) abgerufen werden.

## **Sitzungsprotokolle der der Enquete-Kommission 5/2**

Protokoll der 1. Sitzung der Enquete-Kommission vom 06.05.2011, P-EK2 5/1.

Protokoll der 2. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.06.2011, P-EK2 5/2.

Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.08.2011, P-EK2 5/3.

Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4.

Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5.

Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/6.

Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7.

Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8.

Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.03.2012, P-EK2 5/9.

Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10.

Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11.

Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12.

Alle Sitzungsprotokolle können unter [www.ek-2020.brandenburg.de](http://www.ek-2020.brandenburg.de) und unter [www.parldok.brandenburg.de](http://www.parldok.brandenburg.de) abgerufen werden.

## **Weitere Dokumente**

Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Potsdam 2009.

## **Rechtsprechung**

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach juris, Nr. 148

Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – LVerfG M-V 9-17/06 –, einsehbar unter [http://www.landverfassungsgericht-mv.de/index\\_aktuell.htm](http://www.landverfassungsgericht-mv.de/index_aktuell.htm) abgerufen am 22.06.2012.

## **Internet**

Bertelsmann Stiftung, Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe. 2011. Unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_34845\\_34846\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf) abgerufen am 15.05.2012.



Sitzung der Enquete-Kommission 5/2

## Die Enquete-Kommission ist erreichbar unter:

Landtag Brandenburg  
Enquete-Kommission 5/2  
Am Havelblick 8  
14473 Potsdam

Fax: 0331 275481904

E-Mail: [ek5-2@landtag.brandenburg.de](mailto:ek5-2@landtag.brandenburg.de)

[www.ek-2020.brandenburg.de](http://www.ek-2020.brandenburg.de)

Ansprechpartner	Telefon
Bastian Dunkel Referent	0331 966-1195
Nadine Lehnigk Referentin	0331 966-1196
Nicole Jecker Mitarbeiterin	0331 966-1197

Herausgeber: Landtag Brandenburg,  
Referat Öffentlichkeitsarbeit

Satz und Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

Diese Publikation wird vom Landtag Brandenburg im Rahmen der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Abgabe ist kostenfrei. Der Weiterverkauf ist nicht gestattet. Eine Verwendung zum Zwecke der Wahlwerbung ist unzulässig.



L A N D T A G  
B R A N D E N B U R G

**Landtag Brandenburg**

Am Havelblick 8, 14473 Potsdam

Telefon 0331 966-0

Fax 0331 966-1210

[post@landtag.brandenburg.de](mailto:post@landtag.brandenburg.de)

[www.landtag.brandenburg.de](http://www.landtag.brandenburg.de)