

---

**6. Mitgliederversammlung  
des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg**

---

**„Städte und Gemeinden in Not“**



**Geschäftsbericht zur Mitgliederversammlung am  
24. April 2004**

---

Potsdam, 24. April 2004

---

# Inhaltsverzeichnis

## **I. Allgemeines**

1. Vorwort: Reformen statt Kahlschlag
- 1.1. Gemeindefinanzreform des Bundes und kommunalrelevante Steuergesetze
- 1.2. Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe
- 1.3. Mitgliedschaft und Gremienarbeit

## **II. Kommunalfinanzen**

- 2.1. Kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2000 bis 2004
- 2.1.1. Aufteilung der Steuerverbundmittel zwischen Land und Kommunen
- 2.1.2. Entwicklung der Kommunalfinanzen
- 2.1.3. Gutachtliche Bewertung der symmetrischen Finanzverteilung ab 2004
- 2.2. Ausblick auf das Finanzausgleichsgesetz für die Jahre ab 2005
- 2.3. Haushaltswirtschaft

## **III. Gemeinde- und Verwaltungsreformen**

- 3.1. Gemeindegebietsreform
- 3.2. Fortführung der Funktionalreform
- 3.3. Kommunalverfassungsrecht
- 3.4. Kommunalwahlen 2003
- 3.5. Bürgerbeteiligung – Bürgermitwirkung
- 3.6. Gender Mainstreaming in den Kommunen
- 3.7. Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben
- 3.8. Abbau von Normen und Standards weiter angemahnt
- 3.9. Länderfusion Berlin-Brandenburg

## **IV. Städtebau und Raumordnung**

- 4.1. Raumordnung und Landesplanung
- 4.2. Stadtumbau, Städtebauförderung
- 4.3. Architektur und Baukultur
- 4.4. Novellierung der Brandenburgischen Bauordnung
- 4.5. Denkmalschutz und Denkmalpflege
- 4.6. Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften
- 4.7. Flurneuordnungsverwaltung
- 4.8. Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht
- 4.9. Öffentliches Auftragswesen
- 4.10. Vermögensrecht

## **V. Naturschutz, Brandschutz, Ordnungsrecht**

- 5.1. Naturschutz und Landschaftspflegerecht, Landeswaldgesetz
- 5.2. Brandschutz, Zivil- und Katastrophenschutz; Rettungsdienst
- 5.3. Kommunale Kriminalitätsprävention / Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit /Koordinatoren gegen Fremdenfeindlichkeit und Gewalt/ Handlungskonzept der Landesregierung „Tolerantes Brandenburg“

## **VI. Kommunale Daseinsvorsorge**

- 6.1. Daseinsvorsorge im Lichte der Europäischen Union
- 6.2. Gemeindegewirtschaft
- 6.3. Energieversorgung
  - 6.3.1. Wegenutzungsverträge
  - 6.3.2. Kommunale Anteilseignergesellschaften
- 6.4. Wasserrecht, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung
  - 6.4.1. Wasserrecht
  - 6.4.2. Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung
- 6.5. Öffentlicher Personennahverkehr

## **VII. Kinderbetreuung, Schule und Bildung, Gesundheit**

- 7.1. Kindertagesbetreuung
- 7.2. Schule und Bildung
- 7.3. Gesundheit

## **I. Allgemeines**

### **1. Vorwort: Reformen statt Kahlschlag**

Dieser Geschäftsbericht gibt einen Überblick über die Schwerpunktarbeit des Verbandes innerhalb der Kommunalwahlperiode für die Jahre 1999 bis 2004. Der Hinweis auf die Darstellung von Schwerpunktthemen ist deshalb wichtig, da nicht nur in den Kommunen selbst eine deutliche Veränderung und Zunahme des Aufgabenbestandes stattgefunden hat, dieses spiegelt sich selbstverständlich auch in der Verbandsarbeit und der Arbeit der Geschäftsstelle wider. Bei einer kompletten Erfassung der Geschäftstätigkeit bestünde überdies die Gefahr, der kaum mehr gegebenen Überschaubarkeit aufgrund der schier "babylonischen" Gemengelage.

Wenn dieses Vorwort unter dem Titel steht *Reformen statt Kahlschlag*, dann mag auch dieser dramatische Aufgabenaufwuchs bei den Kommunen und ihrem kommunalen Spitzenverband ein Zeichen dafür sein, dass wir wirkliche Reformen brauchen. Aber nicht nur deshalb. Das Nähere hierzu ist den einzelnen Kapiteln dieses Geschäftsberichtes zu entnehmen.

Gestatten wir uns aber eine Situationsanalyse:

Mit der politischen Wende 1989/90 kehrte die kommunale Selbstverwaltung in diesen Teil Deutschlands zurück und mit ihr auch die Gründung unseres kommunalen Spitzenverbandes. Neue Perspektiven taten sich auf, verknüpft mit hohen Erwartungen. Schon die Kommunalverfassung der damals noch bestehenden DDR, später das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, die Landesverfassung des Landes Brandenburg und die Gemeindeordnung gaben und geben den Kommunen die verfassungsrechtliche Garantie des Rechtes der kommunalen Selbstverwaltung in allen Angelegenheiten des örtlichen Gemeinwesens. Doch es muss die Frage erlaubt sein, ob die Garantie tatsächlich noch gewährleistet ist, oder, ob nicht vielmehr eine zunächst schleichende, aber immer gravierende Aushöhlung stattgefunden hat. Die Situation der kommunalen Selbstverwaltung gibt aus gegenwärtiger Sicht zu erheblicher Sorge Anlass. Die Kommunen in Deutschland befinden sich in ihrer schwersten Finanzkrise und das nicht erst seit der deutschen Wiedervereinigung, sondern seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Die Städte und Gemeinden in Deutschland weisen für das Jahr 2003 ein Finanzdefizit von über 10 Milliarden Euro aus – ein wahrhaft schwindelerregender Betrag. Für die Städte und Gemeinden in Brandenburg bestand 2003 ein Defizit in Höhe von 336 Millionen Euro, rechnet man jedoch die dramatisch angestiegenen Kassenkredite von 341 Millionen Euro hinzu, ergibt sich, vor dem Hintergrund der deutlich niedrigeren Gesamtfinanz Ausstattung im Vergleich mit westdeutschen Städten und Gemeinden, ein ebenso gravierendes Bild. Weit über die Hälfte der Städte, Gemeinden und Ämter, und das nach den beträchtlichen Neubildungsprozessen durch die Gemeindestrukturreform, verzeichnen defizitäre Haushalte. Die Konsolidierungsbemühungen wurden überwiegend durch Vermögensveräußerungen (Verkauf des kommunalen Tafelsilbers), Kassenkredite, Personalabbau bis zur Schmerz- und Leistungsgrenze und den Einsatz der so genannten Zusammenschlussprämien vorgenommen. Gleichzeitig war eine weitere Steigerung des Aufgabenbestandes, insbesondere durch gesetzliche und untergesetzliche Normen und Standards, und eine dramatische Zunahme der sozialen Sicherungskosten, zu verzeichnen. Diese stiegen allein in den Jahren 1998 bis 2003 um 30 %, die jüngsten Steigerungsraten gehen sogar von einer jährlichen Zunahme von fast 10 % aus.

Die kommunalen Investitionen verzeichneten von 1993 bis 2003 einen Absturz von 65 %. Dieses führte wiederum zu gravierenden Auswirkungen auf die örtliche und regionale Wirtschaft, die, so insbesondere die Bauwirtschaft, von den Kommunen immer weniger Aufträge

erhalten konnte. Insolvenzen, auch hier insbesondere in der Bauwirtschaft, und damit eine beängstigende Zunahme der Arbeitslosenzahlen und damit künftiger Sozialhilfeempfängerzahlen sind die Folge.

Erfreulich war, dass zur Kommunalwahl am 26. Oktober 2003 über Kandidatenmangel nicht zu klagen war. Hierbei muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass der Bestand der Städte und Gemeinden durch die Gemeindestruktureform, und damit auch die Anzahl der kommunalen Mandate, sich annähernd auf ein Drittel reduziert hat. Werden jedoch denen, die im Oktober 2003 kommunalpolitische Verantwortung übernommen haben, noch Gestaltungsspielräume eingeräumt, lohnt sich ihr ehrenamtliches kommunales Engagement wirklich? Diese Frage gilt es in aller nächster Zeit zu beantworten – auch von einem neuen Landtag und einer neuen Landesregierung.

Gegenwärtig wird im Landtag der Entwurf des neuen Finanzausgleichsgesetzes behandelt, am 22. April 2004 fand hierzu die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und kommunaler Vertreter statt. Schon jetzt lässt sich aber sagen, dass Anspruch – d.h. in diesem Falle die *Ankündigung* von 325 Millionen Euro Aufstockung und die Realität von wahrscheinlich 95 Millionen Euro doch sehr weit auseinander liegen. Dieses auch vor dem Hintergrund, dass die vorangegangenen Kürzungen in 2003 und 2004 von 300 Millionen als schlimmer Aderlass vorangegangen waren.

In der gleichen Zeit der sich verschlechternden finanziellen Situation der Kommunen drehte sich jedoch der Teufelskreis der Gesetzgebungsfälle munter weiter. Hierzu darf Herr Innenminister Schönbohm aus der MAZ vom 13.04.2004 zitiert werden: "In Brandenburg hätten die früheren Regierungen nach der Einheit den großen Fehler gemacht, viele Landesgesetze zu erlassen, die oberhalb des Bundesstandards liegen." Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen, bis auf die Frage, ob sich die Situation unter der gegenwärtigen Regierung verändert hat? Obwohl die Landesregierung den Versuch unternahm mit den Ersten und Zweiten Gesetzen zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben einen Schritt in die richtige Richtung zu gehen, ist diese Frage insgesamt jedoch zu verneinen. Auch noch mit jüngst beschlossenen oder in der Beschlussfassung befindlichen Gesetzen werden den Kommunen neue Lasten zugemutet und findet weitere Entmündigung statt. Als Beispiele seien hier nur genannt die nunmehr siebente Novelle eines Kindertagesstättengesetzes, die Bauordnung oder die Entwürfe zum Denkmalschutzgesetz und zum Naturschutzgesetz.

Aber auch der Bund und zunehmend auch die Europäische Union tun hierfür ihr Übriges. Im Weiteren wird auf die verpassten Chancen einer wirklichen Gemeindefinanzreform oder die Lastumkehr beim so genannten Hartz IV-Gesetz eingegangen.

Zu der nach wie vor unzureichenden Finanzausstattung durch das Land kommen darüber hinaus drastische Ausfälle bei den eigenen Einnahmen der Städte und Gemeinden hinzu. Diese Abstürze, insbesondere bei der Gewerbesteuer und bei der Einkommensteuer stehen in einem direkten Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession in der gesamten Bundesrepublik, aber insbesondere auch in Brandenburg. Ein Weiteres tragen in erheblichem Maße die Steuersenkungsgesetze des Bundes dazu bei. Darüber hinaus werden wir fast täglich und von fast jedem mit immer neuen Steuersenkungsvorschlägen auf allen Ebenen und aus fast allen politischen Lagern konfrontiert. Es ist jedoch leider zu konstatieren, dass fast keine oder kaum belastbare Angaben darüber gemacht werden, *wie* diese Steuersenkungen kompensiert werden sollen bzw. von welchen Leistungen sich Staat und Kommunen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verabschieden sollen.

Wir stehen also vor einer dramatischen Veränderung unserer Handlungsgrundlagen. Neben dem ausbleibenden Wirtschaftswachstum wirkt sich zunehmend auch die demografische Entwicklung, insbesondere in den so genannten äußeren (Entwicklungs-)Räumen aus. Weniger Einwohner heißt weniger eigene Einnahmen, heißt weniger Finanzausweisungen und heißt

gleichzeitig höhere spezifische Kosten für die kommunale Infrastruktur, heißt Wohnungsleerstand und den Zwang zum Stadtumbau oder besser zum Landesumbau.

Zu all den genannten Problemen "überfällt" uns nun auch noch die Debatte um das vermeintliche "Milliardengrab Osttransfer" in einer so noch nie da gewesenen Schärfe. Alle reden über den Osten, doch kaum jemand mit ihm. Da werden Vorschläge unterbreitet über die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen, Niedriglohngelände und die generelle Senkung der Transferleistungen. Diese erhielten dann auch sogleich Beifall von der falschen Seite: Von denen, die die neuen Länder nicht länger "durchfüttern" wollen und von jenen, welche die Kosten der Vereinigung als Entschuldigung für Deutschlands Misere heranziehen. Diese Sicht verkennt, dass die meisten Strukturprobleme viel älter sind, als die Einheit und dass sie beseitigt werden müssen, wenn die Wirtschaft in Ost **und** West wieder wachsen soll. Deutschland leidet nicht an seinen neuen Ländern, sondern an seinen alten Krankheiten (Zitat aus der FAZ vom 13.04.2004). Der sächsische Ministerpräsident Georg Millbradt bezeichnete die Wiedervereinigung von 1989/90 als ein "politisches Wunder", das nur zustande gekommen ist, weil man ohne zu rechnen und ohne zu große Vorstellungen im Detail die Chancen genutzt hat. Man hätte bei offenen Grenzen keine "Sonderzone DDR" längere Zeit aufrechterhalten können, die DDR wäre mit oder ohne Währungsunion zusammengebrochen, weil die Menschen das Vertrauen in diesen Staat verloren hatten, so Millbradt. Sind alte Vorschläge, wenn sie heute gemacht werden, realistischer? Wohl kaum.

Sicher ist eins richtig, und wird von kaum jemandem, auch von uns nicht infrage gestellt, es wurden Fehler gemacht und aus heutiger Sicht würde man sicher vieles anders machen. Bedauerlich ist jedoch genauso, dass bestimmte Fehler auch heute noch wiederholt werden. In diesem Zusammenhang sei an unsere Kritik gegenüber der Landesregierung erinnert, dass nach wie vor von den so genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die vordergründig für den Abbau des Investitionsstaus in den Kommunen und deren unterproportionale Finanzausstattung eingesetzt werden sollen, ein beträchtlicher Teil durch das Land selbst verkonsumiert wird. Daran ändert auch grundsätzlich nichts, dass mit dem neuen FAG die Durchleitung dieser Mittel an die Kommunen erhöht werden soll. Überdies ist kritisch anzumerken, dass diese Mittelserhöhung gleichzeitig als Anlass genutzt wird, die Verbundquote und damit die Mittelzuweisungen des Landes an die Kommunen drastisch zu kürzen.

Wirkliche **Reformen** und *nicht die Fortführung* von **Kahlschlag** sind also aller Orten dringend erforderlich.

Was brauchen wir, was müssen eine neue Landesregierung und ein neuer Landtag anders machen?

- Aufgabenkritik, ohne wenn und aber, einschließlich bei neuen Gesetzesvorhaben;
- weniger Ministerialbürokratie – wo weniger Aufgaben und weniger zu verteilen ist, muss auch abgebaut werden;
- es muss eine zielorientierte Verwaltungsreform stattfinden;
- die Kommunen brauchen eine realistische und aufgabengerechte Finanzausstattung;
- kommunale Selbstverwaltung muss wieder handlungsfähig gemacht werden *und*
- wir brauchen Partnerschaft statt Vormundschaft!

*Es ist nicht alles besser, was wir verändern. Aber wenn wir nichts verändern, verbessern wir auch nichts.*

## 1.1. Gemeindefinanzreform des Bundes und kommunalrelevante Steuergesetze

Auf den jahrelangen Anstieg der kommunalen Verschuldung und die gleichzeitig dramatisch eingebrochenen Steuereinnahmen hat die Bundesregierung im Jahre 2001 erstmals mit konkreten Ankündigungen zu einer umfassenden Gemeindefinanzreform reagiert. Denn auch der Bund hatte Steuereinbrüche zu verzeichnen und musste einräumen, dass die Kommunen mit den zunehmenden Folgekosten aus der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit finanziell gänzlich überfordert sind.

In einem ersten Schritt wurde von der Bundesregierung eine Gemeindefinanzreformkommission ins Leben gerufen. Diese sollte einerseits eine stetige, Wirtschaftskraft bezogene, Gemeindesteuer vorschlagen und andererseits Modelle entwickeln, die die gesamtstaatliche Aufgabe der Finanzierung der sozialen Sicherungs- und Arbeitsmarkteingliederungskosten zur Entlastung der Kommunen neu regelt. Dabei kündigte die Bundesregierung gegenüber den Kommunen eine Verbesserung der Haushaltssituation in Höhe von mindestens fünf Milliarden Euro an.

Unmittelbar nach diesen Ankündigungen haben sich die kommunalen Spitzenverbände konstruktiv in die Reformdiskussion eingebracht und in den Arbeitsgruppen der Reformkommission insbesondere für eine sachgerechte Quantifizierung der tatsächlichen Entlastungswirkungen gesorgt. Diese Arbeit bildete in der Folgezeit einen Aufgabenschwerpunkt. Die kommunalen Spitzenverbände entwickelten zur Reform der Gewerbesteuer ein eigenes Modell (s. nachfolgende Übersicht), welches in der Reformkommission Mehrheiten gefunden hatte und tatsächlich, im Gegensatz zu anderen Modellen, z.B. des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, eine Stabilisierung und Verbreiterung der Gewerbesteuer mit Mehreinnahmen von 3,8 Mrd. Euro bedeutet hätte:

### Kommunalmodell GewSt

- Hinzurechnung aller Zinsen
- Hinzurechnung Finanzierungsanteil M/P/L
- Abschmelzender Freibetrag
- Spezieller Freibetrag für Hinzurechnungen
- Einbeziehen der Freiberufler
- Mögliche Senkung der Steuermesszahlen

### Wirkung Kommunalmodell

• Hinzurechnung Zinsen	3,7
• Hinzurechnung FinAnteil M/P/L	3,4
• Abschmelzender Freibetrag	1,6
• Spezieller Hinzurechnungs-Freibetrag	- 2,6
• Einbeziehen der Freiberufler	4,3
• Mögliche Senkung Messzahlen	<u>- 8,2</u>

**Summe** **3,8**

Allerdings geriet die Reformdebatte in das Spannungsfeld widerstreitender Interessenlagen insbesondere zwischen Wirtschaft und Politik und zudem in die Debatten des Wahlkampfes in etlichen Ländern.

Für fast alle Beteiligten und entgegen aller Versprechen der Bundesregierung, so noch durch Bundesminister Dr. Stolpe auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai

2003 in Mannheim, änderte die Bundesregierung urplötzlich ihren Kurs und legte einen Gesetzentwurf vor, der von den Zusagen quasi nichts mehr übrig ließ:

### **Modell Bundesregierung**

- Wegfall der Hinzurechnungen
- Abschmelzender Freibetrag
- Einbeziehen der Freiberufler bei verbesserter Anrechnung
- *Steuermesszahl senken*
- *Mindestgewinnbesteuerung*
- *Nichtanerkennung der Gesellschaftserfremdfinanzierung*

### **Wirkung Modell BReg 2005**

• Wegfall Hinzurechnungen	- 0,9
• Abschmelzender Freibetrag	0,7
• Einbeziehen der Freiberufler bei verbesserter Anrechnung	2,1
• Steuermesszahl senken	- 6,0
• Mindestgewinnbesteuerung	0,2
• Gesellschafterfremdfinanzierung	<u>1,2</u>
<b>Summe ohne USt</b>	<b>0,8</b>
Umsatzsteuer auf 3,6 % (zu Lasten der Länder)	<b>1,9</b>

Die Kommunen sahen die Versprechungen der Bundesregierung schwinden und haben sich erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik gezwungen gesehen, neben den für sie sprechenden Sachargumenten öffentlich zu demonstrieren:

Mit den Aktionen „**Rettet die Kommunen**“ und „**Städte und Gemeinden in Not**“ haben auf Initiative der kommunalen Spitzenverbände bundesweit tausende Städte und Gemeinden den Druck auf die Bundesregierung erhöht. Notdienste in den Rathäusern, Protestaktionen in den öffentlichen Einrichtungen und Bürgermeisterdemonstrationen, so auch mit fast 50 Oberbürgermeister, Bürgermeister und Amtsdirektoren aus Brandenburg, am 5. November 2003 vor dem Bundesrat haben unter breiter Medienberichterstattung dafür gesorgt, dass auch die Bürgerinnen und Bürger die Verantwortung zum gesetzlichen Handeln auf Bundesebene erkannten. Und dennoch sind die Reformen nicht auf den Weg gebracht worden. Aus den viel versprechenden Anfängen sind in den Mühlen des Vermittlungsausschusses des Bundesrates am 16.12.2003 kaum bedeutsame gesetzliche Änderungen einer zu nennenden Gewerbesteuerreform und faule Kompromisse zur Einführung eines Arbeitslosengeldes II entstanden, über deren Interpretation auf Bundesebene immer noch heftig gestritten wird.

Als Erfolg aller kommunalen Mühen kann dennoch verbucht werden, dass sowohl die gänzliche Abschaffung der Gewerbesteuer als auch die unmittelbare Aufgabenträgerschaft der Kommunen für das Arbeitslosengeld II verhindert werden konnten. Ebenso ist als Erfolg anzusehen, dass es den kommunalen Spitzenverbänden gelungen ist, als Sofortmaßnahme wenigstens eine Absenkung der Gewerbesteuerumlage zu erreichen. Die folgende Übersicht gibt einen zusammenfassenden Überblick über die im Anschluss an das Vermittlungsergebnis des Bundesrates vom Bundestag verabschiedeten Steueränderungsgesetze:

## **Gesetz zur Änderung der Gewerbesteuer:**

### **Gewerbesteuerumlage:**

Anstelle einer grundsätzlichen Reform der Gewerbesteuer haben sich Bund und Länder im Vermittlungsverfahren zur „Stärkung“ der Gemeindefinanzen im Wesentlichen nur auf eine Senkung der Gewerbesteuerumlage einigen können, die die kommunalen Spitzenverbände neben einer Gewerbesteuerreform vom Bund als Soforthilfe gesondert eingefordert hatten. Die Absenkung der Gewerbesteuerumlage regelt das Gemeindefinanzreformgesetz (Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze) vom 23.12.2003 (BGBl. I, S. 2922) wie folgt:

<b>Basis</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Ab 2006</b>
<b>Bundesvervielfältiger</b>	20 %	19 %	16 %
<b>Landesvervielfältiger</b>	26 %	25 %	22 %

Damit wird die Gewerbesteuerumlage wieder auf das Niveau vor der Steuersenkungsreform zurückgeführt. Zusammen mit einigen Maßnahmen zum Abbau von Steuervergünstigungen von Unternehmen soll dieses Gesetz bundesweit eine Entlastung der Städte und Gemeinden von rd. 2,5 Mrd. € im Jahr 2004 und rd. 3 Mrd. € mit leicht steigender Tendenz ab dem Jahr 2005 erbringen. Nach unserer Einschätzung sind diese Hochrechnungen eher Schönrechnungen und werden wohl kaum erreicht werden. Die Senkung der Gewerbesteuerumlage war von der Bundesregierung bis Oktober 2003 noch strikt abgelehnt worden. Klar ist für die Städte und Gemeinden, dass sich mit dieser Maßnahme die Bemühungen zur Reform der Gemeindesteuern nicht erledigt haben. Denn von dieser Veränderung werden die Städte und Gemeinden in Brandenburg aufgrund des insgesamt ohnehin niedrigen Gewerbesteueraufkommens in diesen Jahren nur mit durchschnittlich rund 40 Mio. € pro Haushaltsjahr profitieren.

### **Beseitigung von so genannten Gewerbesteueroasen:**

Mit der Änderung des Gewerbesteuergesetzes wurde gleichzeitig erstmals ein Mindesthebesatz eingeführt. Nach dem neuen Satz 2 des § 16 Abs. 4 Gewerbesteuergesetz beträgt der Hebesatz 200 vom Hundert, wenn die Gemeinde nicht einen höheren Hebesatz bestimmt hat. Damit hat der Gesetzgeber endlich auf den Umstand der Gewerbesteueroasen reagiert, die in Gemeinden entstanden sind, die aus Gründen der „Wirtschaftsförderung“ keinen oder nur einen sehr geringen Hebesatz festgesetzt hatten. Diese gemeindlichen Einzelfallentscheidungen konnten nicht hingenommen werden, weil dadurch Steuerrückgänge zu verzeichnen waren, die innerhalb des Finanzausgleichs zu Einnahmeverlusten aller übrigen Städte und Gemeinden geführt hatten.

### **Haushaltsbegleitgesetz 2004**

Das Haushaltsbegleitgesetz 2004 regelt in erster Linie das Vorziehen von ursprünglich für das Jahr 2005 vorgesehenen Steuersenkungen. Im Verlaufe des Vermittlungsverfahrens wurde der Umfang der Steuersenkungen reduziert und das Ausmaß der Gegenfinanzierung ausgeweitet. Insgesamt wird dieses Gesetz die Städte und Gemeinden im Jahr 2004 nach BMF-Angaben mit *über 1,1 Mrd. € Mindereinnahmen* belasten. Aufgrund von Zuweisungskürzungen der Länder ist jedoch von einem tatsächlich noch größeren Volumen an gemeindlichen Mindereinnahmen auszugehen. Darüber hinaus werden aufgrund der Neuregelungen in 2004 15 Milliarden Euro Mindereinnahmen in der Einkommensteuer erwartet, die aufgrund des dadurch

verringerten Einkommensteueranteils unmittelbar auf die gemeindliche Ebene durchschlagen. Die letzte Stufe der Steuerreform (01.01.2005) wird zu einer weiteren Entlastung der Steuerzahler um 6,5 Milliarden Euro führen. Für die brandenburgischen Städte und Gemeinden errechnete das Ministerium der Finanzen aufgrund des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einen gegenläufigen Trend, der nur für 2004 kommunale Mindereinnahmen von 15 Mio. € und in den Folgejahren „Mehreinnahmen“ von jährlich rund 6 Mio. € bewirken soll. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg wird bei der Abrechnung des Steuerverbundes sehr genau prüfen, ob diese Prognose Realität wird, was aber schon jetzt zu bezweifeln ist, denn woher sollte es in der jetzigen Wirtschaftslage kommen?

### **Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz**

Mit diesem so genannten Korb II-Gesetz sollen Steuerschlupflöcher geschlossen und Steuervergünstigungen für Unternehmen abgebaut werden. Das Gesetz enthält im Wesentlichen Regelungen zur:

- Neuordnung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung:
- Vereinheitlichung des Betriebsausgabenabzugsverbots bei Dividenden und Veräußerungsgewinnen
- Neugestaltung des geltenden Verlustverrechnungssystems

Für die brandenburgischen Städte und Gemeinden sind keinerlei unmittelbare finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Allerdings werden sie mit geringfügig rund 4 Mio. € jährlich über den Steuerverbund an den für das Land prognostizierten Mehreinnahmen beteiligt.

### **Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit**

Das Gesetz erleichtert Steuerflüchtigen die Rückkehr zur Steuerehrlichkeit durch eine strafbefreiende Erklärung und "Nachversteuerung". Bessere Überprüfungsmöglichkeiten der Finanzbehörden sollen in Zukunft Steuerhinterziehungen erschweren. Mittlerweile steht fest, dass die gegen das Gesetz vorgebrachte Kritik berechtigt war: Der Bund hat keine nennenswerten Mehreinnahmen erzielt, so dass das Gesetz für die Kommunen finanzneutral geblieben ist.

### **Sonstige Änderungen zum Subventionsabbau**

Im Übrigen wurden basierend auf den Vorschlägen der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück etliche Vorschriften des EStG, ErbStG, VermBG, RennwLotG, BierStG, KStG, StromStG und MinöStG mit einem grundsätzlich 12 %igen Subventionsabbau geändert. Auch diese Änderungen stellen sich für die Kommunen als finanzneutral heraus.

### **Nach der Reform ist vor der Reform:**

Die Gemeindefinanzreform ist nach allem aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg gescheitert! Es besteht daher unverändert die Notwendigkeit, eine wirkliche Steuerreform nachhaltig voranzutreiben. Das werden wir einfordern. Es ist auch den Parteien, Politikern und Wirtschaftsvertretern eine deutliche Absage zu erteilen, die, fast im Tages-Takt, den Unternehmen und den Menschen in der Bundesrepublik und auch in Brandenburg immer wieder neue Steuerentlastungen vorgaukeln, aber nicht sagen und wissen, wer und wie das bezahlen/bezahlt werden soll. Der Investitionsstau in der öffentlichen Infrastruktur ist unverkennbar und trägt nachhaltig zu den Verschlechterungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland und Brandenburg bei.

Wer Steuern weiter senken will, muss dies und weitere Leistungskürzungen für die Bürgerinnen und Bürger offen benennen. Alles andere sind unredliche (Wahlkampf)Versprechungen!

## **1.2. Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Eines der wesentlichen kommunalen Reformvorhaben der Bundesregierung im Jahr 2003 stellte der Entwurf des so genannten Hartz IV-Gesetzes zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe dar (Sozialgesetzbuch II). Ebenso wie die Gemeindefinanzreform sollte dieses Gesetzesvorhaben gravierende Verbesserungen für die Finanzsituation der Kommunen in Deutschland bringen. Versprochen war eine finanzielle Entlastung von mindestens 2,5 Mrd. Euro bundesweit durch Übernahme eines großen Teils von Sozialhilfeempfängern in die zusammengeführte Leistung. Allerdings blieben schon beim Regierungsentwurf zum SGB II diese Erwartungen hinter den Zielstellungen und den kommunalen Forderungen zurück. Im Vermittlungsausschuss zwischen Bundesrat und Bundestag wurden so zu sagen in letzter Minute Leistungen auf die kreisfreien Städte und Landkreise übergewälzt:

- die Leistungen für Unterkunft und Heizung,
- die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
- die Schuldnerberatung,
- die psychosoziale Betreuung,
- die Suchtberatung,
- Leistungen für die Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstaussstattung für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Leistungen.

Vor der abschließenden Behandlung im Vermittlungsausschuss war seitens des Deutschen Städtetages lediglich als eine Übernahmeposition eine kommunale Finanzierung von Wohngeldleistungen angeboten worden. Aus diesem gereichten „kleinen Finger“ wurde mit o.g. Leistungsverpflichtungen für die Kommunen so zu sagen mindestens der „ganze Arm“. Dies bedeutet, dass entgegen der versprochenen Entlastungen für die Kommunen ganz wesentliche *zusätzliche Belastungen* auf die Kommunen zukommen. Für die vier kreisfreien Städte in Brandenburg würde dies, auch wenn sie nicht von dem so genannten Optionsrecht (s.u.) Gebrauch machen, zu Mehrausgaben in Höhe von rund 61 Mio. Euro führen. Die hohen Ausgabensteigerungen beruhen insbesondere auf den Kosten der Unterkunft bzw. den Folgen der Wohngeldreform.

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (Hartz IV) ist ein Artikelgesetz, welches neue Gesetze wie das Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) schafft und zahlreiche andere bestehende Gesetze ändert. Das SGB II hat auch den Titel „Grundsicherung für Arbeitssuchende“, durch das die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengeführt werden.

Insbesondere in den neuen Bundesländern, so auch in Brandenburg, werden durch das Gesetz keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Weder die Arbeitsgemeinschaft noch die Option werden als Folge Arbeitsplätze mit sich bringen. Durch die strukturelle Arbeitsmarktschwäche wird sich die gemeinsame Leistungserbringung in den neuen Ländern, vor dem Hintergrund der gegen 20 %gehenden Arbeitslosigkeit, besonders schwierig gestalten.

Das Gesetz sieht zwei Varianten zur Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung vor:

**MODELL 1 –**  
„Arbeitsgemeinschaften“

**MODELL 2 –**  
„Kommunale Lösung“

**Agentur  
für Arbeit**

**Sozialhilfe-  
hilfe**



Arbeitsgemeinschaften



Beauftragter Dritte

**Agentur für Arbeit**  
Arbeitslosenhilfeempfänger

↑ Option

↓ Übertragung

Sozialhilfeträger



Beauftragter Dritte

Das Modell der so genannten Arbeitsgemeinschaft sieht eine gemeinsame Leistungserbringung durch die Agenturen für Arbeit und die örtlichen Träger der Sozialhilfe (kreisfreie Städte und Landkreise) vor:

- Einrichtung von Job-Centern bei den Agenturen für Arbeit,
- Errichtung von Arbeitsgemeinschaften (Arge) für die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern,
- Arge können Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erlassen.

Die Arbeitsgemeinschaften sollen eine einheitliche Leistungsgewährung sicherstellen. Will man das Ziel der Leistungen aus einer Hand, welches ursprünglich mit den Gesetzen zur Reform der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verfolgt wurde, erreichen, gilt es, die Leistungen, für die die Kommunen originär zuständig sind, mit denen der Agenturen für Arbeit zusammenzubringen. Die nähere Ausgestaltung der Arbeit in Organisation der Arbeitsgemeinschaften und der Weg zu ihrer Errichtung sind noch offen und müssen unter Mitwirkung der Kommunen bzw. ihrer kommunalen Spitzenverbände geprüft und geregelt werden. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat sich von Anfang an aktiv in diesen Prozess eingebracht, obwohl bestimmte gesetzliche Regelungen noch unklar bzw. weitere erforderlich sind. Da das Gesetz zum 01.01.2005 voll umfänglich wirksam wird, ist eine rechtzeitige Klärung und Verhandlung über diese Umsetzungen unausweichlich. Schon seit Jahresbeginn besteht, auf Initiative der Landesagentur für Arbeit Berlin-Brandenburg und des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg gemeinsam mit dem MASGF und dem Landkreistag, eine Arbeitsgruppe unter Einbeziehung kommunaler Praktiker, die diese Grundsätze erarbeiten soll. Die Ausgestaltung soll die Besonderheiten der beteiligten Träger, des Arbeitsmarktes und der Wirtschaftsstruktur berücksichtigen. Notwendig sind praxisorientierte Regionalmodelle. Für den Städte- und Gemeindebund ist es hierbei auch von Belang, die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu berücksichtigen.

Neben der gemeinsamen Leistungserbringung durch die Arbeitsgemeinschaft sieht das Gesetz alternativ vor, den kreisfreien Städten und Landkreisen die Möglichkeit einzuräumen, dass sie freiwillig die Verantwortung für die Bezieher von Arbeitslosengeld II übernehmen können – Ausübung der so genannten **Option**.

Zur gesetzlichen Ausgestaltung dieser Optionsrechte ist der Erlass eines gesonderten Gesetzes erforderlich. Die dazu zwischen der rot-grünen Bundesregierung und den Oppositionsparteien von CDU/CSU geführten Verhandlungen sind gescheitert. Mit zeitlich äußerst kurzen Fristsetzungen hat die Bundesregierung einen eigenen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht. Ob und inwieweit dieser insbesondere den Bundesrat bzw. Vermittlungsausschuss passieren wird, ist gegenwärtig völlig offen.

Grundlage für die Option ist § 6a Sozialgesetzbuch II, nachdem Landkreise und kreisfreie Städte ab 01. Januar 2005 anstelle der Bundesagentur für Arbeit deren Aufgaben, das heißt **alle Aufgaben** im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende wahrzunehmen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat sich ebenso wie unsere kommunalen Bundesverbände, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Städtetag, immer gegen die Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesprochen. Dafür gibt es sehr stichhaltige Gründe:

- die Arbeitsmarktpolitik für den immer größer werdenden Kreis der Langzeitarbeitslosen muss, in Verbindung mit den wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumenten, in einer Hand und in der Letztverantwortlichkeit des Bundes bleiben.
- Es käme zu einer faktischen Trennung des Arbeitsmarktes in eine weniger problematische Gruppe mit größeren Vermittlungschancen in der Zuständigkeit der Agentur für Arbeit (ALG I) und eine schwer vermittelbare Gruppe in der Verantwortung der optierenden Kommunen. Dieses Auseinanderfallen von Zuständigkeiten würde letztendlich auch die Zielstellung, der „Leistung aus einer Hand“, kontakalisieren.
- Es käme zu einer Verschärfung der Problemlagen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, so auch in Brandenburg.
- Die kommunale Leistungserbringung ist faktisch auf den örtlichen Wirkungskreis der optierenden Kommune begrenzt. Dies führt zum Ausschluss überörtlicher, regionaler und bundesweiter Vermittlungsperspektiven.
- Mit der Option und damit der Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit hätten die optierenden Kommunen die **politische Verantwortung** für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, ohne über die politischen Instrumente zu Gegensteuerung zu verfügen. Die Arbeitslosigkeit wird zum Thema örtlicher, auch öffentlicher Auseinandersetzungen.

Derzeit sind weder die finanziellen noch die organisatorischen Rahmenbedingungen bekannt. Die grundsätzliche Forderung zur Leistungserbringung durch die Kommunen, nämlich eine grundgesetzliche Verankerung des Konnexitätsprinzips zwischen Bund und Kommunen ist **nicht** erfolgt und nach den Signalen aus den im Bundestag vertretenen Fraktionen auch nicht zu erwarten. Berechnungen für unsere vier kreisfreien Städte haben ergeben, dass bei Ausübung der Option allein für diese Mehrausgaben in Höhe von 75,3 Mio. Euro eintreten würden, also noch einmal zusätzlich 15 Mio. Euro zu den o.g. Belastungen bei Nichtausübung der Option.

Ob es bereits Hochrechnungen für die Landkreise gibt, ist der Geschäftsstelle nicht bekannt. Für den Fall, dass es zur Ausübung der Option durch Landkreise käme, hat das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg in seinen jüngsten Beschlüssen gefordert, daran erhebliche Bedingungen zu knüpfen. Sollte es zum Erlass eines Bundesgesetzes zur Option kommen, müsste der Landtag Brandenburg kurzfristig und noch vor der Landtagswahl ein Landesausführungsgesetz erlassen.

An das Gesetz werden insbesondere folgende Anforderungen gestellt:

- In dem Gesetz ist vorzusehen, dass Landkreise, die von der Option Gebrauch machen wollen, vor der Antragstellung die Zustimmung der Mehrheit der betroffenen kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Ämter einholen müssen.
- Im Falle einer Ausübung der Option durch die Landkreise muss das Land aus eigenen Mitteln sicherstellen, dass in keinem Falle durch die Landkreise auf Mittel aus der Kreisumlage und/oder aus dem Finanzausgleich zurückgegriffen werden kann.
- Durch Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung ist sicherzustellen, dass bei einer Ausübung der Option, die für die Aufgaben erforderlichen Mittel getrennt vom übrigen Haushalt der optierenden Kommune ausgewiesen werden müssen.
- Es bedarf Regelungen, dass die Landkreise, wenn sie Aufgaben dem kreisangehörigen Bereich übertragen bzw. diesen zur Durchführung von Ausgaben heranziehen, mit den betroffenen Städten, Gemeinden und Ämtern Vereinbarungen zur Zusammenarbeit schließen und für die durch den kreisangehörigen Bereich erbrachten Leistungen eine volle Kostenerstattung gewährleistet wird (Konnexität). Es sind Regelungen über das freiwerdende Personal bei den Landkreisen zu treffen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg warnt jedoch nach wie vor grundsätzlich vor voreiligen Entscheidungen pro Option und appelliert an die Kreistage, diese nicht zu unterstützen. Vom Bund und Land wird nachhaltig gefordert, dort entstehende Einsparungen in voller Höhe an die Kommunen, und zwar außerhalb des Finanzausgleiches, durchzureichen. Die Kommunen in den neuen Ländern werden vergleichsweise mit höheren Belastungen als Kommunen der alten Länder zu rechnen haben, da hier weit mehr Arbeitslosenhilfeempfänger zu verzeichnen sind, und die so genannten Unterkunftskosten ebenfalls deutlich höher ausfallen werden. Die ostdeutschen Kommunen (und nicht die Länder!) werden deshalb Ergänzungsmittel des Bundes, so für Brandenburg jährlich 190 Mio. Euro erhalten. Mit dem Entwurf des FAG plant das Land die Einrechnung dieser (lastenbezogenen) Mittel in die Finanzausgleichsmasse bei gleichzeitiger „Entnahme“ eigener Landeszuweisungen für die Kommunen!

Auch für Einsparungen von Bund und Land beim Wohngeld durch Verschiebung der Unterkunftskosten auf die Kommunen, für die 4 kreisfreien Städte sind dies allein über 20 Mio. Euro, gibt es bis jetzt keine verbindliche Regelungen über eine Weiterleitung dieser Mittel an die Kommunen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg wird sich auch weiterhin nachhaltig mit allen Beteiligten für problem- und praxisorientierte Lösungen einsetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es hierbei nicht um politisches Kalkül gehen darf, sondern dass alle Beteiligten die gemeinsame Verpflichtung gegenüber den betroffenen Menschen zum Tragen bringen müssen.

### **1.3. Mitgliedschaft und Gremienarbeit im Städte- und Gemeindebund Brandenburg**

Die Gemeindestrukturreform im Land Brandenburg, die mit der letzten allgemeinen Kommunalwahl am 26. Oktober 2003 beendet wurde, hat natürlich auch erhebliche Auswirkungen auf die Mitgliederstruktur unseres kommunalen Spitzenverbandes der Städte, Gemeinden und Ämter im Land Brandenburg gehabt.

Gab es vor den beiden Phasen der Gemeindestrukturreform im Land Brandenburg insgesamt 1.497 Gemeinden und als Verwaltungsform für die amtsangehörigen Städte und Gemeinden rund 150 Ämter, so stellt sich die Situation nach dem 26.10.2003 wie folgt dar:

- 4 kreisfreie Städte und
- 436 Gemeinden, davon
  - 147 amtsfreie Städte und Gemeinden und
  - 287 amtsangehörige Gemeinden in 55 Ämtern.

Aufgrund der Gemeindestrukturreform wurden viele Ämter, Städte und Gemeinden im Land Brandenburg aufgelöst bzw. amtsfreie Städte, Gemeinden und ein Amt neu gebildet.

Während bei Eingliederungen und Zusammenschlüssen innerhalb einer bestehenden Körperschaft die Mitgliedschaftsrechte beim Städte- und Gemeindebund Brandenburg in diese weiter bestehende Gemeinde oder ein Amt zusammenflossen und somit weiter bestanden, stellte sich das bei neu gebildeten Körperschaften anders dar. Hier trat keine Rechtsnachfolge bezüglich der Mitgliedschaft ein, so dass diese neu zu beantragen war. Dieses war bei vielen unserer bisherigen Mitgliedskörperschaften nicht bekannt, da man von einer Rechtsnachfolge ausging. In Rundschreiben und zuletzt in den *mitteilungen* Nr. 02/2004 hatten wir auf diese Hintergründe hingewiesen und die neu gebildeten Körperschaften gebeten, ihre Mitgliedschaftsrechte neu zu begründen, dieses auch im Hinblick auf die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte in unserer Mitgliederversammlung 2004. Eine Vielzahl der neu gebildeten Körperschaften ist unserem Aufruf nachgekommen und hat die Mitgliedschaftsrechte neu beantragt. In einer Reihe von Städten, Gemeinden und Ämtern ist dieser Vorgang vorbereitet und wird in den nächsten Wochen den Vertretungen zur Beschlussfassung vorgelegt. Im Bereich der amtsangehörigen Gemeinden besteht hier noch weiterer Nachholbedarf, da nach wie vor auch die amtsangehörigen Gemeinden, auch bei gleichzeitiger Mitgliedschaft der Ämter, die direkte Mitgliedschaft in unserem Verband haben können und auch sollten.

Nach Einwohnern gemessen vertritt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg Städte, Gemeinden und Ämter mit gegenwärtig 94 % der Einwohner, die uns bekannten, in Vorbereitung befindlichen Beschlüsse würden dann knapp 96 % entsprechen. Eine erfreuliche Bilanz, die wir in der kommenden Zeit weiter stärken wollen, ist die Repräsentanz und politische und öffentliche Wahrnehmung eines kommunalen Spitzenverbandes doch auch davon abhängig, wie sich die Städte, Gemeinden und Ämter in ihn solidarisch einbringen.

Unbeschadet dieses vorübergehenden Schrumpfungsprozesses ist jedoch auch zu konstatieren, dass die erhebliche Verringerung der Anzahl der Städte, Gemeinden und Ämter durch die Gemeindestrukturreform auf ein Drittel auch die Beitragsstruktur unseres Verbandes wesentlich beeinflusst. Auch dieses gilt es in nächster Zeit im Zusammenhang mit der Mitgliederstabilisierung zu prüfen und zu bewerten.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg ist Mitglied in den Bundesverbänden Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Städtetag. Unser Verband wird in den Führungsorganen und den Ausschüssen unserer Bundesverbände vielfältig vertreten.

Mitglieder des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sind Herr Präsident Große und Herr Geschäftsführer Böttcher. Im Präsidium des Deutschen Städtetages werden wir durch Herrn Oberbürgermeister Patzelt (Frankfurt/Oder), Mitglied unseres Präsidiums, vertreten.

Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund ist Herr Geschäftsführer Böttcher Mitglied im Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates in den letzten beiden Legislaturperioden gewesen und wurde für die neue Legislaturperiode 2004 bis 2006 erneut vorgeschlagen.

Er war gleichzeitig Leiter der deutschen kommunalen Delegation und der gesamten deutschen Delegation, einschließlich der Mitglieder aus den Ländern.

In den Fachausschüssen und -gremien unserer Bundesverbände ist eine Reihe von Vertretern aus unserer Mitgliedschaft durch das Präsidium entsandt worden. Diese Entsendungen sind nun mit Beginn der neuen Kommunalwahlperiode erneut vorzunehmen.

Innerhalb unseres Landesverbandes bestehen nachfolgende Ausschüsse, Arbeitskreise und Arbeitsgemeinschaften:

#### Ausschüsse

- Finanzausschuss
- Planungs- und Bauausschuss
- Ausschuss für Bildung, Kultur und Sport

#### Arbeitskreise und Arbeitsgemeinschaften

- Arbeitskreis der Oberbürgermeister
- Arbeitsgemeinschaft der Bürgermeister großer und mittlerer Städte
- Arbeitsgemeinschaft der ehrenamtlichen Bürgermeister
- Arbeitsgemeinschaft der Sozialamtsleiter der kreisfreien Städte
- Arbeitskreis der Sozialdezernenten
- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Bauaufsichtsämter der kreisfreien und Großen kreisangehörigen Mitgliedsstädte
- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Rechtsämter der kreisfreien und Großen kreisangehörigen Mitgliedsstädte
- Arbeitsgemeinschaft der Umweltamtsleiter der kreisfreien Mitgliedsstädte
- Arbeitsgemeinschaft Friedhofswesen
- Arbeitsgemeinschaft Kommunalwald
- Arbeitsgemeinschaft kommunaler Hochwasserschutz an der Oder

Die Arbeit unserer Gremien wird durch die jeweils fachlich zuständigen Referenten unserer Geschäftsstelle betreut und vorbereitet. Die Arbeitsintensität gestaltete sich allerdings auch unterschiedlich, so auch durch die Einflüsse der Gemeindestrukturreform bzw. des jeweiligen Entwicklungsstandes in Gesetzgebungsverfahren. Insgesamt leisteten unsere Gremien jedoch wertvolle Arbeit sowohl bei der Beratung von Gesetzesvorhaben der Landesregierung, Empfehlungen für die Beschlussfassungen unseres Präsidiums und auch im gegenseitigen Erfahrungsaustausch. Erfreulicherweise ist eine qualitative Verbesserung unserer Gremienarbeit festzustellen.

An dieser Stelle sei allen Mitgliedern unserer Fachgremien für die geleistete Arbeit in der vergangenen Wahlperiode herzlich Dank gesagt.

## **II. Kommunalfinanzen**

### **2.1. Kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2000 bis 2004**

Der kommunale Finanzausgleich ist naturgemäß ein zentraler Schwerpunkt der Arbeit unseres Verbandes. In Fortsetzung der Überprüfung der Gemeindefinanzierungsgesetze der Jahre 1991 bis 1999 wurden deshalb auch die Entwürfe der Gemeindefinanzierungsgesetze der Jahre 2000 bis 2004 kritisch gewürdigt und gegenüber Landesregierung und Landtag eine verfassungskonforme Finanzausstattung eingefordert. Dabei stand insbesondere die vertikale Verteilung der Steuereinnahmen zwischen dem Land einerseits und den Städten und Gemeinden andererseits auf dem Prüfstand. Denn anders als in der ganz überwiegenden Anzahl der übrigen Bundesländer wurden die Steuereinnahmen in Brandenburg nach dem so genannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz verteilt. Dieser Grundsatz verschaffte keine Planungssicherheit und bedingte ungerechtfertigte Zuweisungsverluste auf der kommunalen Ebene immer dann, wenn die Landeseinnahmen stärker als die kommunalen Einnahmen einbrachen.

Die Steuerverbundmittel sind in der Vergangenheit vom Land nicht angemessen an die Kommunen ausgereicht worden. Auf diese ungerechte Finanzverteilung hat unser Verband immer wieder und letztlich auch mit Teilerfolgen hingewiesen: So wurde beispielsweise der Gleichmäßigkeitsgrundsatz mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 abgeschafft. Es konnten in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren Korrekturen der Verbundquoten erreicht werden. Das Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 wurde auf Drängen unseres Verbandes sogar nachträglich geändert und zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2004 wurden die Finanzausgleichsmittel ebenfalls nachträglich um 55 Mio. € erhöht, weil erwartete Einnahmen aufgrund der Gemeindefinanzreform bzw. der Regelungen zu Hartz IV des Bundes ausblieben.

Zur Aufteilung der Schlüsselzuweisungen wurden landeseinheitlich gewogene Durchschnittsbesätze als Bemessungsmaßstab eingeführt, um innerhalb der vertikalen Finanzverteilung größere Gerechtigkeit zu erreichen. Mittelumschichtungen zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen konnten erreicht werden und auch die teilweise Aufgabe von Zweckbindungen. Und das von unserem Verband lange eingeforderte Finanzausgleichsgesetz befindet sich endlich im Gesetzgebungsverfahren, wenngleich hierzu in den kommenden Wochen von unserem Verband noch deutliche Korrekturen des Regierungsentwurfs eingefordert werden müssen (siehe hierzu nachfolgende Ausführungen unter Ziff. 1.4).

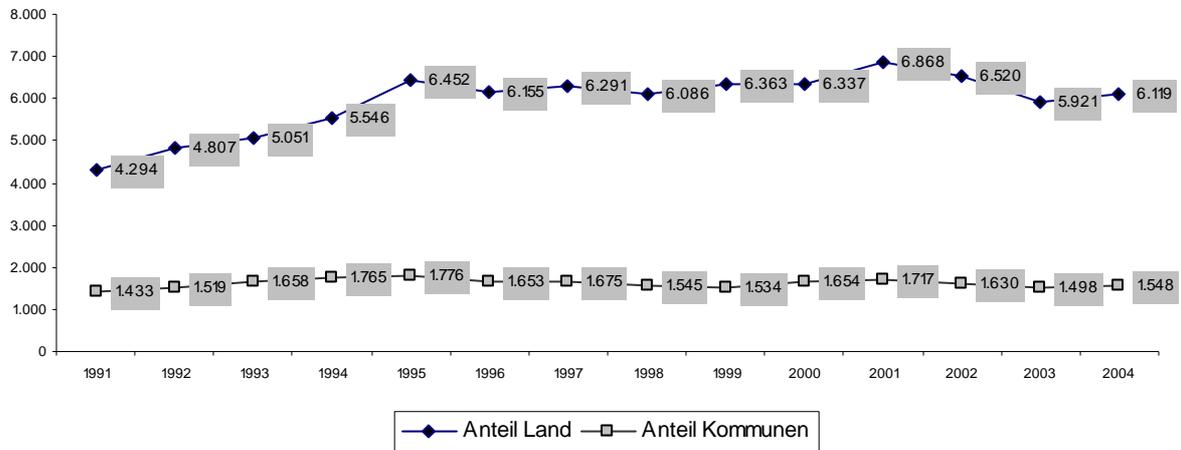
Diese Erfolge können aber aufgrund der bundesweit eingebrochenen Steuereinnahmen, der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der immer noch nicht belebten wirtschaftlichen Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, dass der kommunale Finanzausgleich nach wie vor unangemessen niedrig dotiert und mitverantwortlich dafür ist, dass sich die Städte und Gemeinden nunmehr ohne erhebliche strukturelle Finanzausgleichsveränderungen auch langfristig nicht aus ihrer katastrophalen Haushaltslage werden befreien können. Die Steuerverbundmittelaufteilung zwischen Land und Kommunen zeigt diese bedauerliche Fehlentwicklung eindrucksvoll auf:

#### **2.1.1. Aufteilung der Steuerverbundmittel zwischen Land und Kommunen**

Die folgende Grafik verdeutlicht für den horizontalen Finanzausgleich die Wirkung der jährlichen Verbundquote, die seit 1991 von 30 % auf mittlerweile 25,3 % in 2004 gesunken ist:

## Vertikaler Finanzausgleich:

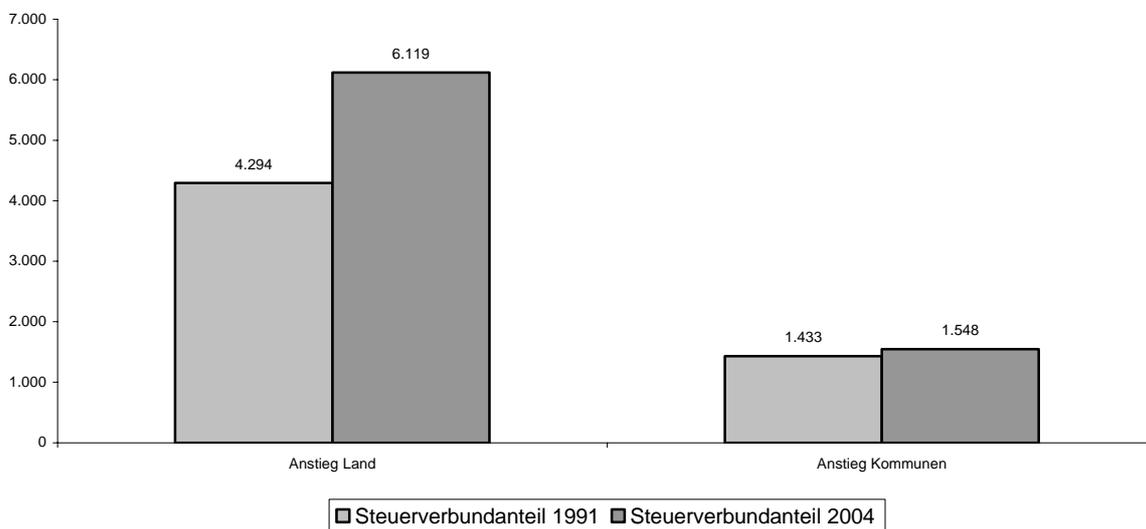
Aufteilung der Steuerverbundmittel zwischen Land und Kommunen in Mio. €



Grafik: StGB Bbg., Datenquelle: Steuerverbundabrechnungen

Noch deutlicher wird diese asymmetrische Entwicklung der Einnahmen aus den Steuerverbundmitteln in einem unmittelbaren Vergleich der Jahre 1991 und 2004 jeweils auf der Landesebene und auf der kommunalen Ebene:

Vergleich Steuerverbundmittel 1991 gegenüber 2004 in Mio. €



Grafik: StGB Bbg., Daten: Steuerverbundabrechnungen

Eindeutig wird ersichtlich, dass das Land die Städte und Gemeinden an seinen eigenen Steuereinnahmen nicht gerecht beteiligt hat. Hieran hat leider auch die Aufgabe des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nichts geändert. Denn während das Land seit 1991 einen Einnahmezuwachs aus dem Steuerverbund von 43% erzielte, konnten die Kommunen nur einen Zuwachs von lediglich rund 8 % verbuchen. Landtag und Landesregierung haben immer wieder argumentiert, dass dieser, aus der Sicht unseres Verbandes nicht hinnehmbare, Steuerverbund nicht für sich allein betrachtet werden darf. Vielmehr müssten in die Betrachtung – auch im Vergleich

zum kommunalen Finanzausgleich anderer Bundesländer – die in Brandenburg ausgesprochen hoch dotierten Fördermittel der einzelnen Fachministerien einbezogen werden. Tatsächlich sind diese Fördermittel innerhalb der rund 130 verschiedenen Titel des Landeshaushalts und in unzähligen Einzelfördermaßnahmen mit 1,4535 Mrd. € (Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004) auch fast genauso hoch, wie der eigentliche Steuerverbund. Genau darin liegt aber auch gleichzeitig ein Hauptproblem der Finanzverteilung. Denn die damit verbundene Einflussnahme des Landes auf die örtliche Aufgabenwahrnehmung innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung ist mitverantwortlich dafür, dass öffentliche Mittel nicht nach dem örtlichen Bedarf eingesetzt werden können.

Die Förderungen haben in der Vergangenheit unstreitig eine Vielzahl sehr vorzeigbarer kommunaler Infrastrukturmaßnahmen unterstützt. Letztendlich sind aber flächendeckend funktionierende Strukturen in den städtischen und gemeindlichen Haushalten nicht entstanden. Im Gegenteil: Der kommunalen Selbstverwaltung droht das Aus, wenn der Landtag den Regierungsentwurf des sich im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Finanzausgleichsgesetzes nicht erheblich verändert. Dies sei im Folgenden anhand der Entwicklung der Kommunalfinanzen dargelegt:

### **2.1.2. Entwicklung der Kommunalfinanzen**

Die Entwicklung der gemeindlichen und städtischen Haushalte ist aufgrund der nicht ausreichenden kommunalen Finanzausstattung seit Jahren im Wesentlichen geprägt von

- negativen Finanzierungssalden,
- anwachsenden Fehlbeträgen,
- steigenden Kassenkrediten,
- steigenden Sozialausgaben und
- sinkenden Steuereinnahmen.

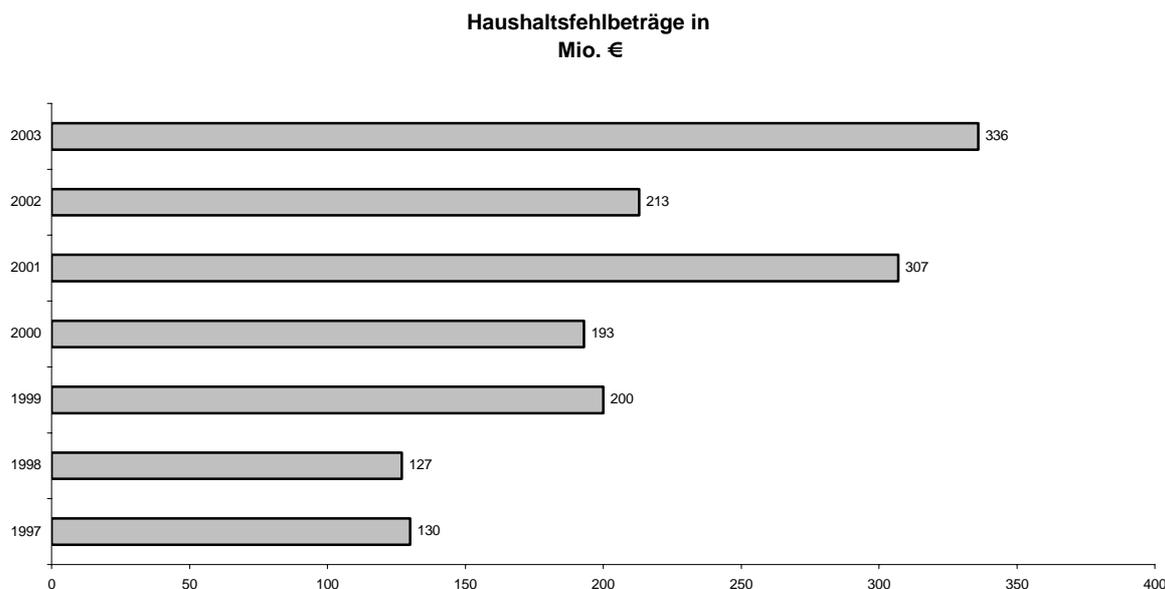
Alle Anstrengungen einer Haushaltskonsolidierung mittels

- Veräußerung von Beteiligungen,
- Rücklageentnahmen,
- Veräußerung von Anlagevermögen,
- Abbau von Investitionen und
- Abbau von Personal

haben nicht zu mehr, sondern zu insgesamt weniger ausgeglichenen Haushalten geführt. Die nachfolgenden Darstellungen belegen beispielhaft, dass sich die Städte und Gemeinden ohne strukturelle Veränderungen in der Finanzverteilung mit eigener Kraft nicht aus ihrer katastrophalen Haushaltslage befreien können:

#### **Äußerst bedenkliche Entwicklung der Haushaltsfehlbeträge:**

Die kreisfreien Städte Potsdam, Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel und Cottbus, die großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt (Oder), mehr als die Hälfte aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden und mehr als die Hälfte der Ämter müssen zurzeit mit defizitären Haushalten wirtschaften. Die Fehlbeträge in den Haushalten betragen mittlerweile 336 Mio. €:



Grafik: StGB Bbg., Datenquelle: LDS Bbg.

Damit sind für die meisten Städte und Gemeinden Zuführungen zum Verwaltungshaushalt für Investitionen oder für den Abbau von Kreditverpflichtungen unmöglich geworden.

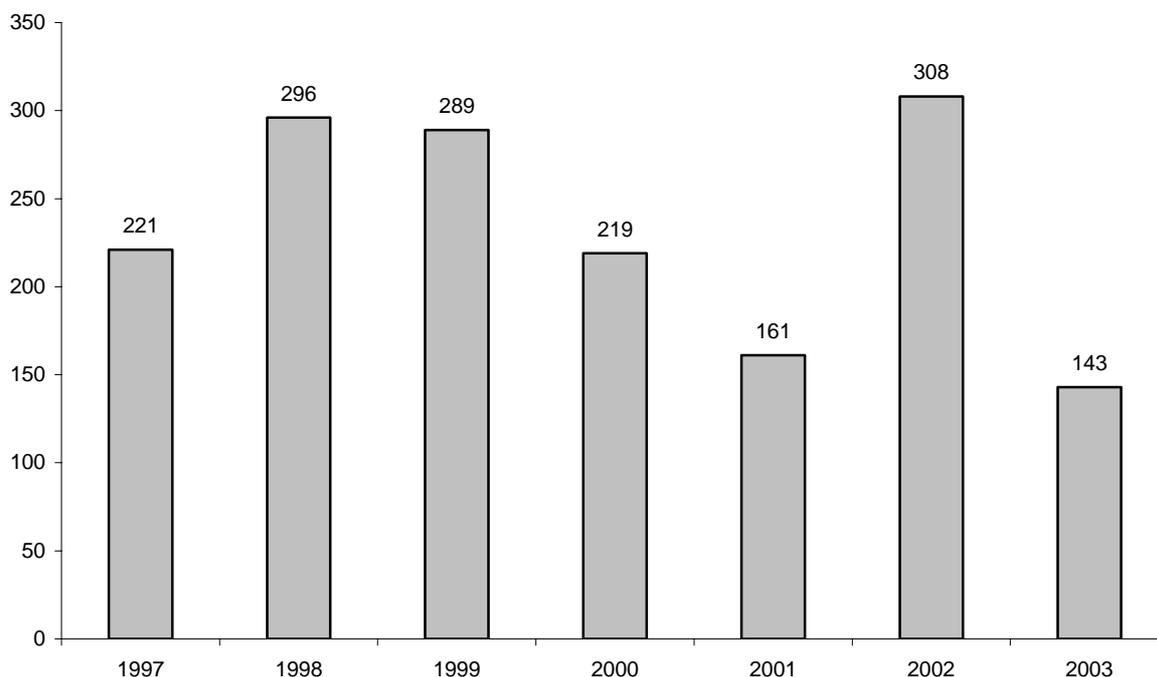
### **Dramatischer Anstieg der Kassenkredite:**

Zur Deckung der Fehlbeträge sind die Städte und Gemeinden zunehmend auf Kassenkredite angewiesen, die nun nicht mehr nur zur vorübergehenden Sicherung der Liquidität, sondern zunehmend auch zur Aufgabenfinanzierung in Anspruch genommen werden. Der Bestand an Kassenkrediten per 31.12.2003 übertraf mit 341 Mio. € erneut die Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten. Damit sind die Städte und Gemeinden zunehmend gezwungen, „versteckt“ zusätzliche Schulden vor sich herzuschieben: Denn die ausschließlich zur Liquiditätsdeckung vorgesehenen Kassenkredite dürfen finanzstatistisch nicht den Schulden zugerechnet werden. Einschließlich der Kassenkredite betragen die Schulden der Kommunen mittlerweile mehr als zwei Milliarden Euro (Stand 31.12.2003: 2,157 Mrd. €).

### **Ausverkauf des kommunalen Vermögens zur Haushaltskonsolidierung:**

Aufgrund der gravierenden Zunahme ihrer Verschuldung sind die Städte und Gemeinden seit Jahren gezwungen, ihre Vermögenswerte zu veräußern und noch vorhandene Rücklagen aufzulösen. Sprunghafte Veränderungen in den einzelnen Jahren geben deutliche Hinweise auf den Zusammenhang zu den Einbrüchen in den Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und den Rückgängen der eigenen Steuereinnahmen:

### Veräußerungen von Anlagevermögen und Beteiligungen und Rücklagenentnahmen in Mio. €



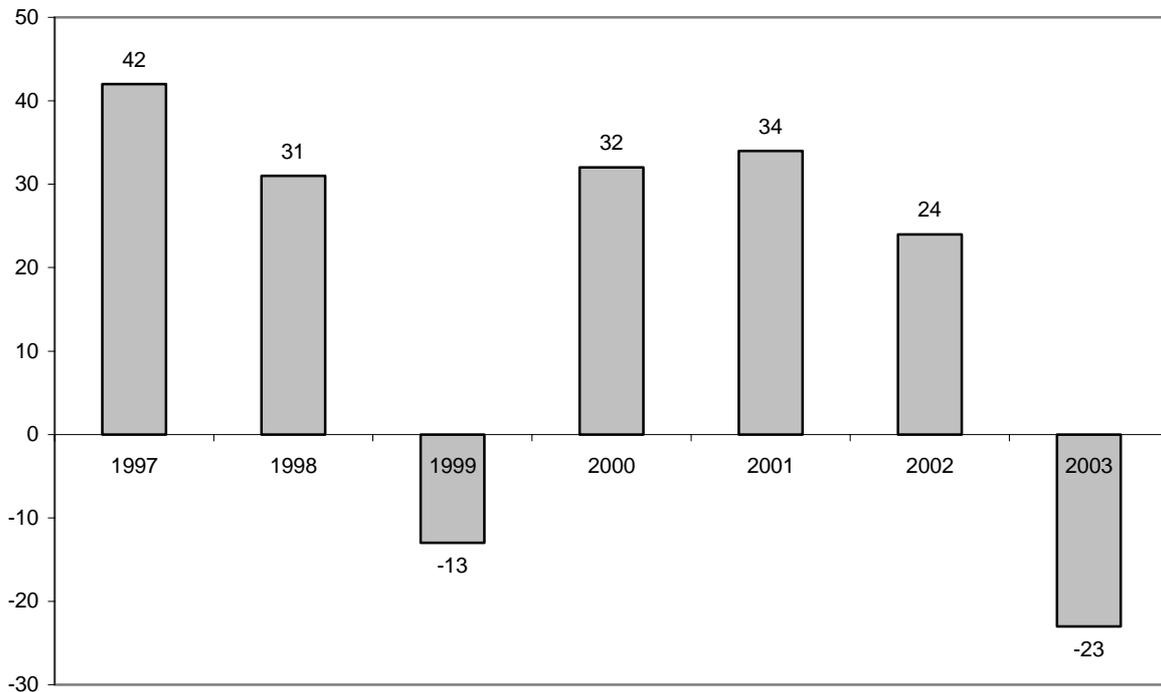
Grafik: StGB Bbg., Datenquelle: LDS Bbg.

In den Jahren 1998, 1999 und 2002 musste zur Haushaltskonsolidierung das meiste „Tafelsilber“ veräußert werden. Den größten Anteil daran hatten die kreisfreien Städte, die aufgrund der ständig steigenden Soziallasten überproportional hohen Konsolidierungszwängen unterliegen.

#### **Haushaltskonsolidierung durch Personalabbau hat Belastungsgrenze erreicht:**

Trotz eines Abbaus von mittlerweile rund 35.000 Stellen werden die Kommunen gezwungen, weiter Personal abzubauen. Mit Haustarifverträgen, reduzierten Arbeitszeiten und betriebsbedingten Kündigungen sind die Städte, Ämter und Gemeinden jetzt allerdings auf die Grenzen des Machbaren gestoßen. Die Tarifierhöhungen und der erhebliche Anstieg der Versorgungslasten haben im Jahr 2003 die Personalkosten erstmals nach Jahren der Einsparungen wieder ansteigen lassen:

### Personalkosteneinsparungen in Mio. €



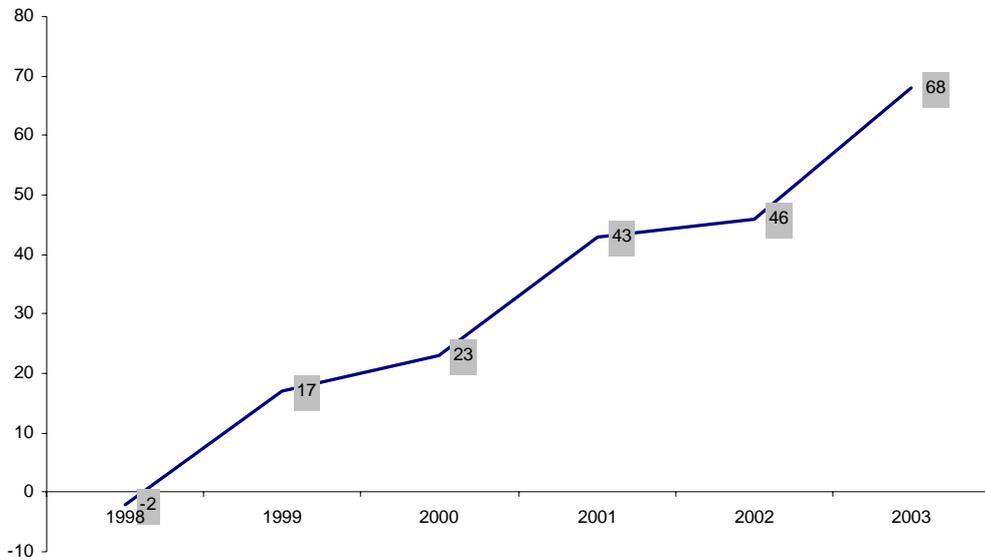
Grafik: StGB Bbg., Datenquelle: LDS Bbg.

Die Personalausgaben sind im Betrachtungszeitraum von 1.580 Mio. € (Stand: 1997) auf 1.472 Mio. € (Stand: 2002) und damit um 108 Mio. € gesunken und im Haushaltsjahr 2003 erstmals wieder um 23 Mio. € angestiegen. Der erneute Personalabbau verdeutlicht, dass die Städte, Ämter und Gemeinden alle Anstrengungen unternehmen, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die Haushalte zu konsolidieren. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die Personalausgabenreduzierung bei wachsender Aufgabenbelastung naturgemäß auf Grenzen gestoßen ist und sich die kommunalen Haushalte mit weiteren Einsparungen im Personalbereich eben nicht konsolidieren lassen. Auch die Leistungsfähigkeit gegenüber den Menschen in den Städten und Gemeinden wird zunehmend infrage gestellt.

### **Wachsende Finanzierungsproblem für die sozialen Sicherungskosten**

Während die Kommunen im Jahr 1998 gegenüber dem Vorjahr 1997 noch einen geringen Rückgang der sozialen Sicherungsleistungen verzeichnen konnten, mussten sie hierfür in den Folgejahren Zuwächse in jeweils zweistelliger Millionenhöhe finanzieren:

Jährlicher Anstieg der Sozialleistungen in  
Mio. €



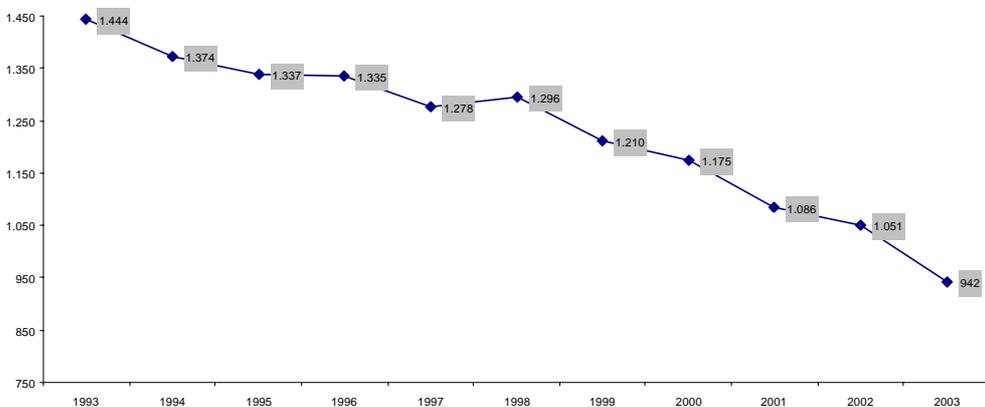
Grafik: StGB Bbg., Datenquelle: LDS Bbg.

In den betrachteten sechs Haushaltsjahren stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen von 684 Mio. € auf 879 Mio. € und damit um knapp 30 % an. Die Kosten der Sozialhilfe, die die kreisfreien Städte unmittelbar und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden über die Kreisumlage mittelbar zu finanzieren haben, betragen hiervon rund 70 %, im letzten Haushaltsjahr mithin rund 615 Mio. €. Damit mussten die Kommunen vom kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2003 knapp 60 % allein für die soziale Sicherung ausgegeben.

### Absturz der kommunalen Sachinvestitionen:

Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 1998 gehen die kommunalen Investitionen mittlerweile seit 11 Jahren zurück. Konnten im Jahre 1993 noch 1.444 Mio. € investiert werden, waren es im vergangenen Haushaltsjahr 2003 nur noch 942 Mio. €, ein dramatischer Rückgang von fast 65 %:

Kommunale Investitionen in  
Mio. €



Grafik: StGB Bbg., Datenquelle: LDS Bb

Auch der Absturz der Investitionstätigkeit hat natürlich dramatische Folgen für die kommunale Haushaltswirtschaft. Ein weiterer Grund, innerhalb der symmetrischen Finanzverteilung nicht nur die laufende Aufgabenbelastung der Städte, Ämter und Gemeinden, sondern in Zukunft auch den Investitionsstau mit zu beurteilen. Denn nach wie vor sind die Finanzausgleichsleistungen des Landes für die Kommunen die Haupteinnahmequelle.

### **2.1.3. Gutachtliche Bewertung der symmetrischen Finanzverteilung ab 2004**

Nach dem Neulitzegöricke-Urteil des Landesverfassungsgerichts Brandenburg war für die Beurteilung der Verbundquote für die Jahre ab 2004 die symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen zu analysieren. Das Ministerium des Innern und das Ministerium der Finanzen haben hierfür das so genannte Seitz-Symmetriegutachten erstellen lassen. Dieses Gutachten stellt für die Jahre bis 2001 fest, dass die vom Landesgesetzgeber festgesetzte Verbundquote in der Vergangenheit zu niedrig war. Mit Hilfe dieses Gutachtens ist es gelungen, wenigstens ab 2003 wieder eine Erhöhung der Verbundquote zu erreichen.

Methodisch wird innerhalb der verfassungsrechtlich geforderten Symmetriebetrachtung die Entwicklung der Aufgabenkosten anhand der tatsächlichen Ausgaben ermittelt. Dabei bleiben die finanzwirtschaftlichen Erfolge der gemeindlichen Haushaltskonsolidierung genauso unbewertet, wie die insoweit auf Landesebene unterbliebenen Strukturveränderungen. Diese Betrachtung hat zur Folge, dass sich das Sparen der Städte, Ämter und Gemeinden innerhalb des Finanzausgleichs nicht nur nicht auszahlt, sondern zu einer weiteren und ungerechtfertigten Verschiebung finanzieller Mittel zuungunsten der kommunalen Ebene führt.

Unser Verband wird deshalb bei der nächstfolgenden Symmetriebetrachtung eine methodische Veränderung dieser Erhebungsform einfordern.

## **2.2. Ausblick auf das Finanzausgleichsgesetz für die Jahre ab 2005**

Seit dem 16.03.2004 liegt der Regierungsentwurf eines Finanzausgleichsgesetzes vor. In dieses Gesetz wurden seitens der Kommunen große Hoffnungen gesetzt. Diese Hoffnungen wurden zum Jahresanfang 2004 noch gestützt durch aussichtsreiche Ankündigungen aus den Reihen von Mitgliedern der Landesregierung und des Landtages. Darüber hinaus hat unser Verband im Vorfeld der Erstellung des Gesetzentwurfs eine nachhaltige Erhöhung des kommunalen Anteils an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erreichen können. Der sich abzeichnende Abbau weiterer Zweckbindungen, der Wegfall der so genannten Prioritätenlisten und die gerechtere Aufteilung der Familienleistungsausgleichszahlungen sind ebenfalls als Erfolge unserer Verbandsarbeit zu verzeichnen. Insoweit ist das Gesetzesvorhaben aus der Sicht der Städte und Gemeinden zu begrüßen. Ein auf Dauer angelegtes Finanzausgleichsgesetz bedarf allerdings noch erheblicher Korrekturen, auf die im Folgenden eingegangen wird:

### **Festsetzung der Verbundquote aus dem allgemeinen Steuerverbund (Bruttoverbundmasse) und aus dem Anteil der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz des Bundes (SoBEZ-FAG)**

Die allgemeine Verbundquote soll zur Finanzierung des erhöht vorgesehenen kommunalen Anteils an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen abgesenkt werden. Diese Gegenfinanzierung kann unser Verband im Interesse der Städte und Gemeinden nicht hinnehmen: Das Land Brandenburg ist aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes verpflichtet, von dem ihm zustehenden Landesanteil an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuwei-

sungen einen angemessenen Teil an die Kommunen zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft und zur Finanzierung des Investitionsnachholbedarfs weiterzuleiten. Mit der von unserem Verband eingeforderten Erhöhung des kommunalen Anteils von derzeit 25,3 auf mindestens 40 % würden die Kommunen in 2005 über rund 225 Mio. € Mehreinnahmen verfügen können. Eine aussichtsreiche Entwicklung. Aber nicht, wenn der Landtag dem Regierungsentwurf folgt. Denn dieser will mit einer Absenkung der Verbundquote 125 Mio. € gleich wieder einstreichen. Diese „Gegenrechnungsmentalität“ entspricht weder den Intensionen des Bundes für die „Sonderbedarfs“-Mittel noch den Notwendigkeiten.

### **Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch finanzielle Mindestausstattung**

Zum Kernbestand des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gehört eine finanzielle Mindestausstattung zur Sicherung der Finanzierung freiwilliger Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Das künftige Finanzausgleichsgesetz muss diesen Kernbestand absichern. Der Regierungsentwurf stellt diese Absicherung jedoch unter den ausdrücklichen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Ausgehend von der oben unter Ziff. 1.3 dargestellten asymmetrischen Verteilung der Steuerverbundmittel (43 % Zuwachs auf der Landesebene im Gegensatz zu 8 % Zuwachs auf der Ebene der Kommunen) ist dies eine von unserem Verband im Interesse der Städte und Gemeinden ebenfalls nicht hinnehmbare Einschränkung. Zumal man sich die Frage stellen muss, welche „Leistungsfähigkeit“ und für wen ist damit gemeint, wenn gerade in jüngster Vergangenheit die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes von jährlich rund 1,5 Milliarden Euro (!) überwiegend konsumtiv durch das Land verbraucht worden sind – wofür eigentlich?

### **Überführung zweckgebundener Mittel in den kommunalen Finanzausgleich**

Der Regierungsentwurf bleibt erneut unbestimmt in der Frage der notwendigen Überführung zweckgebundener Fachministerienmittel in den kommunalen Finanzausgleich. Auch hierzu muss der Landtag mit einem Finanzausgleichsgesetz verbindliche Vorgaben einer Mittelum-schichtung festlegen.

### **Absenkung der Ausgleichsquote**

Die so genannte Ausgleichsquote soll von derzeit 80 auf 75 % herabgesetzt werden. Hieraus würden Veränderungen in der Berechnung der Schlüsselzuweisungen insbesondere in den Gemeinden bis 5.000 Einwohner folgen. Die jeweiligen Durchschnittswerte sind steuerkraft-abhängig. Die Absenkung der Ausgleichsquote entspricht zwar der gutachtlichen Empfehlung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in seinem Beitrag zum kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg (Heft 185, 2000) und hat das Ziel, die örtlichen Anstrengungen zur Finanzkraftstärkung zu fordern. Vom Prinzip her wird diese Absenkung auch von unserem Verband unterstützt. Aber vor dem Hintergrund der Entwicklung des Finanzausgleichs und der derzeitigen wirtschaftlichen Ausgangslage insbesondere der kleinen Gemeinden und der Gemeinden im äußeren Entwicklungsraum des Landes Brandenburg darf die Absenkung nicht zum jetzigen Zeitpunkt erfolgen.

### **Einführung eines Sozial- und Jugendhilfelastenausgleichs**

Nach dem Gesetzentwurf soll ein neuer Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich für die soziale Grundsicherung und die Jugendhilfe geschaffen werden. Dieser Ausgleich soll mit 190 Mio. € aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (so genannte SoBEZ-Hartz IV Mittel) und mit zusätzlich 40 Mio. € als Zweckbindung aus der Finanzausgleichsmasse finanziert

werden. Mit der vorgesehenen Weitergabe der SoBEZ-Hartz IV Mittel ist der Regierungsentwurf der Forderung unseres Verbandes auf verpflichtende Mittelausreichung des Landesanteils gefolgt, allerdings quasi an der falschen Stelle. Diese Bundesmittel sollen die Mehrbelastungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei den Kommunen abfedern. Demgemäß sind sie voll außerhalb des Finanzausgleichs und ohne diesen „zu füttern“ an die Kommunen auszureichen. Dieser neue Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich dürfte auch rechtlich höchst bedenklich und angreifbar sein.

Es darf im Gesetz aber auch keine neue Zweckbindung in Form des vorgesehenen Sonderansatzes (40 Mio. €) entstehen, der ungeachtet der erheblichen Aufwendungen der Gemeinden ausschließlich zu Mehreinnahmen auf der Ebene der Sozial- und Jugendhilfeträger führen wird, die sich sachlich nicht rechtfertigen lassen. Vielmehr muss unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabenverantwortung für die soziale Sicherung mit Einbeziehung der Kosten der Kindertagesstättenbetreuung und unter Berücksichtigung der sich unterscheidenden Finanzbedarfe im engeren Verflechtungs- und äußeren Entwicklungsraum über eine sachgerechte Fortentwicklung des bisherigen Soziallastenansatzes entschieden werden.

### **Beteiligung der Städte und Gemeinden innerhalb eines (zukünftigen) Beirates**

Der Regierungsentwurf sieht nach den langjährigen Forderungen unseres Verbandes endlich die Einrichtung eines Beirates für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vor. Dies ist zu begrüßen. Allerdings wird mit der erst jetzt vorgesehenen Beiratskonstituierung auch deutlich, dass das Finanzausgleichsgesetz nicht auf Dauer angelegt sein kann. Denn der auch mit Mitgliedern der kommunalen Spitzenverbände zu konstituierende Beirat soll die Landesregierung in Fragen der Bedarfsgerechtigkeit der Finanzausstattung, in Fragen der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs und bei der Nachweisführung der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel beraten. Es wird deshalb für unseren Verband eine Daueraufgabe bleiben, die bisher seitens des Landes unberücksichtigt gebliebenen kommunalen Forderungen durchzusetzen.

### **2.3. Haushaltswirtschaft**

Der kameral geführte Haushalt ist für die Städte, Ämter und Gemeinden das kommunalverfassungsrechtlich vorgegebene Planungsinstrument der Haushaltswirtschaft. Dieses Planungsinstrument erfüllt jedoch seit Jahren nicht mehr die heute für notwendig erkannten Steuerungsfunktionen. Viele Städte und Gemeinden haben deshalb mit eigens entwickelten Nebenrechnungen versucht, den im kameralen Haushalt nicht darstellbaren Ressourcenverbrauch und die Entwicklung der Eigengesellschaften und Beteiligungen offen zu legen. Hieraus sind bundesweit Reformvorhaben entstanden, an denen sich auch die brandenburgischen Städte und Gemeinden in Form von Ausnahmeprojekten beteiligt haben, die aufgrund von Sonderregelungen der Gemeindehaushaltsverordnung möglich waren.

Vor diesem Hintergrund hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg bereits seit dem Jahre 2001 Umsetzungsschritte zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts angeregt. In einem ersten Schritt wurde vom Ministerium des Innern sodann die Gemeindehaushaltsverordnung geändert, die den Kommunen seit dem 01.01.2003 die flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung und umfangreiche Budgetbildungen erlaubt. Darüber hinaus wurden die Darstellungen zu den Eigengesellschaften und Beteiligungen konkretisiert, um gerade in diesem Bereich der Daseinsvorsorge mehr Transparenz und damit mehr Mitwirkungsmöglichkeiten für die Vertretungen zu schaffen.

Darüber hinaus fasste das Präsidium zur Positionierung des Verbandes innerhalb der bundesweiten Reformdebatte am 22.04.2002 folgenden Grundsatzbeschluss:

“Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg, strebt eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts mit dem Ziel umfassender betriebswirtschaftlicher Steuerungsmöglichkeiten für die öffentliche Haushaltswirtschaft unter Einbeziehung der Steuerung der Eigenbetriebe und Eigenesellschaften an. Dabei sind im künftigen Haushaltsrecht Sonderregelungen für kleine Gemeinden vorzusehen, die den Sonderregelungen des Umfangs der Buchführungspflicht kleiner Unternehmen entsprechen. Soweit hierfür eine erweiterte Kameralistik keine überzeugenden Lösungsansätze bietet oder gegenüber der Doppik Mehraufwand erfordern würde, wird mittelfristig die Einführung der Doppik für sinnvoll erachtet. Das Land Brandenburg wird aufgefordert, sich in diesem Sinne in den abschließenden Beratungen des Unterausschusses zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts der Innenministerkonferenz zu positionieren.“

Die Beratungen über die Fortentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts auf Bundesebene wurden mittlerweile mit den Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister- und -senatoren der Länder (IMK) am 19./21.11.2003 abgeschlossen. Die IMK hat sich allerdings nicht auf eine Empfehlung zur künftigen Einführung entweder der erweiterten Kameralistik oder der Doppik durchringen können und beide Buchführungssysteme zugelassen. Seitdem sind die Länder gehalten, sich zu entscheiden.

Unmittelbar nach dem IMK-Beschluss hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg seine Positionierung im Sinne der Doppik bekräftigt und hierfür nach einer innerhalb der Mitgliedschaft am 17.03.2004 durchgeführten Informationsveranstaltung im März 2004 breite und positive Resonanz erfahren. Deshalb wird sich unser Verband in das vorgesehene Pilotierungs- und anschließende Gesetzgebungsverfahren von Anfang an konstruktiv einbringen und die Reform nachhaltig unterstützen.

### **III. Gemeinde- und Verwaltungsreformen**

#### **3.1. Gemeindegebietsreform**

Im Frühjahr 1999 hatte die Enquetekommission „Gemeindegebietsreform“ des Landtages Brandenburg ihre Arbeit abgeschlossen und dem Parlament ihren Abschlussbericht vorgelegt. Die Kommission hatte es abgelehnt, sich im Land Brandenburg für eine flächendeckende Bildung von Einheitsgemeinden auszusprechen. Sie befürwortete vielmehr mehrheitlich als Alternative dazu eine Fortentwicklung der Ämter zu so genannten „Amtsgemeinden“. Dies bezweckte einerseits, auch den Erhalt von Kleinstgemeinden im Land Brandenburg zu ermöglichen, andererseits aber durch Aufgabenbündelung bei den aus den z.T. aus mehr als 20 Gemeinden bestehenden Ämtern die zu Tage getretenen Defizite des Aufgabenvollzugs und der Investitionsschwäche zu beheben. Die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg haben dieses Modell im Grundsatz unterstützt, in einem Sondervotum aber eine Ausweitung der Ortschaftsverfassung und verschiedene andere Detailfragen kritisiert.

Das Modell der Kommission stieß auf deutliche Kritik der damaligen Opposition, aber auch aus dem Bereich der Ämter, wie auch aus dem Bereich amtsangehöriger Gemeinden, die eine Aufgabenentleerung befürchteten. Der Streit führte dazu, die Landtag von der Durchführung einer Reform in der zweiten Wahlperiode absah.

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalitionen wurde nach der Neuwahl des Landtages eine Gemeinstructurreform vereinbart.

Im Städte- und Gemeindebund wurden auf allen Ebenen sowohl die Notwendigkeit als auch die Reformmodelle intensiv, aber auch kontrovers erörtert. Nach Vorlage von Leitlinien der Landesregierung für eine Gemeinstructurreform bekräftigte das Präsidium des Städte- und Gemeindebund Brandenburg seine Auffassung, dass die Ämterstrukturen einer Fortentwicklung bedürfen. Die im Wesentlichen auf eine Reduzierung der Zahl der Gemeinden ausgerichteten Vorschläge der Landesregierung würden dem Reformerfordernis jedoch nicht gerecht. Der Städte- und Gemeindebund sprach sich auch dafür aus, den Ämtern hier Selbstverwaltungsaufgaben zu übertragen, die gemeindeübergreifend zu erfüllen seien. Die Stadtumlandproblematik in die Structurreform einzubeziehen, sei folgerichtig. Entscheidungen könnten allerdings nur im Einzelfall getroffen werden. Der Bestand der Landkreise sollte gegenüber den gemeindlichen Wünschen nach Structurveränderungen nachrangig sein. Die Ausweitung der Ortschaftsverfassung lehnte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg ab. Der bisherige § 54 sei ausreichend. Die Ortsvorsteher als „Ortsbürgermeister“ zu bezeichnen, werde in der Bevölkerung Erwartungen an den Amtsinhaber wecken, es handele sich um einen Hauptverwaltungsbeamten oder den Vorsitzenden eines Vertretungsorgans, die der Vorsitzende des Ortsbeirates keinesfalls erfüllen könne. Der Verband ermunterte die Kreisarbeitsgemeinschaften, sich auf ihrer Ebene in die Erarbeitung von Structurvorschlägen der Landräte einzubringen.

Im Verlauf der so genannten Freiwilligkeitsphase nach Verabschiedung der Leitlinien für die Gemeinstructurreform durch die Landesregierung nahmen Vertreter des Städte- und Gemeindebundes weiterhin an zahlreichen Veranstaltungen von Kreisarbeitsgemeinschaften, Sitzungen von Vertretungsorganen oder auch einer Vielzahl von Bürgerversammlungen teil. Dabei wurden die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Structurmodelle erläutert und darauf hingewirkt, mit den Gebietsänderungsverträgen das neue Gemeinwesen möglichst wenig zu binden und damit ein Zusammenwachsen zu erleichtern. Kommunalen Verantwortungsträgern wie Bürgern wurde allerdings deutlich gemacht, dass die Regierungskoalition eine Structurreform letztlich auch mit Neugliederungsgesetzen durchsetzen wolle. Aufgezeigt wurden ferner der weite gesetzgeberische Gestaltungsspielraum und die eingeschränkte Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte. Eine Reihe freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse wurden vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg begleitet.

Aus Sicht des Verbandes wurde es weiterhin als erforderlich angesehen, gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen der Landesregierung die Zahl der Ämter so weit zu erhalten, dass deren Bestand auch mittelfristig nicht erneut in Frage gestellt werden kann.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass im Rahmen der Freiwilligkeitsphase amtsfreie Gemeinden mit dauerhaft deutlich weniger als 5000 Einwohnern gebildet wurden. Die Landesgeschäftsstelle hatte die Frage der dauerhaften Leistungsfähigkeit solcher Kommunen sowohl gegenüber den betroffenen Körperschaften als auch gegenüber der Landesregierung kritisch angesprochen.

Im Gesetzgebungsverfahren des Gesetzes zur Reform der Gemeinstructur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg vom 13. März 2001 (GVBl. I, Seite 30) unterstützte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg die später vor dem Landesverfassungsgericht von zahlreichen Kleinstgemeinden angegriffene gesetzliche Übertragung der Aufgabe der Flächennutzungsplanung von den amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter. Er machte gegenüber der Landesregierung allerdings das erkennbare Begründungsde-

fizit deutlich. Im Übrigen lehnte er eine Ausweitung der Ortschaftsverfassung ab. Er befürwortete, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse nicht mehr an das Vorliegen eines Bürgerentscheides zu knüpfen. Letzteres werde zur Politikverdrossenheit der Bevölkerung führen, wenn deren Entscheidungen später – was sich abzeichnete – vom Landesgesetzgeber nicht berücksichtigt werden würde.

In den Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg hatte der Verband die Hochzonung der Aufgabe der Flächennutzungsplanung ausdrücklich gebilligt. Letztlich sei dies ein milderer Mittel als die ansonsten zu befürchtende Auflösung zahlreicher Kleinstgemeinden. Im Nachhinein sieht sich der Städte- und Gemeindebund Brandenburg durch die gesetzlichen Neugliederungen, durch die der größte Teil der damals beschwerdeführenden Gemeinden ihre Existenz verlor, in dieser Beurteilung bestätigt.

Seine Position trug der Verband gegenüber Landtag und Landesregierung in den Anhörungen zu den Gesetzen zur Gemeindeneugliederung nochmals vor.

Nach Inkrafttreten der Gebietsänderungsgesetze hat der Verband sein Augenmerk darauf gerichtet, ein Zusammenwachsen der neu gebildeten Gemeinden zu einem einheitlichen Gemeinwesen zu befördern. Er ist daher Versuchen auch der Landesregierung entgegengetreten, unterhalb der Gemeindeebene neue Verwaltungsstrukturen auf Ebene der Ortsteile zu etablieren. Dies betrifft etwa die Bestrebungen des Landesbetriebes für Geodateninformationen, im digitalen Landschaftsmodell nach § 54 ff. gebildete Ortsteile qualifiziert darzustellen und als Ansprechpartner anzubieten.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt seit Abschluss der Reform intensiv die neuen und insbesondere völlig neu gebildeten Gemeindestrukturen im Land Brandenburg im Prozess des einheitlichen Gemeinwesens.

### **3.2. Fortführung der Funktionalreform**

Im Rahmen der Gemeindestrukturereform hat der Städte- und Gemeindebund von Anfang an auf eine stärkere Verknüpfung mit der Fortführung der Funktionalreform angemahnt. Er hat es bedauert, dass die in Aussicht genommene Gemeindestruktur nicht in einem engen Zusammenhang mit den von den Gemeinden künftig zu erfüllenden Aufgaben gestellt wurde. Im Nachhinein hat sich dies als berechtigt erwiesen. Die Gemeindestrukturereform hat nämlich nicht dazu geführt, dass den Gemeinden weitere Aufgaben angetragen werden. Vielmehr werden von der Landesregierung sogar Hochzonungen von Aufgaben auf Landesbehörden angestrebt, etwa bei der Novelle des Denkmalschutzgesetzes oder der Brandenburgischen Bauordnung. Zu dem zeichnet sich ab, dass zahlreiche, bislang von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommene Aufgaben zur wirtschaftlichen Erfüllung einer höheren Einwohnerzahl bedürfen, als dies jetzt gewährleistet ist (vergleiche Diskussion um Zahl der Rettungsleitstellen oder die Debatte um eine Kommunalisierung der Aufgaben der Ämter für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung).

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg hatte in seiner Sitzung am 3. Februar 2003 zur Fortführung der Funktionalreform folgenden Beschluss gefasst:

- a) Das Präsidium bekräftigt seine Forderung, die Gemeindestrukturereform mit einer Aufgabenübertragung von bislang von Landkreisen erfüllten Aufgaben auf kreisangehöri-

ge Städte, Gemeinden und Ämter unter Beachtung des strikten Konnexitätsprinzips zu verbinden.

- b) Das Präsidium begrüßt Initiativen, ein Konzept zur Weiterführung der Funktionalreform nach Abschluss der Gemeindestrukturreform vorzulegen.
- c) Bei der Übertragung von Aufgaben soll der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern Rechnung getragen werden. Die bisherigen Institute Großer bzw. Mittlerer kreisangehöriger Städte sind mit Leben zu erfüllen. Wegen der negativen Bevölkerungsentwicklung ist eine Absenkung der in § 2 Abs. 3 GO genannten Einwohnerrichtwerte zu prüfen.
- d) Die Geschäftsstelle wird gebeten, auf Grundlage der in der Mitgliedschaft durchgeführten Umfrage dem Ministerium des Innern zur Übertragung auf kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter geeignete Aufgaben zu benennen.

Die Landesgeschäftsstelle hat im Zusammenhang mit einer Anfrage des Ministeriums des Innern unter den Mitgliedern eine Umfrage nach Aufgaben durchgeführt, die bislang von Landkreisen oder von Landesbehörden wahrgenommen werden, aber sachgerechter von Ämtern oder amtsfreien Gemeinden zu erfüllen sind. Aus der Mitgliedschaft wurde vor dem Hintergrund der angespannten Finanzsituation einerseits und der bisherigen Erfahrung, dass Aufgabenübertragungen nicht von einem vollständigen Kostenausgleich begleitet werden, Zurückhaltung vor weiteren Aufgabenübertragungen signalisiert. Es sei nicht sicher gestellt, dass ein Aufgabenübergang auch mit einer auskömmlichen Finanzierung verbunden werde. Zum anderen verlangten viele Mitglieder, weitere Amtshandlungen den Bürgerinnen und Bürgern orts- und bürgernah anbieten zu können. Nach der Gemeindestrukturreform müssten die neuen Strukturen auch durch neue Aufgaben mit Leben erfüllt werden. Der Landesgeschäftsstelle wurden verschiedene Aufgaben benannt: Besonders hervorzuheben ist hier der Vollzug des Baumschutzes, straßenverkehrsrechtliche Anordnungen oder der Vollzug des Wohngeldgesetzes. Von größeren Gemeinden wurde eine Übertragung der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde oder der unteren Denkmalschutzbehörde erwartet.

Die Landesregierung hat dem Landtag Brandenburg im Herbst 2003 lediglich ein Konzept zur Fortführung der Funktionalreform vorgelegt. Der Städte- und Gemeindebund hat in seinen Stellungnahmen bedauert, dass der Entwurf weiterhin weder eigene Vorschläge des Ministeriums des Innern für die künftig von Ämtern und amtsfreien Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben enthält, noch ein Modell für eine künftige Struktur der Aufgabenerfüllung im Land unterbreitet wird. Es bleibt abzuwarten, ob die jetzt beim Ministerium des Innern eingerichtete Kommission im Interesse der Bürgernähe Aufgabenübertragungen von den Landkreisen auf die Kommunen vorschlagen wird.

### **3.3. Kommunalverfassungsrecht**

Im Zuge der Gemeindestrukturreform wurden verschiedene Änderungen der Gemeindeordnung vorgenommen, die Gemeindezusammenschlüsse befördern sollten. Der Städte- und Gemeindebund hat speziell die Einführung der Ortschaftsverfassung als nicht erforderlich kritisiert und befürwortet, Gemeindezusammenschlüsse nicht mehr an Bürgerentscheide zu knüpfen (vgl. Ausführung zu Gemeindegebietsreform). Weiter Änderungen erfuhr die Gemeindeordnung durch die Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben. Eine umfassende Revision der Kommunalverfassung unterblieb.

Zu Beginn des Berichtszeitraumes regte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg eine Neufassung der Bekanntmachungsverordnung an. Viele der eingeführten Bekanntmachungsblätter waren mit der früheren Verordnung nicht vereinbar. Von den Verwaltungsgerichten waren viele Satzungen als fehlerhaft bekannt gemacht angesehen worden. Mit der Neufassung der Bekanntmachungsverordnung wurden viele der bis dahin erkennbaren rechtlichen Zweifelfragen einer Klarstellung zugeführt. Sie ermöglicht bei einer an Sinn und Zweck orientierten Auslegung jetzt auch den Vollzug von amtlichen Bekanntmachungen in den schon bislang eingeführten Ortsnachrichtenblättern.

Die Landesgeschäftsstelle musste sich über den gesamten Berichtszeitraum mit der Absicherung angemessener Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Bürgermeister und Mitglieder der Vertretungskörperschaften beschäftigen. Im Jahr 2000 wurde im Zusammenhang mit der Neufassung der Kommunalaufwandsentschädigungsverordnung eine seit langem angemahnte Anhebung der Höchstbeträge mit der Unterstützung der Koalitionsfraktionen im Landtag Brandenburg erreicht. Die Aufhebung der Kommunalaufwandsentschädigungsverordnung durch das erste Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben hat leider zu einer Verunsicherung in den Kommunen geführt. Obwohl sich die durch die Aufhebung die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Entschädigungen nicht geändert haben, versucht das Ministerium des Innern durch eine neue Auslegung die Entschädigung auf einen von den Vertretern nachzuweisenden Fahrt- und Telefonkostenersatz zu begrenzen. Ein solches, auch aus anderen Ländern nicht bekanntes Vorgehen wird leider die Bereitschaft der Bevölkerung, sich ehrenamtlich zu engagieren, weiter dämpfen.

### **3.4. Kommunalwahlen 2003**

Im Gegensatz zu den Kommunalwahlen 1998 war es nicht mehr erforderlich, um Kandidaten für die Vertretungskörperschaften zu werben. Insgesamt stellten sich zwar weniger Kandidaten als 1998 zur Wahl. Um einen Sitz bewarben sich allerdings mehrere Kandidaten. Dies ist auch auf die Gemeindestrukturreform zurückzuführen. Vor der Kommunalwahl veröffentlichte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg einen Aufruf, in denen die Mitbürger zur Wahlteilnahme aufgefordert wurden. Zugleich wurde den Wahlhelferinnen und Wahlhelfern für ihr ehrenamtliches Engagement gedankt. Die extrem niedrige Wahlbeteiligung hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg auch auf die schlechte kommunale Finanzausstattung zurückgeführt. Auf Grund der gerade in den großen Städten herrschenden besonderen Finanznot seien der Bevölkerung Handlungsspielräume ihrer Vertreter nicht mehr deutlich zu machen gewesen. Folgen der Gemeindestrukturreform haben sich am Wahlergebnis nicht ablesen lassen. Vielmehr hat die gleichzeitige Wahl hauptamtlicher Bürgermeister und Gemeindvertretung in neu gebildeten Gemeinden sogar zu einer überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung geführt. Ferner war festzustellen, dass in kleineren Gemeinden die Wahlbeteiligung durchschnittlich höher lag, als in größeren.

Vor der Kommunalwahl hatte der Städte- und Gemeindebund erneut die Initiative ergriffen, die Mitgliedschaft von hauptamtlichen Bürgermeistern in Kreistagen, wie in den meisten anderen Bundesländern auch, zu ermöglichen. Dies ist am Widerstand der SPD-Landtagsfraktion gescheitert. Überzeugende Gründe konnten weiterhin nicht vorgetragen werden. Insbesondere ist nicht mit einer Dominanz der Hauptverwaltungsbeamten in den Kreistagen zu rechnen. Erfreulicherweise kandidierten mehrere hauptamtliche Bürgermeister für Kreistage. Ihre Stimmergebnisse machten deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger sich auch durch ihre hauptamtlichen Bürgermeister in den Kreistagen vertreten sehen möchten. Vom künftigen Landtag wird diesbezüglich eine lange überfällige Änderung der Inkompatibilitätsvorschriften gefordert.

### 3.5. Bürgerbeteiligung – Bürgermitwirkung

Im Berichtszeitraum hat sich der Verband weiterhin der Intensivierung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen beschäftigt. Am Beispiel der Zukunftskonferenz in der Gemeinde Stahnsdorf erörterte das Präsidium am 2. Juli 2001 die Instrumente der Bürgerbeteiligung und fasste folgenden Grundsatzbeschluss:

- a) *Für die brandenburgischen Städte, Gemeinden und Ämter ist eine aktive Einbeziehung ihrer Bürger und Einwohnerschaften in kommunale Entscheidungsprozesse selbstverständlich. Das Präsidium sieht die Instrumente der Bürgerbeteiligung nicht als Werkzeug des „Einmischens“ in örtliche Entscheidungen, sondern als Möglichkeiten, aktiv für die Stadt- oder Gemeinde Mitverantwortung zu übernehmen. Das Präsidium ermutigt die Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg, weiterhin von den zur Verfügung stehenden Instrumentarien aktiv Gebrauch zu machen, um damit in der Einwohnerschaft Bereitschaft zur Übernahme von Mitverantwortung und Bürgersinn für das Gemeinwesen zu wecken.*
- b) *Über den konkreten Umfang einer Bürgerbeteiligung ist allein von den örtlichen Entscheidungsträgern im Hinblick auf die Größe der Kommune, die konkrete Aufgaben- und Problemstellung eigenverantwortlich zu entscheiden. Eine Einflussnahme des Landes auf die Anwendung der Instrumente der Bürgerbeteiligung wird als wenig weiterführend angesehen. Das Land ist nicht in der Lage, die Verantwortung für eine Realisierung einmal geweckter Erwartungen zu übernehmen.*
- c) *Vor dem Einsatz von Instrumenten der Bürgerbeteiligung sollten deren Ziel, die Einbindung in den Entscheidungsprozeß der Stadt oder Gemeindeorgane sowie der finanzielle Handlungsspielraum abgeklärt und den berührten Bürgern transparent gemacht werden, um durch unerfüllbare Erwartungen ausgelöste Politikverdrossenheit von vornherein zu vermeiden.*
- d) *Die gegenwärtig gesetzlich vorgesehenen Instrumentarien der Bürgerbeteiligung werden von den Bürgerinnen und Bürgern nicht ausgeschöpft. Erweiterungen der gesetzlichen Regelungen werden daher nicht für sinnvoll erachtet. Die an einen Bürgerentscheid geknüpften Voraussetzungen sollten wegen der damit verbundenen Auswirkungen auf das Gemeinwesen nicht reduziert werden.*
- e) *Als Voraussetzung für eine zunehmende Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerschaft müssen Möglichkeiten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung vielmehr, neben einer Stärkung Handlungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Ämter, auch von einer deutlich sichtbaren Aufgaben- und Verantwortungsabgrenzung zwischen der jeweiligen staatlichen und kommunalen Ebenen flankiert werden.*

In diesem Zusammenhang wurde auch die Fortführung Lokaler Agenda 21 - Prozesse weiterhin im Verband thematisiert. Es war allerdings festzustellen, dass es wegen der gemeindlichen Strukturänderungen in vielen Gemeinden kaum möglich war, feste Strukturen für derartige Projekte aufzubauen. Im Rahmen des Lokalen Agenda-Tages am 22. und 23. Mai 2002 in Lauchhammer hielt der Geschäftsführer ein Referat, welches die Lokale Agenda 21 als gemeindliche Aufgabe herausstellte und deutlich machte, dass eine dauerhafte Verankerung in der Gemeindeverwaltung für den Erfolg und die Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge unerlässlich ist. Die Umsetzung von Agenda 21 – Prozessen in amtsangehörigen Gemeinden war Gegenstand der Beratung der Arbeitsgemeinschaft ehrenamtlicher Bürgermeister.

Bedauerlicherweise haben im Berichtszeitraum die Versuche der Landesregierung nicht nachgelassen, derartige Prozesse der unmittelbaren Bürgerbeteiligung an den Gemeinden vorbei oder über sie hinweg zu implementieren. Es bleibt zu hoffen, dass künftig die gemeindliche Selbstverwaltung auch insoweit stärker respektiert wird.

### **3.6. Gender Mainstreaming in den Kommunen**

Bereits 1985 bei der Weltfrauenkonferenz in Nairobi (Kenia) wurde die Idee geboren, die „Gleichstellung der Geschlechter“ in alle gesellschaftlichen Bereiche einzubringen. Das Europäische Parlament nahm sich 1998 des Themas vertiefend an und verabschiedete eine verbindliche Erklärung, innerhalb der Europäischen Union die Beachtung des Ansatzes in allen Bereichen und in jeder politischen Entscheidung umzusetzen. Mit dem so genannten „Amsterdamer Vertrag“ erhielt das Gender Mainstreaming Rechtskraft für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Dies bedeutet unter anderem, dass für die laufende EU-Förderperiode 2001 – 2006 alle Förderprogramme die Gleichstellung der Geschlechter zu berücksichtigen und schon entsprechende Förderanträge dies zu beinhalten haben.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begleitet die Thematik bereits seit Jahren. Hierbei ist uns jedoch immer wieder begegnet, dass bei genauer Hinterfragung nach wie vor wenig bekannt ist, was sich hinter *Gender Mainstreaming* eigentlich verbirgt.

„Gender Mainstreaming besteht in der Reorganisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation von Entscheidungsprozessen in allen Politikbereichen und Arbeitsbereichen einer Organisation. Das Ziel von Gender Mainstreaming ist es, in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive des Geschlechterverhältnisses einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen.“ Soweit nun zu den Ausgangsdefinitionen. Reicht es aber, sich lediglich mit Definitionen zu befassen, diese möglichst oft und bei jeder sich bietenden Gelegenheit vor der entsprechenden Klientel herunterzubeten und danach im Tross des Alltagsgeschehens wieder untergehen zu lassen? Wir meinen nein. Gender Mainstreaming und institutionalisierte Frauenpolitik weisen nach wie vor erhebliche Unterschiede aus. Traditionelle Frauenpolitik ist eher die konkrete Situation, mit der Geschlechterbenachteiligung unmittelbar sichtbar wird. Bei richtigem Verständnis sollte Gender Mainstreaming jedoch bei allen politischen Entscheidungen und auf allen Ebenen ansetzen. Allerdings auch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit und nicht um jeden Preis. Bei der Umsetzung wird ganz überwiegend und völlig ungerechtfertigt nur auf den öffentlichen Sektor verwiesen. In der Auseinandersetzung mit dem Thema geht der Städte- und Gemeindebund Brandenburg darüber hinaus, jeder Sektor, so auch die Wirtschaft, aber auch die Vereine und Verbände und letztlich auch die Familien sind gefragt.

Die kommunalen Verwaltungen in den neuen Ländern, so auch in Brandenburg, beschäftigen mehrheitlich weibliche Mitarbeiter. Nach wie vor besteht jedoch im Frauenanteil bei den Hauptverwaltungs- und kommunalen Wahlbeamten (Beigeordnete) dem gegenüber ein Defizit. Allerdings ist zu konstatieren, dass sich dieses Verhältnis bei letzten Wahlen, so auch im Zusammenhang mit der allgemeinen Kommunalwahl am 26. Oktober 2003, durchaus weiter positiv entwickelt hat. So besteht in den vier kreisfreien Städten des Landes Brandenburg das Novum, dass nunmehr die Hälfte der Oberbürgermeisterämter durch Oberbürgermeisterinnen besetzt werden. Auch im Zusammenhang mit dem Abschluss der Gemeindestrukturreform wurden in einer Reihe neu gebildeter Gebietskörperschaften Frauen in die Hauptverwaltungsposition gewählt. Die Frage, ob die Brandenburger Kommunen damit auf dem guten Weg sind, lässt sich jedoch nach wie vor nur mit einem Jein beantworten. Während im ge-

meindlichen Bereich also doch eine Reihe von weiblichen Führungskräften anzutreffen sind, stehen an der Spitze der Landkreise nach wie vor 14 Herren der Schöpfung.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht es jedoch nach wie vor nicht als oberste Priorität an, die quantitative Stellenbesetzung nach Geschlechtern in den Vordergrund zu rücken. Vielmehr ist es Inhalt unserer Verbandspolitik, den Prozess in allen gemeindlichen Lebensbereichen weiter zu begleiten. Sicherlich mag es den außenstehenden Betrachter insofern verwundern, dass wir überzogene Regelungen in kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren, so auch der Gemeindeordnung, nicht das Wort reden. So hat eine, auch mit unserer Unterstützung, erfolgte Umfrage unseres Bundesverbandes Deutscher Städtetag (vgl. *mitteilungen* 01/2004) interessante Ergebnisse erbracht, auf die wir in diesem Zusammenhang nochmals verweisen dürfen. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die desaströse Finanzlage der Kommunen und die Schwäche des Wirtschaftsstandortes in Verbindung mit weiter steigenden Arbeitslosenzahlen die Handlungsspielräume in fast allen Bereichen zusehens verengen, sie teilweise sogar unmöglich machen. Aufgabe der Kommunalpolitik wird es also auch in diesem Bereich sein, bei der Umsetzung des Gender Mainstreamings weitere und andere, nicht vordergründig von der kommunalen Finanzlage abhängige Möglichkeiten in den Vordergrund zu rücken. Einem geschlechtergerechten Blickwinkel sollten dabei alle Sachverhalte und Betätigungsfelder unterzogen werden. Hierzu nützen keine überzogenen und damit Widerstand erzeugenden Normen und Standards, jede Kommune muss ihren eigenen Weg der Umsetzung finden. Ein gutes Miteinander der Geschlechter, ohne Beharrung auf fest gezurrten Positionen, ist hierfür eine der besten Voraussetzungen.

### **3.7. Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben**

Um die Verfassungsmäßigkeit der Kommunalfinanzierung wiederherzustellen, entschloss sich die Landesregierung zum Jahreswechsel 2002/2003 kurzfristig, Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vorzubereiten und im Landtag einzubringen. Dabei wurden vom Ministerium des Innern kostenträchtige Aufgaben bei ausgewählten Kommunen abgefragt und ihre Rückführung geprüft.

Der Städte- und Gemeindebund hat dieses Vorhaben von Anfang an aktiv begleitet und unterstützt. Er hat nicht nur eine Fülle von Entlastungsvorschläge aus allen Geschäftsbereichen dem Ministerium des Innern übermittelt, sondern die Änderungen auch zum Anlass genommen weitere Vorschläge zur Änderung der Gemeindeordnung mit dem Ziel der Vereinfachung der Verwaltungsabläufe in den Kommunen in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Diese wurden zu einem großen Teil berücksichtigt.

Bedauerlicherweise ließ sich jedoch eine nachhaltige Standardabsenkung in der Landesregierung nicht durchsetzen. Vielmehr hat die Landesregierung unter der Überschrift „Entlastungsgesetze“ es sogar vermocht, den Gemeinden neue Belastungen aufzuerlegen. Anzusprechen ist hier etwa die Änderung des brandenburgischen Straßengesetzes im Rahmen des zweiten Entlastungsgesetzes.

Die beiden Entlastungsgesetze haben die Möglichkeiten der Kommunen erweitert, von ihren Bürgerinnen und Bürger vermehrt Abgaben zu erheben. Dies betrifft nicht nur den Elternanteil an den Kosten der Schülerbeförderung oder die diesbezüglichen Ergänzungen des Kita-Gesetzes.

Im Rahmen der den Schwerpunkt des zweiten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben ausmachenden Änderungen des Kommunalabgabengesetzes hat die

Landesregierung zahlreiche Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg aufgegriffen. Dies betrifft nicht nur die Regelung, wonach bei rückwirkendem In-Kraft-Setzen von Straßenbaubeitragssatzungen keine Angabe eines Beitragssatzes mehr erforderlich ist. Möglich ist es jetzt auch, auf vertraglicher Basis eine vollständige Übernahme der Ausbaukosten beim Straßenbau durch die Anlieger durchzusetzen. Damit kann jetzt dem Wunsch vieler Anlieger nachgekommen werden, desolate Straßen Instand zu setzen. Ohne diese Regelung wäre es wegen fehlender Eigenanteile der Gemeinden über Jahrzehnte nicht möglich gewesen, den Zustand vieler Anliegerstraßen in ein zeitgemäßes Niveau zu versetzen.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Entlastungsgesetze bei weitem nicht ausreichend sind und die damit verbundenen Kostenentlastungen (noch) marginal sind. Eine Weiterführung ist also unumgänglich.

### **3.8. Abbau von Normen und Standards weiter angemahnt**

Im Berichtszeitraum hat der Städte- und Gemeindebund die unterschiedlichen Initiativen, den Abbau von Normen und Standards zu forcieren, aktiv mit eigenen Vorschlägen begleitet.

Im Juli 2001 fasste das Präsidium nach Beratung mit dem Vorsitzenden der Fraktion der SPD im Landtag Brandenburg einstimmig folgenden Beschluss:

- a) Das Präsidium begrüßt Initiativen im Landtag Brandenburg, sich der Thematik des Abbaus von Normen und Standards verstärkt anzunehmen. Es bestärkt die Koalitionsfraktionen, zu diesem Gegenstand ein parlamentarisches Sondergremium einzurichten.
- b) Das Präsidium bietet weiterhin die Unterstützung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg zum Abbau von Normen und Standards an. Die Geschäftsstelle wird gebeten, auch künftig Vorschläge an Landtag und Landesregierung heranzutragen.
- c) Das Präsidium appelliert an den Landtag Brandenburg, den Abbau von Normen und Standards gerade auch als Chance zur Entlastung der Städte, Gemeinden und Ämter zu nutzen und nicht als Aufgaben- oder Lastenverschiebung innerhalb der öffentlichen Verwaltung oder zwischen Land und Kommunen zu verstehen.

Nachdem in der zweiten Wahlperiode die Fraktion der CDU den Entwurf eines Standardanpassungsgesetzes im Landtag Brandenburg erfolglos eingebracht hatte, wiederholt nun die Fraktion der PDS eine solche Initiative. Von der Koalition wurde der Gesetzentwurf abgelehnt. Verschiedene Kleine Anfragen von Abgeordneten des Landtages machten die Defizite bei der praktischen Umsetzung des Normabbaus deutlich. Während der Minister des Innern eine große Zahl von Verwaltungsvorschriften außer Kraft setzte, konnten andere Ressorts nur wenig oder gar nichts vorweisen. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat daher im Berichtszeitraum weiterhin die Einsetzung einer unabhängigen Regierungskommission und ressortunabhängiger Normprüfstellen befürwortet. Die Landesregierung verständigte sich, in ihrer Geschäftsordnung das interne Normprüfungsverfahren zu intensivieren. So wurde angekündigt, die kommunalen Spitzenverbände intensiver an der Normsetzung zu beteiligen.

Ansätze zum Normabbau enthält auch das Verwaltungsmodernisierungsgesetz des Landes. Danach sollen Verwaltungsvorschriften künftig befristet in Kraft gesetzt werden und grundsätzlich nur noch gültig sein, wenn sie auch im Internet allgemein zugänglich veröffentlicht sind. Dies trägt jedenfalls zu einer größeren Transparenz der Normsetzung bei.

Als wichtigstes Instrument beim Abbau von Normen und Standards hat sich allerdings das aufgrund einer Initiative des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg in der vorherigen Wahlperiode in Artikel 97 Abs. 3 Satz 3 LV verankerte strikte Konnexitätsprinzip erwiesen. Führt eine Aufgabenübertragung zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Eine besondere Ausprägung hat das strikte Konnexitätsprinzip durch die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts erhalten. In dem Urteil vom 14. Februar 2002 – VfGBbg 17/01 - hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg erkannt, dass eine Verpflichtung zur Erfüllung neuer Aufgaben auch im Sinne von Artikel 97 Abs. 3 LV auch dann vorliegt, wenn eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen unter Ergänzung um weitere Aufgaben und unter die Aufgabenwahrnehmung Einfluss nehmender Veränderungen des Erstattungssystems erneuert wird. Ein entsprechender finanzieller Ausgleich bedeutet danach eine vollständige und finanzkraftunabhängige Erstattung der mit der Wahrnehmung der Übertragung verbundenen notwendigen Kosten. Die Regelung des Kostenausgleichs muss den Kommunen hinreichende Planungs- und Finanzierungssicherheit eröffnen und darf die Frage der vollständigen Kostendeckung nicht letztlich der Exekutive überlassen. Folgt die Aufgabenübertragung durch Gesetz, muss auch die Kostenerstattungsregelung mindestens in Grundzügen durch Gesetz getroffen werden.

Im Berichtszeitraum war das neue strikte Konnexitätsprinzip vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg in den unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren durchzusetzen. Aus anderen Ländern lagen kaum praktische Vollzugserfahrungen vor, auf die zurückgegriffen werden konnte. In verschiedenen Gesetzgebungsverfahren hat sich nunmehr im Land Brandenburg zum Teil eine Praxis herausgebildet, die Referentenentwürfe durch ein betriebswirtschaftliches Kostengutachten zu begleiten. Eingeleitet wurde dies beim Landesbodenschutzgesetz. Auch das Landesnaturschutzgesetz wurde durch ein Kostengutachten begleitet. Gleiches gilt auch für das Brandenburgische Denkmalschutzgesetz. Regelmäßig sind zunächst Produkte zu definieren und für diese beispielhaft bei einzelnen oder allen betroffenen Kommunen die gesetzesbedingten Mehrkosten zu ermitteln. Bei allen Gutachten hat sich gezeigt, dass eine unmittelbare Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bereits in der Vorbereitung der Kostengutachten unerlässlich ist. Zwar lässt sich – wie das Gutachten zum brandenburgischen Denkmalschutzgesetz zeigt – nicht immer ein Einvernehmen über Produktdefinitionen oder des Intensität des gesetzlich geforderten Gesetzesvollzugs erzielen, gleichwohl können die unterschiedlichen Auffassungen jedenfalls eingegrenzt werden. Die Begleitung der Gesetzgebungsverfahren durch betriebswirtschaftliche Kostengutachten hat dazu geführt, dass die Folgekosten der Gesetzgebung transparenter werden und die Landesregierung nicht selten von kostenverursachenden Normen Abstand genommen hat. Beispielsweise wurde im Entwurf eines neuen Denkmalschutzgesetzes von einer zunächst beabsichtigten Verankerung von den, von verschiedenen Ressorts der Landesregierung gewünschten, Personalstandards wegen der Kostenfolgen für den Landeshaushalt Abstand genommen.

Das strikte Konnexitätsprinzip hat sich daher als das einzig nachweislich wirksame Mittel zur Vermeidung von neuen, die Kommunen belastenden Normen erwiesen. In Zukunft wird es darum gehen, die Ermittlung der Vollzugskosten der Normen weiter zu verbessern und laufend zu begleiten. Als Beispiel ist hier die Novelle der Brandenburgische Bauordnung zu nennen bei der ein Kostengutachten ohne Abstimmung mit dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in Auftrag gegeben wurde. Zudem blieben die Kosten der Ämter und amtsfreien Gemeinden beim Vollzug bauordnungsrechtlicher Vorschriften von der Untersuchung ausgenommen.

Nicht unerwähnt bleiben kann, dass sich das strikte Konnexitätsprinzip auch als Hindernis erwiesen hat, den Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Rahmen einer Fortführung der Funktionalreform weitere, bislang von den Landkreisen oder unteren Landesbehörden erfüllte Aufgaben zu übertragen.

### **3.9. Länderfusion Berlin-Brandenburg**

Mit der Fusion der Länder Berlin und Brandenburg hat sich der Städte- und Gemeindebund im Berichtszeitraum regelmäßig befasst. Am 22. April 2002 beriet das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg eine mögliche Länderfusion beraten und folgenden Beschluss gefasst:

- a) *Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg unterstützt das Ziel, aus der wirtschaftlich und sozial immer enger zusammenwachsenden Region Brandenburg-Berlin langfristig ein Bundesland zu bilden.*
- b) *Das Präsidium erwartet, dass der Städte- und Gemeindebund Brandenburg als der kommunale Spitzenverband der Städte, Gemeinden und Ämter in Maßnahmen der Zusammenarbeit beider Länder von diesen frühzeitig vertrauensvoll einbezogen wird. Das Abstimmungsverhalten der Bevölkerung in einer künftigen Volksabstimmung wird auch maßgeblich davon beeinflusst werden, ob es gelingt, die Belange der Städte, Gemeinden und Ämter in der Zusammenarbeit der Länder zu berücksichtigen. Die Erarbeitung von Staatsverträgen oder die Auswahl von Standorten für gemeinsame Behörden oder Einrichtungen sind daher Prüfsteine eines gerechten Interessenausgleichs in einem künftigen gemeinsamen Land.*
- c) *In einer künftigen Verfassung für ein gemeinsames Landes sind für den Städte- und Gemeindebund Brandenburg neben der Sicherung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung insbesondere die Übernahme des strikten Konnexitätsprinzips und des Instituts der kommunalen Verfassungsbeschwerde aus der heutigen Verfassung des Landes Brandenburg sowie ein ausgeweitetes und besser sanktioniertes Anhörungsrecht der Städte und Gemeinden in Gestalt ihres kommunalen Spitzenverbandes bei der Vorbereitung von Gesetzen oder Rechtsverordnungen durch die künftige Landesregierung und das künftige gemeinsame Parlament unverzichtbar.*

Der Beschluss wurde u.a. dem Präsidenten des Landtages Brandenburg, dem Ministerpräsidenten und dem Regierenden Bürgermeister zugeleitet. Dies wurde mit der Bitte verbunden, den Städte- und Gemeindebund Brandenburg als den kommunalen Spitzenverband der Städte, Gemeinden und Ämter des Landes Brandenburg in die Zusammenarbeit der beiden Länder möglichst frühzeitig einzubeziehen.

Nach Behandlung in der Arbeitsgemeinschaft der Bürgermeister großer und mittlerer Städte erörterten Präsidium und Landesausschuss im Dezember 2002 mit dem Chef der Staatskanzlei das Reformvorhaben. Dabei wurde deutlich, dass nach Meinung der kommunalen Verantwortungsträger die Bevölkerung im Land Brandenburg einer Vereinigung noch sehr reserviert gegenüber steht.

Obwohl die Landesregierung eine frühzeitige Einbindung des kommunalen Spitzenverbandes in Abstimmungen mit dem Land Berlin in Aussicht gestellt hatte, ist sie dem leider nur unzureichend nachgekommen. Etwa bei der Harmonisierung der Juristenausbildung beider Länder, welche die Kommunen als Arbeitgeber für Bedienstete des allgemeinen höheren Verwal-

tungsdienstes maßgeblich betrifft, wurde der Verband erst einen Tag vor der abschließenden Beratung des Fachausschusses des Landtages Brandenburg gehört. Seine Anregungen blieben ungehört. Zur Fusion der Oberverwaltungsgerichte unterblieb eine Anhörung. Auch beim Staatsvertrag über die Fusion der beiden Landesrundfunkanstalten – einem Leitprojekt der Vorbereitung der Länderfusion - unterblieb eine frühzeitige Beteiligung des kommunalen Spitzenverbandes. Erst auf massiven Druck wurde ein einziger Vertreter der Landkreise, Gemeinden und Städte des Landes Brandenburg im neuen Rundfunkrat vereinbart. Der Städte- und Gemeindebund hatte deutlich gemacht, dass für die Aufrechterhaltung des Medienpluralismus und die Sicherung der örtlichen Demokratie eine Verankerung der gemeinsamen Rundfunkanstalt in der Fläche zwingend erforderlich ist.

Die Reihe ließe sich fortsetzen. Es wurde deutlich, dass es bei Abstimmungen beider Länder für die brandenburgische Landesregierung schwierig ist, die Belange ihrer Kommunen frühzeitig zu erfassen und in den Abstimmungsprozess mit der Landesregierung Berlins einzubringen. Dies hat nicht dazu beigetragen, die Unterstützung Brandenburger Kommunen für den Fusionsprozess zu forcieren.

## **IV. Städtebau und Raumordnung**

### **4.1. Raumordnung und Landesplanung**

In der Mitte der Wahlperiode änderte der Landtag Brandenburg das Gesetz über die Regional-, Braunkohlen- und Sanierungsplanung. Der Städte- und Gemeindebund regte an, die Repräsentanz der Ämter und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern in den Regionalversammlungen zu verbessern. Diese Initiative wurde zwar von der Fraktion der PDS unterstützt, fand jedoch im Landtag keine Mehrheit. Umso erfreulicher ist es, wenn jetzt auch vom Vorsitzenden des zuständigen Fachausschusses des Landtages Brandenburg der Handlungsbedarf anerkannt wird.

Die kommunal verfasste Regionalplanung wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Sie ermöglicht vielmehr auch kreisangehörigen Städten und Gemeinden, an der Festsetzung von Zielen der Raumordnung in den Regionalversammlungen mitzuwirken. Kritisch ist allerdings die Bestrebung zu sehen, zusätzliche Aufgaben für die Regionalplanung zu akquirieren. Vorrang sollte vielmehr die Verabschiedung der Pläne haben. Noch immer weist das Land Brandenburg hier große Defizite auf.

Den Entwurf des Landesentwicklungsplanes für den Gesamttraum (LEP-GR) hat der Verband ebenfalls aktiv begleitet. Zu dem Entwurf der Landesregierung hat er ausgeführt, dass es im äußeren Entwicklungsraum nicht darauf ankomme, Wachstum zu steuern. Vielmehr müsse es darum gehen, Schrumpfungsprozesse zu begleiten. Es sei fraglich, ob dazu die angebotenen Instrumente förderlich seien. Gerade im äußeren Entwicklungsraum müssten die Kommunen von unnötigen Verwaltungsverfahren, etwa umfänglichen Begründungserfordernissen oder raumordnerische Abweichungsverfahren entlastet werden. Anzustreben seien schlanke Regional- und Landespläne. Hinsichtlich der Ausweisung von Windenergievorrangflächen waren konträre Meinungen in der Mitgliedschaft festzustellen. Der Verband hat sich daher Stellungnahmen regelmäßig enthalten.

Die Prinzipien der zentralörtlichen Gliederung unterstützt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg. Er sieht allerdings mit Sorge, dass im Lande neue Kategorien entwickelt werden, die letztlich ein geschlossenes Auftreten der Kommunen gegenüber der Landesregierung in Frage stellen.

## 4.2. Stadtumbau, Städtebauförderung

Der Bevölkerungsrückgang stellt nicht nur die Städte und Gemeinden des äußeren Entwicklungsraumes vor ganz erhebliche Herausforderungen. Während in der Zeit vor 1999 vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg die Bewältigung des strukturellen Wohnungsleerstandes in Kommunen und der Landespolitik zunächst grundsätzlich thematisiert werden musste, ging es ab 1999 darum, die Umsteuerung der Politik zu begleiten.

Um die Neuausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik zu begleiten, unterstützte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg den Landeswettbewerb „Kommunale Strategien und Maßnahmen der Wohnungspolitik“. Dieser war gemeinsam vom Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, dem Ministerium des Innern und dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg ausgelobt worden. In dem Wettbewerb wurden 15 Beiträge in den wesentlichen Aufgabenfeldern der Wohnungspolitik ausgezeichnet. 60 weitere Beiträge konnten dokumentiert werden. Die Dokumentation vermittelt Kommunen wichtige Anregungen, um auf die Herausforderungen der Wohnungspolitik der Zukunft reagieren zu können.

Im Jahre 2001 hatte das Präsidium ein Positionspapier zur kommunalen Wohnungspolitik verabschiedet. Dabei hat es die Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik deutlich gemacht. Schrumpfungsprozesse müsste von Aufwertungen begleitet werden. In der Förderung müsse die Begünstigung des Neubaus gegenüber der Bestandsentwicklung zurückgeführt werden. Die Neuorientierung der Eigenheimzulage trägt dem Rechnung.

Die Wünsche des Städte- und Gemeindebundes nach einem Bundessonderprogramm zum Rückbau leer stehender, nicht mehr benötigter Plattenbauwohnungen wurden nach der Bundestagswahl erfüllt. Die Bundesregierung legte das Programm Stadtumbau Ost auf. Auch im Land Brandenburg wurden die Förderinstrumente neu ausgerichtet. An stelle neue Flächen zu aktivieren, setzt man nunmehr darauf, die Ortszentren zu stärken. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes orientiert sich die Politik gegenwärtig einseitig auf die zentralen Orte. Dabei wird verkannt, dass sich der Städteumbau nunmehr zum „Landesumbau“ entwickelt hat. Die Folgen des Leerstandes und der Bevölkerungsabwanderung machen nicht an den Grenzen der zentralen Orte halt. Vielmehr ist die gesamte gemeindliche und staatliche Infrastruktur auf den Bevölkerungsrückgang umzuorientieren. Dazu müssen sich die bisherigen Förderinstrumente sich auch für den ländlichen Raum öffnen.

Der Städte- und Gemeindebund hat daher Initiativen unterstützt, die Probleme des Wohnungsleerstandes im ländlichen Raum transparent zu machen und an die politischen Entscheidungsträger heranzutragen. Gemeinsam mit der Friedrich-Ebert-Stiftung konnte im Jahr 2003 auf einer Fachtagung ein Dialog mit der Bundesregierung geführt werden. Dabei wurde deutlich, dass vom Bund die eingeschränkte Sicht des Landes als nicht notwendig angesehen wird. Das Land bleibt aufgefordert, seine Sichtweise den tatsächlichen Verhältnissen durchgreifend anzupassen, um den „Zug“ der Zeit nicht zu verpassen.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung der Landesregierung wurde im Jahr 2003 die Fortführung der Städtebauförderung und Stadtumbauförderung im Land Brandenburg erneut in Frage gestellt. Es zeichnete sich ab, dass das Land nicht bereit war, die angebotenen Bundesmittel zu komplimentieren. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat hier die Initiative ergriffen und an die Landespolitik appelliert, dies im Interesse von Kommunen, Wirtschaft und Arbeitsmarkt nicht zuzulassen. Die Koalition ist schließlich diesem Drängen gefolgt.

Am 3. November verabschiedete das Präsidium eine Entschließung zur Zukunft der Städtebauförderung und des Stadtumbaus

- a) Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht eine Fortführung der Städtebauförderung auf bisherigem Niveau auch in den kommenden Jahren als notwendig an. Städtebauförderung ist nicht nur für die weitere Ortsentwicklung in den Städten und Gemeinden unverzichtbar. Durch die hohe Anstoßwirkung für private Investitionen wird auch ein wesentlicher Beitrag für die Sicherung der Beschäftigung in strukturschwachen Regionen geleistet.*
- b) Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg erwartet von Landesregierung und Landtag, nicht nur die Komplementärfinanzierung der angebotenen Bundesmittel sicherzustellen, sondern sich auch für eine Bereitstellung vom Bundesmitteln auf bisherigem Niveau aktiv einzusetzen.*
- c) Der berechtigte Unterstützungsbedarf westdeutscher Kommunen ist durch eine Anhebung des Mittelvolumens zu befriedigen.*
- d) Für diesen Zweck kann auch eine Kürzung bislang für die Eigenheimzulage verwendeter Mittel hingenommen werden.*
- e) Die Landesregierung wird gebeten, den künftigen Bedarf an Städtebauförderung über die Kulisse des städtebaulichen Denkmalschutzes hinaus in den Städten und Gemeinden des Landes Brandenburg aktuell zu ermitteln sowie die beschäftigungspolitischen Effekte der Städtebauförderungsprogramme zu dokumentieren.*
- f) Landesregierung und Landtag werden aufgefordert, die Programme für Modernisierung und Instandsetzung (Mod-Inst) auf bisherigem Niveau fortzuführen.*
- g) Der Förderung der Bildung von Wohneigentum im Bestand ist Vorrang vor der Neubauförderung einzuräumen.*

Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr hat gegenüber dem Verband seine Unterstützung dieser Position zum Ausdruck gebracht.

Mit Sorge sieht der Städte- und Gemeindebund Brandenburg allerdings die Absicht der Bauministerkonferenz, bis zum Jahre 2007 die Städtebauförderungsmittel zwischen den ost- und westdeutschen Ländern anzugleichen. Er hatte daher an den Bauminister appelliert, sich weiterhin für eine Städtebauförderung auf bisherigem Niveau einzusetzen. Es bleibt abzuwarten, ob die Landesregierung dem folgen wird.

#### **4.3. Architektur und Baukultur**

In einem Dialog mit der Fachhochschule Lausitz hat sich der Planungs- und Bauausschuss in seiner Sitzung im Oktober 2003 in Cottbus mit Gestaltungsfragen in den Städten und Gemeinde angenommen. Vielfach ist festzustellen, dass Städte und Dörfer gesichtslos werden und ihre Unterscheidbarkeit verlieren. Mit der FH-Lausitz wurden verschiedene Modelle diskutiert, hier entgegenzuwirken, etwa durch die Einrichtung von Gestaltungsbeiräten in den Kommunen oder die Bestellung von Stadtarchitekten. Es wurde allerdings deutlich, dass die Brandenburgische Bauordnung die gemeindlichen Gestaltungsmöglichkeiten einschränkt.

Hinzu kommt, dass die unzureichende gemeindliche Finanzausstattung die Erarbeitung der notwendigen Planwerke nicht mehr zulässt.

In diesem Zusammenhang hat der Verband auch den Dialog mit dem Einzelhandelsverband des Landes Brandenburg geführt. Es bestand Einigkeit, die Ortszentren gemeinsam zu stärken und die vorhandenen schwachen Ressourcen aller Akteure zu bündeln.

Daher hat der Städte- und Gemeindebund auch mit Unterstützung des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr die Implementierung des nordrhein-westfälischen Kommunalwettbewerbs "Ab in die Mitte" abgelehnt. Umso erstaunlicher war es, dass ein gleichartiges Projekt aus dem Hause des Ministeriums nunmehr eingeführt wurde. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob ein einsektorales Projekt von dauerhaftem Erfolg gekrönt sein wird.

Im Berichtszeitraum hat die Landesgeschäftsstelle in mehreren Jurys des Brandenburgischen Architektur-, des Brandenburgischen Baupreises und im Wettbewerb BauStadtUm mitgewirkt. Sie war auch im ersten Konvent für Baukultur vertreten.

Vertreter des Verbandes haben im Berichtszeitraum in mehreren Bewertungskommissionen des Landeswettbewerbs "Unser Dorf soll schöner werden" mitgewirkt.

#### **4.4. Novellierung der Brandenburgischen Bauordnung**

Das Präsidium verabschiedete am 22. April 2002 ein Eckpunktepapier im Vorfeld der Novelle der Brandenburgischen Bauordnung. Nach Beratungen mit den Bauaufsichtsämtern der kreisfreien und Großen kreisangehörigen Mitgliedsstädte sowie im Planungs- und Bauausschuss im Zusammenhang mit der Neufassung der Musterbauordnung wurde keine Notwendigkeit grundlegender Verfahrensänderungen oder Freistellungen vom bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren in größerem Umfang gesehen. Dabei waren auch die mit bisherigen Freistellungen gesammelten Erfahrungen zu berücksichtigen, wonach eine bauaufsichtliche Genehmigungsfreistellung zum Teil von auflebenden fachrechtlichen (z.B. natur- oder denkmalrechtlich) Genehmigungsverfahren kompensiert wurde. Erhebliche Möglichkeiten einer weiteren Verfahrensbeschleunigung wurden hingegen durch eine Verbesserung der Qualität der eingereichten Bauvorlagen gesehen.

Der Städte- und Gemeindebund machte deutlich, dass gerade in Großen kreisangehörigen Städten die Genehmigungsverfahren besonders zügig durchgeführt werden. Zu dem Diskussionsentwurf des Ministeriums für Städteentwicklung, Wohnen und Verkehr hat der Verband daher eine zurückhaltende Stellung eingenommen. Die Erwartungen an die Beschleunigung des Verfahrens wurden gedämpft. Insbesondere wurde klargestellt, dass schon nach dem damaligen Baugenehmigungsverfahren die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht, wie in den Grafiken des Ministeriums dargestellt, sechs Monate, sondern nur weniger als vier Monate dauerte. In der Öffentlichkeit werde der falsche Eindruck erweckt, durch eine Einreichung des Bauantrags bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden werde das Genehmigungsverfahren verzögert.

Auf Kritik stieß die im Diskussionsentwurf des Ministeriums niedergelegte Absicht, die so genannte Schlusspunkttheorie aufzugeben. Dies hätte zur Folge gehabt, dass Bauherren für ein Vorhaben eine Vielzahl von Einzelgenehmigungen einholen müssten. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ist die Landesregierung dieser Anregung gefolgt und hat die Baugenehmigung mit einer verstärkten Konzentrationswirkung ausgestattet. Dies wird sich im Sinne der Bauherren als vorteilhaft erweisen.

Die Landesgeschäftsstelle führte parallel zum parlamentarischen Verfahren mehrere Veranstaltungen in Kreisarbeitsgemeinschaften durch, an denen Landtagsabgeordnete teilnahmen und mit den Mitgliedern die Neuregelung erörterten. Zudem wurde in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung eine Fachtagung zum Gesetzentwurf durchgeführt.

Insgesamt hat die Novelle der Bauordnung allerdings zu einer Schwächung der Stellung der Kommunen geführt. Im Gegensatz zu Bauordnung 1998 ist der Bauantrag nun nicht mehr bei den Ämtern oder amtsfreien Gemeinden einzureichen. Erste Erfahrungen belegen, dass vermehrt Bauanträge wegen Unvollständigkeit von den Bauaufsichtsämtern zurückgewiesen werden. Auch ist der Landtag nicht der Initiative des Städte- und Gemeindebundes gefolgt, wie in anderen Ländern auch größeren leistungsfähigen Städten mit hinreichender Anzahl von Bauanträgen die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde zu übertragen. Damit wurde den Gemeinden ein wichtiges Element der Standortpolitik nicht zuerkannt. Vielmehr wurde die Leistungsfähigkeit Großer kreisangehöriger Städte durch den Landtag Brandenburg ohne Grund erneut in Frage gestellt.

Die Errichtung von Werbeanlagen wurde, wie vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg befürwortet, zum Teil erleichtert. Allerdings sorgt die Verknüpfung der Genehmigungsfreistellung mit örtlich zu erlassenden Werbeanlagensatzungen für rechtliche Verunsicherungen. Der Städte- und Gemeindebund musste die Regelung als missglückt kritisieren und Gemeinden wegen der damit verbundenen Vollzugsprobleme vom Erlass von Werbeanlagensatzungen abraten. Die Bauordnung hat ferner den Stellplatznachweis und den Nachweis von Kinderspielplätzen für Gemeinden bürokratischer gestaltet. An stelle dem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes zu folgen, durch Satzungsrecht Änderungen von einer gesetzlichen Verpflichtung zuzulassen, wurde den Gemeinden nunmehr die kostenträchtige Verpflichtung auferlegt, in jedem Einzelfall eine Nachweissatzung zu erlassen.

#### **4.5. Denkmalschutz und Denkmalpflege**

Im Berichtszeitraum war die Debatte um eine Novellierung des brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes weiterzuführen. Auf Grundlage der im Jahre 1996 vom Präsidium des Städte- und Gemeindebundes verabschiedeten Thesen setzte sich die Landesgeschäftsstelle weiterhin grundsätzlich für eine Novellierung des Denkmalschutzgesetzes ein. Der damals zuständige Fachminister legte einen ersten Referentenentwurf vor. Dieser sah in den Verkürzungen von Verfahrensfristen auch einen Systemwechsel des Eintragungssystems von Denkmälern vor. Zudem sollten Kommunen die Zuständigkeit zur Führung der Denkmalliste entzogen werden. Außerdem war die Einrichtung eines Denkmalfonds vorgesehen, der zum Teil aus Mitteln des Gemeindefinanzierungsgesetzes gespeist werden sollte. Auch nach einem Wechsel an der Spitze des Ministeriums hielt dieses im Grundsatz an den Plänen fest. Der Städte- und Gemeindebund hat hingegen deutlich gemacht, dass sowohl Land als auch Kommunen angesichts der großen Zahl von Kulturdenkmälern im Lande allein überfordert seien, diese zu erfassen und zu pflegen. Es müsste daher verstärkt bürgerschaftliches Engagement geweckt werden. Die Aufgabenerfüllung im Denkmalschutz müsse daher möglichst ortsnahe erfolgen. Zwischen den Jahren 2000 und 2004 hat die Landesgeschäftsstelle insgesamt zu vier Gesetzentwürfen umfängliche Stellungnahmen abgegeben. Diese wurden vielfach mit den Ämtern für Denkmalschutz der kreisfreien Mitgliedsstädte, dem Planungs- und Bauausschuss, der Arbeitsgemeinschaft der Bürgermeister großer und mittlerer Städte sowie der ehrenamtlichen Bürgermeister und im Präsidium beraten. Zudem wurden Veranstaltungen in Kreisarbeitsgemeinschaften durchgeführt. Ferner wurde in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Rüdersdorf eine Veranstaltung zur Novelle mit Vertretern des Landes und der Kommunen durchgeführt. Im Jahr 2003 hat das Fachministerium eine Kostenuntersuchung zur Ermittlung

der von den Kommunen zu tragenden Vollzugskosten in Auftrag gegeben. Diese wurde vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg begleitet. Am 3. November verabschiedete das Präsidium erneut eine grundsätzliche EntschlieÙung:

- a) *Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg anerkennt die bisherigen Anstrengungen von Bürgern, Land und Kommunen zum Schutz und zur Pflege von Denkmälern. Er begrüÙt weiterhin die Absicht der Landesregierung, das Brandenburgische Denkmalschutzgesetz mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung sowie der Entlastung der Bürger und Kommunen zu novellieren.*
- b) *Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg erwartet von der Novellierung auch die Zielstellung, verstärkt bürgerschaftliches Engagement sowie Mitverantwortung für Denkmalschutz und Denkmalpflege zu wecken. Sie muss einen Beitrag leisten, private Initiativen zum Schutz und zur Pflege von Denkmälern zu wecken.*
- c) *Das bisherige konstitutive Eintragungsverfahren bei Baudenkmälern ist beizubehalten. Die Einführung eines nachrichtlichen Verfahrens wird abgelehnt.*
- d) *Eine Zumutbarkeitsgrenze für den von Gemeinden zu tragenden Kostenmehraufwand ist auch für Gemeinden entsprechend der für Private geltenden Regelung im Gesetz zu bestimmen. Bauherren und Kommunen sind – auch als eine Maßnahme zur Entlastung von pflichtigen Aufgaben - von den Kosten des Bodendenkmalschutzes freizustellen.*
- e) *Die Übertragung von bislang von Kommunen erfüllten Vollzugsaufgaben, speziell des Unterschutzstellungsverfahrens und der Führung der Denkmalliste, auf Landesbehörden wird abgelehnt. Kommunale Denkmalschutzbehörden sollen ohne Herstellung eines Einvernehmens mit Landesbehörden entscheiden können.*
- f) *Kommunen sind im Unterschutzstellungsverfahren frühzeitig zu beteiligen.*
- g) *Im Gesetz verankerte Anforderungen an die mit dem Vollzug des Gesetzes befassten Mitarbeiter der Kommunen werden abgelehnt.*
- h) *Der Vollzug des strikten Konnexitätsprinzips wird erwartet.*

Gegenwärtig berät der Landtag den Regierungsentwurf. Auf einer Anhörung am 24. März 2004 wurde das Reformvorhaben nicht nur von den Kommunen, sondern auch von Wirtschaftsverbänden, der Architekten- und der Ingenieurkammer, den Vereinigungen der Denkmaleigentümer und sonstiger Bauherren massiv als investitionsfeindlich kritisiert. Es bleibt abzuwarten, ob der Landtag Brandenburg diesen Bedenken noch Rechnung tragen wird. Das Vorhaben der Landesregierung, ein gesetzliches Schutzsystem einzuführen, wurde von keinem Verband unterstützt.

Im Berichtszeitraum hat der Städte- und Gemeindebund Brandenburg mit zwei Vertretern im Beirat bei der obersten Denkmalschutzbehörde mitgewirkt. Herr Referent Jens Graf war auch stellvertretender Vorsitzender dieses Gremiums.

Im Übrigen hat der Verband seine Mitglieder immer wieder ermutigt, die in Denkmalschutz und Denkmalpflege erreichten Erfolge der Kommunen auch im Rahmen des Tages des Offenen Denkmals oder anderer Ereignisse der breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. Denkmal-

schutz trägt zu einer stärkeren Identifikation der Bevölkerung mit ihren Gemeinden bei. Er hat auch befürwortet, die Belange des Denkmalschutzes frühzeitig in die Stadtumbauprozesse einzuführen. Die Gemeinden sollten in die Lage versetzt werden, die Belange des Denkmalschutzes in die Umbaukonzepte einfließen zu lassen. Gerade für schrumpfende Städte und Gemeinden sei es wichtig, Identität, Unterscheidbarkeit und Identifikationspunkte für die Bevölkerung zu erhalten. Der Stadtumbau dürfe sich nicht einseitig an den Interessen der Wohnungswirtschaft ausrichten.

#### **4.6. Konversion ehemals militärisch genutzter Liegenschaften**

Im Jahre 1993 hat das Land Brandenburg vom Bund die ehemals von russischen Truppen genutzten Liegenschaften zur eigenen Entwicklung übernommen. Damals war klar, dass dies mit erheblichen Risiken behaftet ist. Das Land hatte daher den Weg der Bildung eines Sondervermögens beschritten. Aus dessen Verwertung sollten wieder neue Entwicklungsmaßnahmen finanziert werden. Ende 2001 wurde dieses Modell überraschenderweise vom Ministerium der Finanzen in Frage gestellt. Die Rücklagen des Sondervermögens sollten dem allgemeinen Landeshaushalt zugeführt werden. Das Sondervermögen selbst sollte aufgelöst und dem allgemeinen Grundvermögen zugeführt werden. Dies hätte nicht nur den Bestand der Brandenburgischen Bodengesellschaft (BBG) in Frage gestellt. Vielmehr war die Fortführung der Konversion insgesamt gefährdet. Es wäre zu erwarten gewesen, dass die dafür bestimmten Mittel zur Haushaltskonsolidierung herangezogen würden. Angesichts der Tatsache, dass im Land Brandenburg noch zahlreiche Kommunen städtebaulich von ehemaligen WGT-Liegenschaften geprägt sind, haben sich verschiedene Gremien des Verbandes einmütig für den Erhalt des Sondervermögens ausgesprochen. Der Städte- und Gemeindebund verlangte, dass zunächst belastbare Angaben über den Stand der Verwertung vorlegt werden müssten, ehe eine Entscheidung über die Auflösung getroffen werden könne. Die Landesregierung hatte es lange versäumt, gegenüber dem Landtag Brandenburg ihren Berichtspflichten nachzukommen. Im Ergebnis waren diese Bestrebungen, das Sondervermögen zu erhalten, zum Teil von Erfolg gekrönt. Die Koalition verständigte sich darauf, die Auflösung des Sondervermögens erst zum 1. Januar 2005 wirksam werden zu lassen. Über 15 Monate nach Einbringung in den Landtag ist der Gesetzentwurf im April 2004 verabschiedet worden. Bedauerlicherweise wurde auch das Gebot, die Liegenschaften durch eine privatrechtlich verfasste Gesellschaft zu verwalten und zu verwerten, aufgegeben. Es bleibt abzuwarten, ob der neue Landtag angesichts der aktuell guten Verwertungsergebnisse die Entscheidung korrigieren wird.

#### **4.7. Flurneuordnungsverwaltung**

Im Berichtszeitraum waren die Ämter für Flurneuordnung erneut Gegenstand einer Aufgabenkritik des Landes. Der Städte- und Gemeindebund hat sich erneut für eine Kommunalisierung dieser Aufgaben ausgesprochen. Das Land hat erneut unter Hinweis auf eine Unvereinbarkeit mit Bundesrecht abgelehnt. Es hat vielmehr einen Verband der Teilnehmergeinschaften initiiert. Dem stand der Städte- und Gemeindebund von Anfang an kritisch gegenüber. Er hat gegenüber dem damaligen Staatssekretär die Befürchtung des Aufbaus einer Nebenverwaltung vorgetragen. Zwischenzeitlich hatte sich dies bestätigt. Besonders kritisch ist das Vorhaben der Landesregierung zu sehen, durch ein Brandenburgisches Landesentwicklungsgesetz Bedienstete der Ämter für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung auf den Verband mit einer gesetzlichen Rückkehroption zu übertragen. Die Finanzierung der Beschäftigten soll künftig aus Mittel des EU-Strukturfonds ermöglicht werden. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat die Frage aufgeworfen, ob in einem solchen Modell eine sinnvolle Verwendung der Strukturförderung zu sehen ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Initiative vom Landtag verabschiedet werden wird.

#### **4.8. Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrecht**

Zu Beginn des Berichtszeitraums hat die Landesgeschäftsstelle weitere Veranstaltungen zum Straßenbaubeitragsrecht im Land Brandenburg mit Richtern durchgeführt. Eine Auswertung der Rechtssprechung ergab, dass zahlreiche offene Rechtsfragen feststellbar waren, die eine rechtssichere Erhebung dieser Abgaben in Frage stellte.

Die Landesgeschäftsstelle hat daher die Gelegenheit des zweiten Entlastungsgesetzes genutzt und auf Anpassungen des Gesetzes hingewirkt. In Fällen ist dies auch gelungen. So ist jetzt klar gestellt, dass es auch bei rückwirkend in Kraft gesetzten Satzungen keiner Angabe eines Beitragssatzes bedarf. Der Erlass von auf Einzelmaßnahmen bezogenen Einzelsatzungen ist daher nicht mehr erforderlich. Besonders hervorzuheben ist die Möglichkeit, durch Verträge einen vollständig anliegerfinanzierten Straßenbau zu ermöglichen. Die Neuregelung ermöglicht, auf Wunsch der Anlieger einen von der Gemeinde unabhängig finanzierten Straßenbau rechtlich abzusichern. In verschiedenen Gemeinden war dies bereits praktiziert worden. Die Neuregelung bedeutet nicht, dass die Gemeinde der Möglichkeit beraubt wird, Ausbauprogramm und Ausbaustandard festzusetzen. Insoweit ist die Lage einem städtebaulichen Vertrag vergleichbar. Die vergangenen Monate haben deutlich gemacht, dass in der Bevölkerung die Bereitschaft groß ist, diese Instrumente auch anzunehmen. Ein neues Muster einer Straßenbaubeitragsatzung des Städte- und Gemeindebundes ist in Vorbereitung. Daran wird auch den Initiativen von Kleingärtnern nach einer vorteilsgerechteren Bemessung von Kleingartengrundstücken Rechnung getragen.

#### **4.9. Öffentliches Auftragswesen**

Auf Grund der dramatisch zurückgehenden gemeindlichen Investitionsmittel blieb im gesamten Berichtszeitraum das öffentliche Auftragswesen im Blick der Landesgeschäftsstelle. Gemeinden sahen sich regelmäßig dem Vorwurf aus Teilen der Wirtschaft ausgesetzt, das Vergaberecht fehlerhaft oder intransparent anzuwenden. Die Auskömmlichkeit der Angebote werde unzulänglich geprüft.

Aus verschiedenen Ressorts der Landesregierung und aus dem Landtag Brandenburg wurden verschiedene Initiativen zur Veränderung der Regelungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergriffen. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat daher mehrfach deutlich machen müssen, dass die Lage der mittelständischen Wirtschaft nicht durch Veränderungen des Verfahrens bei der Auftragsvergabe, sondern vielmehr nur durch eine Aufstockung der gemeindlichen Investitionsmittel nachhaltig verbessert werden muss.

Er hat daher mit Unterstützung der Wirtschaftspolitiker der Koalitionsfraktionen im Landtag Brandenburg, den Erlass von weiter verkomplizierenden Regelungen einer so genannten Gemeinde-Beschaffungsverordnung verhindern können. Der Städte- und Gemeindebund hatte allerdings signalisiert, dass die Verpflichtung der Gemeinden zur Anwendung der Verdingungsordnungen unterhalb des GWB-Schwellenwertes zwar in einer eigenständigen Verordnung erfolgen könne, dies aber mit einer Entbürokratisierung der das Auftragswesen regelnden Normen verknüpft werden müsse. Der Erlass von Vorschriften zur Regelung öffentlicher Auftragsvergaben in einer Beschaffungsverordnung könne hingenommen werden, wenn sich diese auf wenige Grundsätze (Transparenzgebot, Wettbewerbsprinzip, Nichtdiskriminierung) beschränken und Gemeinden und Gemeindeverbände über die bisherigen Regelungen hinaus von der Verpflichtung zur Anwendung der VOL/A freigestellt werden sowie Wertgrenzen für beschränkte Vergaben von Bauleistungen analog der Regelungen für das Land Berlin getroffen würden. Nähere Regelungen über die Berücksichtigung sog. vergabefremder Aspekte, der

Vergabe freiberuflicher Leistungen oder einer zwingenden Befristung von Dauerschuldverhältnissen zu treffen, wurden weiterhin abgelehnt.

An das Berliner Niveau angepasste erhöhte Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen sollte rechtlich abgesichert oder die Freistellung der Verpflichtung, die VOL/A zwingend anzuwenden, verankert werden. Auch konnte bislang eine die Auftragsvergabe weiter beschränkende Änderung des Mittelstandförderungsgesetzes abgewendet werden. Gegenüber dem Ministerium des Innern wurde angemahnt, die Wertgrenzen nicht nur durch ein Rundschreiben an die Kommunalaufsichtsbehörden, sondern durch Veränderung von Rechtsnormen abzusichern. Zudem sollten die Gemeinden vom Nachverhandlungsverbot befreit werden. Sog. vergabefremde Kriterien, wie die Frauenförderungsverordnung, hat der Städte- und Gemeindebund weiterhin kritisiert. Bedauerlicherweise wurden bei der letzten Änderung der Frauenförderungsverordnung sogar die Anhörungsrechte des Verbandes verletzt.

Der Planungs- und Bauausschuss des Verbandes erörterte mehrfach die Regelungen der öffentlichen Auftragsvergabe, u.a. mit den wirtschaftspolitischen Sprechern der Landtagsfraktionen. Er empfahl den Mitgliedern des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg, verstärkt die gemeindliche Auftragsvergabe auch in der Öffentlichkeit transparent darzustellen. Die Veröffentlichung von Vergabestatistiken trage dazu zu bei, die örtliche Diskussion zu versachlichen.

Dem aktuellen Entwurf eines Landesvergabegesetzes steht der Verband aus diesen Gründen ablehnend gegenüber. Das Präsidium lehnte den Erlass eines Landesvergabegesetzes ab. Der Entwurf werde die Auftragsvergabe verkomplizieren und verzögern, ohne die Probleme der mittelständischen Wirtschaft zu lösen. Die Kommunen werden mit weiteren Verwaltungs- und Verfahrenskosten belastet. Die Negativentwicklung der Wirtschaft steht vielmehr in engem Zusammenhang mit dem Investitionstau bei den Kommunen durch die Aushöhlung ihrer Finanzkraft.

In diesem Zusammenhang erörterte der Planungs- und Bauausschuss des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg mit dem Leiter der Abteilung Korruptionskriminalität bei der Staatsanwaltschaft Neuruppin die Bekämpfung der Korruptionen der öffentlichen Verwaltung. Es bestand Einigkeit, die Sensibilität in Verwaltungen zu erhöhen. Als Möglichkeiten wurden die Beachtung des Mehraugenprinzips bei Auftragsvergaben, die Sicherung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Behördenentscheidungen, Rotationen von Mitarbeitern, Berücksichtigung bei der Personalauswahl, der Erlass klarer Verhaltensregeln für die Mitarbeiter oder die Beachtung von Ausschreibungsverpflichtungen gesehen. Unterschiedliche Auffassungen bestanden, inwieweit in öffentlichen Verwaltungen interne Korruptionsbeauftragte als Ansprechpartner auch für die Staatsanwaltschaft eingerichtet werden sollten. Vereinbart wurde, den Dialog mit der Staatsanwaltschaft fortzuführen.

#### **4.10. Vermögensrecht**

Der Bereich der Vermögenszuordnung stellt für die Kommunen nach wie vor ein großes Aufgabengebiet dar. Auch gab es in den vergangenen Jahren immer wieder Gesetzesänderungen oder den Erlass von neuen Gesetzen in diesem Bereich. Insbesondere das Schuldrechtsanpassungsgesetz und die Nutzungsentgeltverordnung kamen in Brandenburg immer wieder zur Sprache. Den Kommunen wurde unterstellt, sie schöpften den Entgeltrahmen der Nutzungsentgeltverordnung vollständig aus. Das Ministerium der Justiz versuchte verschiedentlich durch Gesetzesinitiativen oder Öffentlichkeitsarbeit die Gesetze zum Vorteil von Grundstücksnutzern, aber zum Nachteil der Kommunen zu ändern. Durch den Beschluss des Bun-

desverfassungsgerichts aus dem Jahr 1999, mit dem das Bundesverfassungsgericht feststellte, dass große Teile des Schuldrechtsanpassungsgesetzes im Wesentlichen mit den Grundrechten und dem Grundgesetz übereinstimmen, wurden derartigen Bestrebungen des Justizministeriums Absagen erteilt und die Rechtslage hinsichtlich der Kündigungsfristen bei der Nutzung von Erholungsgrundstücken oder Garagen klärte sich.

Der Bundesgesetzgeber brachte Änderungen des Schuldrechtsanpassungsgesetzes, das Verkehrsrechtsbereinigungsgesetz und zuletzt das Entschädigungsrechtsänderungsgesetz auf den Weg. Seit Mitte der 90er Jahre haben sich die kommunalen Spitzenverbände der neuen Bundesländer dafür eingesetzt, dass das Thema der zuordnungswidrigen Privatisierung von den Kommunen zustehenden Grundstücken durch die Treuhandanstalt im Sinne der Kommunen behandelt wird. Über den Bundesrat gelang es, eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Zuordnungsergänzungsgesetzes auszulösen, die jedoch zur Beratung in die Ausschüsse verwiesen wurde. Die Politik setzte auf eine Verabredung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den kommunalen Spitzenverbänden. Schließlich gelang es Ende der 90er Jahre eine Rahmenvereinbarung für Ausgleichsleistungen wegen zuordnungswidriger Privatisierungen zu unterzeichnen. Die Kommunen konnten bei der VK Service GmbH im Jahr 2002 Anträge auf Gewährung solcher Ausgleichsleistungen stellen. Die Bearbeitung dieser Anträge ist ins Stocken geraten durch die Entscheidung des Bundesfinanzministeriums, die sachbearbeitende VK Service GmbH aufzulösen. Ziel unseres Verbandes ist es, eine zügige Bearbeitung dieser Anträge und Auszahlung dieser Entschädigungsleistungen durch Oberfinanzdirektionen zu erreichen.

## **V. Naturschutz, Brandschutz, Ordnungsrecht**

### **5.1. Naturschutz und Landschaftspflegerecht, Landeswaldgesetz**

Seit der Veröffentlichung des Diskussionspapiers zur Novelle des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes im November 2000 beteiligte sich der Städte- und Gemeindebund intensiv an der Diskussion über die Inhalte des neuen Gesetzes. Das Präsidium befasste sich mehrfach mit dem Brandenburgischen Naturschutzgesetz. Als Gesprächspartner nahmen an einer Sitzung des Präsidiums Staatssekretär Schmitz-Jersch und der Abteilungsleiter Naturschutz, Herr Dr. Mader, teil. Unser Verband gab mehrfach Stellungnahmen gegenüber der Landesregierung ab. Ziel war, wie auch schon in den früheren Jahren, der Abbau von die Kommunen über Gebühr belastenden Normen und Standards sowie die Fortführung der Funktionalreform. Von der Kernforderung des Städte- und Gemeindebundes an das neue Brandenburgische Naturschutzgesetz, keine über das Bundesgesetz hinausgehenden Standards festzuschreiben, ließen sich weder Landesregierung noch Landtag überzeugen, obwohl auch Wirtschaftsverbände und Industrie- und Handelskammern sich hierfür einsetzten.

Erreicht werden konnte die Streichung des so genannten qualifizierten Widerspruchsrechts der Naturschutzbeiräte sowie Vereinfachungen bei der Beteiligung von Großschutzgebietsverwaltungen sowie bei der Erteilung von Ausnahmen/Befreiungen im Falle von naturschutzrechtlichen Eingriffen.

Nicht erreicht wurde eine Umwandlung des bei Eingriffen generell erforderlichen Einvernehmens der Naturschutzbehörden in ein Benehmen, welches als Mindeststandard durch das Bundesnaturschutzgesetz vorgeschrieben ist.

Die Abschaffung der Baumschutzverordnung des Landes Brandenburg wurde vom Städte- und Gemeindebund als ein wesentliches Einsparpotential benannt. Mit einer Abschaffung wäre eine erhebliche Entlastung der Landkreise und kreisfreien Städte, deren untere Naturschutzbehörden die Baumschutzverordnung vollziehen, zu erreichen. Die Auffassung des Städte- und Gemeindebundes, dass ein flächendeckendes Schutzbedürfnis für eine landesweit geltende Baumschutzverordnung, wie vom Brandenburgischen Naturschutzgesetz gefordert,

nicht besteht, ist durch ein – noch nicht rechtskräftiges - Urteil des VG Frankfurt (Oder) inhaltlich vollumfänglich bestätigt worden. Nunmehr hat das Umweltministerium eine Überarbeitung der Baumschutzverordnung angekündigt. Der Städte- und Gemeindebund kann ein Schutzbedürfnis nur für die einem Siedlungsdruck unterliegenden dichteren Siedlungsräume erkennen.

Obwohl die Novellierung des *Landeswaldgesetz* nicht auf der Agenda der Vorhaben der Landesregierung stand, konnte der Städte- und Gemeindebund im Zusammenwirken mit dem Waldbesitzerverband und anderen Verbänden die Landesregierung überzeugen, nicht nur aufgrund der Initiative der Reiter für eine „offenere“ Reitregelung, nur das Reiten, sondern das Gesetz insgesamt zu überarbeiten. Dabei ist es gelungen, dass bisher bestehende Personalstandards für die Wald besitzenden Kommunen und Vorgaben zur Bewirtschaftung des Kommunalwaldes ersatzlos entfallen sind. Zukünftig wird sich die Ausweisung von Wanderwegen im Wald für Gemeinden einfacher gestalten, da die Genehmigungspflicht in eine Anzeigepflicht gegenüber den Forstbehörden umgewandelt wurde. Die ersatzlose Streichung der Personalstandards war eine Hauptforderung der Arbeitsgemeinschaft Kommunalwald, die sich im Dezember 2001 gründete und der 21 Wald besitzende Städte und Gemeinden angehören.

## **5.2. Brandschutz, Zivil- und Katastrophenschutz; Rettungsdienst**

### **a) Brand- und Katastrophenschutzgesetz**

Mit der Novelle des Brand- und Katastrophenschutzgesetz (Landtagsdrucksache 3/6938) ist beabsichtigt, die Effizienz beim Zusammenwirken der verschiedenen Behörden und Organisationen in Katastrophenfällen, wie dem Sommerhochwasser im August 2002 an der Elbe, zu steigern. Durch den Städte- und Gemeindebund wird dieses Ziel unterstützt.

Auf Ablehnung stießen jedoch die in einem Arbeitsentwurf enthaltenen Standards hinsichtlich einer Hilfsfrist und der Begrenzung des Alters der Einsatzkräfte der freiwilligen Feuerwehren auf 60 Jahre sowie eine Pflicht zur Erarbeitung eines Gefahrenabwehrbedarfsplanes durch den Träger des örtlichen Brandschutzes.

Während die Altersbegrenzung auf 60 Jahre für viele Träger des örtlichen Brandschutzes zur Folge gehabt hätte, dass am Tage keine einsatzbereiten Züge zur Verfügung gestanden hätten, da die Einsatzbereitschaft aufgrund der hohen Anzahl von Berufspendlern unter den Feuerwehrangehörigen gerade vielfach durch Feuerwehrangehörige im Alter zwischen 60 und 65 gesichert wird, hätten die Hilfsfrist und die Pflicht zur Brandschutzbedarfsplanung erhebliche Investitionen erfordert. Da das Land sich derzeit nicht in der Lage sieht, derartige Standarderhöhungen auszufinanzieren, konnte das Innenministerium unter Verweis auf das strikte Konnexitätsprinzip überzeugt werden, von derartigen Standarderhöhungen, auch wenn sie im Einzelfall wünschenswert sein mögen, abzusehen.

Der Städte- und Gemeindebund regte an, die Pflicht für Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern, bei ihren Freiwilligen Feuerwehren ständig mit hauptamtlichen Kräften besetzte Feuerwachen zu errichten und zu unterhalten, aufzuheben. Andere Bundesländer, wie Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, kennen eine solche Pflicht nicht. Die Landesregierung lehnte diese Standardabsenkung ab. Die Entscheidung des Landtages über den Gesetzesentwurf steht im Zeitpunkt des Redaktionsschusses des Geschäftsberichts noch aus.

Die Zuständigkeit der Träger des örtlichen Brandschutzes für die Durchführung der Brandverhütungsschauen wird nur noch dann gegeben sein, wenn der Träger des örtlichen Brandschutzes über eine Berufsfeuerwehr oder eine Feuerwehr mit hauptamtlichen Feuerwehrangehörigen verfügt. Anderenfalls werden die Landkreise zuständig sein. Der Städte- und Gemeindebund hat die hiermit verbundene Aufgabenübertragung auf die Landkreise begrüßt.

Zahlreiche Träger des örtlichen Brandschutzes haben sich in einer Umfrage für diese Aufgabenübertragung ausgesprochen.

Mit dem Brand- und Katastrophenschutzgesetz sollen die Landkreise und kreisfreien Städte zur Zusammenlegung ihrer Feuerwehr-, Rettungs- und Katastrophenschutzleitstellen animiert werden. Da die Mehrheit der Landkreise und kreisfreien Städte in absehbarer Zeit über diesbezügliche Neuinvestitionen zu entscheiden haben, begrüßt der Städte- und Gemeindebund eine verstärkte Kooperation unter den Aufgabenträgern. Die bisher gesammelten Erfahrungen einzelner Aufgabenträger sprechen für einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten. Leider ist festzustellen, dass sich der Landkreistag einer Bündelung der integrierten Leitstellen bei den Berufsfeuerwehren der kreisfreien Städte bisher verschließt. Vorteile der Berufsfeuerwehren, wie Möglichkeiten der Personalverstärkung in kürzester Zeit, der Qualifikation der Mitarbeiter durch praktische Tätigkeit sowohl bei der Feuerwehr als auch im Rettungsdienst usw. vermochten Vorbehalte bisher nicht durchgängig zu entkräften. Die von der Landesregierung angesichts der Uneinigkeit der kommunalen Aufgabenträger vorgeschlagene Struktur der integrierten Rettungsleitstellen, die sich an den Regionalen Planungsgemeinschaften hinsichtlich der territorialen Planung ausrichten und die Krankenhausplanung berücksichtigen sollen, vermag aber auch nicht zu überzeugen, da sich eine Beziehung zwischen den Aufgaben der Regionalen Planungsgemeinschaften und der Krankenhausplanung einerseits und den Integrierten Rettungsleitstellen andererseits nicht herstellen lässt, es sei denn, die Regionalen Planungsgemeinschaften spiegeln eine neue Kreisstruktur wieder. In diesem Falle bedürfte es jedoch zuerst einer Entscheidung über eine neue Struktur der Landkreise.

Der Städte- und Gemeindebund ist überzeugt, dass sich die Berufsfeuerwehren als effektivster Standort für integrierte Rettungsleitstellen erweisen. Erfreulich ist zwischenzeitlich, dass in bestimmten Regionen, so in und um Cottbus, sachliche Erwägungen dazu führen, Planungen für gemeinsame Rettungsdienstleitstellen in die Wege zu leiten.

Die Diskussion um das Brand- und Katastrophenschutzgesetz macht deutlich, dass es künftig bei Eintreten der Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg und weiterhin bestehenden Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte zunehmend schwieriger werden wird, Leistungen, wie den Rettungsdienst und auch das Feuerwehrwesen, in der bestehenden Form aufrecht zu erhalten. Wie schwierig es bereits heute ist, die Einsatzbereitschaft der freiwilligen Feuerwehren ohne hauptberufliche Kräfte aufrechtzuerhalten, zeigte uns die Diskussion in der Frage der Herabsetzung des Höchstalters in den Einsatzabteilungen auf 60 Jahre. Der Druck zur Kosteneinsparung wird voraussichtlich weiter zunehmen. Hierdurch wird eine Diskussionen über das System der öffentlichen Feuerwehren zu führen sein. Diese Diskussion sollte von den Trägern des Brandschutzes und ihres kommunalen Spitzenverbandes gemeinsam mit den Verbänden der Feuerwehren geführt werden.

#### b) Arbeitsgemeinschaft kommunaler Hochwasserschutz an der Oder

Aus den Erfahrungen des Oderhochwassers 1997 und angesichts der ungenügend ausgeprägten Wahrnehmungen der Hochwassergefahren in den Kommunen gründeten wir im Dezember 2001 die Arbeitsgemeinschaft Kommunaler Hochwasserschutz an der Oder im Städte- und Gemeindebund Brandenburg, der sieben Städte und Ämter entlang der Oder sowie eine Bürgerinitiative angehören. Ziel der Städte und Ämter ist der Erfahrungsaustausch sowie eine gemeinsame Artikulation gegenüber dem Land und dem Bund. Eine Problematik, die die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft von Anfang an beschäftigt und die bisher nicht gelöst werden konnte, ist die Finanzierung der Deichläufer. Gespräche mit leitenden Beamten des Umweltministeriums als auch des Landesumweltamtes zur dieser Problematik haben noch zu keiner Lösung geführt. Die Meinungsunterschiede innerhalb der Landeregierung und ihrer nachgeordneten Behörden über die Zuständigkeit zur Finanzierung der Deichläufer bestehen

wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Zuordnung zum Katastrophenschutz oder zur Wasserwirtschaft fort.

Die Arbeitsgemeinschaft Kommunaler Hochwasserschutz an der Oder sah sich durch das Sommerhochwasser 2002 in der Erforderlichkeit der kommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Hochwasserschutzes bestätigt. Um alle am Hochwasserschutz interessierten Städte und Gemeinden im Land Brandenburg zusammenzuführen, wurde im November 2003 in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Brandenburg, eine Fachveranstaltung zum Themen des kommunalen Hochwasserschutzes durchgeführt, für die als Referenten der für Hochwasserschutz zuständige Minister Birthler und der Präsident des Landesumweltamtes Brandenburg, Prof. Freude, gewonnen werden konnten.

c) Spendenaktion Elbehochwasser „Gemeinden helfen Gemeinden“

Die Spendeaktion „Gemeinden helfen Gemeinden“ aus Anlass des Hochwassers im Sommer 2002 hat ein Spendenvolumen in Höhe von ca. 54.000 Euro zum Ergebnis gehabt. Spender waren, wie schon bei der Spendenaktion anlässlich des Oderhochwassers 1997, Städte und Gemeinden und Privatpersonen aus dem gesamten Bundesgebiet.

Entsprechend einem Beschluss des Präsidiums wurden an die Stadt Mühlberg/Elbe für die infolge des Hochwassers der Elbe im Sommer 2002 entstandenen Schäden am Bootshaus der Ruderabteilung des SV Empor Mühlberg e.V. in Höhe von 11.152,24 Euro und für die Wiederherstellung des Dammes zum Schutz des Naherholungsgebietes der Stadt Mühlberg/Elbe in Höhe von 24.188,78 Euro, in Summe 35.341,02 Euro, überwiesen.

Der Landesfeuerwehrverband Brandenburg e.V. erhielt eine Unterstützung in Höhe von 1.347,62 Euro zur Regulierung des im Zuge des Hochwassereinsatzes an einem Fahrzeug des Einsatznachsorgeteams entstandenen Schadens.

Die Stadt Eilenburg (Sachsen) erhielt 17.337 Euro für die Beseitigung der infolge des Hochwassers der Mulde im Sommer 2002 entstandenen Schäden an ihrer Schwimmhalle.

d) Brandenburgisches Rettungsdienstgesetz

Nachdem der Protest unseres Verbandes gegen die Abänderung der kommunalen Satzungshoheit für die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Kosten des bodengebundenen Rettungsdienstes erfolglos blieb und der Landesgesetzgeber die Vereinbarung einer Kosten-Leistungsrechnung zwischen den Krankenkassen und den Trägern des Rettungsdienstes im Rettungsdienstgesetz vorschrieb, führte der Städte- und Gemeindebund im Namen der kreisfreien Städte Verhandlungen mit den Verbänden der Krankenkassen über den Abschluss einer Vereinbarung zur Kosten-Leistungsrechnung Rettungsdienst. Die Pflicht zum Abschluss von Vereinbarungen zwischen Krankenkassen und Trägern des Rettungsdienstes hat zu nicht zu den von den kommunalen Trägern des Rettungsdienstes gewünschten Erfolgen geführt. Zwar besitzen sie weiterhin die Satzungshoheit, jedoch bestehen immer wieder Meinungsunterschiede mit den Krankenkassen über die Erstattung einzelner Leistungen. Hier haben die Krankenkassen erheblichen Einfluss gewonnen, der sich teilweise nachteilig für die kommunalen Aufgabenträger auswirkt. Eine Bereitschaft des Landtages zur Gesetzesänderung im Sinne der kommunalen Aufgabenträger war leider nicht gegeben.

### **5.3. Kommunale Kriminalitätsprävention / Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit / Koordinatoren gegen Fremdenfeindlichkeit und Gewalt/ Handlungskonzept der Landesregierung „Tolerantes Brandenburg“**

Der Städte- und Gemeindebund ist als Gründungsmitglied weiterhin im Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit engagiert. In der Vergangenheit

wurde darüber hinaus die Zusammenarbeit mit dem Landespräventionsrat „Sicherheitsoffensive Brandenburg“ verstärkt.

Nachdem im Sommer 2000 besonders zahlreiche Übergriffe auf Personen vorkamen, die von einer fremdenfeindlichen Motivation gekennzeichnet waren und Brandenburg eine bundes- und weltweite Aufmerksamkeit einbrachten, riefen der damalige Ministerpräsident Stolpe, Innenminister Schönbohm, der Vorsitzende des Landkreistages Schröter und der Präsident des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg Kleinschmidt die Kommunen auf, Koordinatoren gegen Fremdenfeindlichkeit und Gewalt zu benennen. Diesem Aufruf folgten ca. 150 Städte, Ämter und Gemeinden, so dass ein flächendeckendes Netz von Koordinatoren entstand.

In der weiteren Zeit ging es vor allem darum, Tätigkeitsfelder der Koordinatoren zu kennzeichnen und die Möglichkeiten zur Verknüpfung ihrer Arbeit mit den vor Ort aktiven Bürgerinitiativen und Gremien zur Kriminalprävention aufzuzeigen. Bei einer Vielzahl von Veranstaltungen, wie den Regionalkonferenzen der Koordinatoren, die gemeinsam mit der Geschäftsstelle des Handlungskonzeptes der Landesregierung „Tolerantes Brandenburg“ durchgeführt wurden, den Treffen der Mitglieder des Aktionsbündnisses gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit und auch auf den Veranstaltungen des Landespräventionsrates stellte sich immer wieder die Problematik des Rechtsextremismus als zentrales Thema heraus, welches alle zivilgesellschaftlichen Kräfte auch in Zukunft fordert.

## **VI. Kommunale Daseinsvorsorge**

### **6.1. Daseinsvorsorge im Lichte der Europäischen Union**

Seit Jahren befasst sich innerhalb der EU die Europäische Kommission mit dem Thema „Beihilferechtliche Vereinbarkeit von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. Hierzu hat die Kommission eine Reihe von so genannten *Mitteilungen*, so bereits in den Jahren 1996, 1998 und 2000 erlassen. In einem Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken hatte die Kommission mit Datum vom 17.10.2001 ihre damalige Position zusammengefasst. Insbesondere geht es darum, inwiefern die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit dem europäischen Wettbewerbsrecht in Übereinstimmung zu bringen seien. Die Kommission geht zwar davon aus, dass Wettbewerb und Leistungen der Daseinsvorsorge nicht per se im Widerspruch stünden, beabsichtigt jedoch, eine Vielzahl dieser Leistungen transparenter zu gestalten und weitgehend für den Wettbewerb zu öffnen. Ein erster Sektor betraf die Energieversorgung. Im Rahmen der Umsetzung der europäischen Rechtsetzung wurde in Deutschland 1998 das Energiewirtschaftsgesetz mit dem Ziel der Liberalisierung neu gefasst (vgl. unsere Veröffentlichungen in den *mitteilungen*). Ob diese Liberalisierung aus heutiger Erkenntnis jedoch dauerhafte Vorteile und mehr Wettbewerb gebracht hat, darf wohl doch eher kritisch betrachtet werden.

Weitere Bereiche sollen u.a. das öffentliche Sparkassenwesen, die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Abfallwirtschaft und den öffentlichen Personennahverkehr betreffen. Damit wäre sehr weitgehend die kommunalwirtschaftliche Betätigung der Kommunen in Deutschland betroffen. Die kommunalen Spitzenverbände, so auch der Städte- und Gemeindebund Brandenburg, haben sich von Anfang an sehr intensiv mit den Strategien der Europäischen Kommission auseinandergesetzt und gegenüber der Bundesregierung, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament vielfältige Stellungnahmen zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge in Deutschland abgegeben. Auf eine Anfrage der Europäischen Kommission hat die Bundesregierung mit einem Antwortschreiben vom 28. April 2003 an die Europäische Kommission reagiert. In diesem Schreiben ist die Grundsatzposition des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in Zusammenarbeit mit den

Landesverbänden aufgenommen worden. Danach muss die Organisationsfreiheit der Kommunen bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen unbedingt erhalten bleiben und darf auch nicht durch eine Ausdehnung der europäischen Vergaberegulungen ausgehöhlt werden. Städte und Gemeinden haben ein in Artikel 28 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verankertes und garantiertes, verfassungsrechtlich abgesichertes Selbstverwaltungsrecht. Dies ist integraler Bestandteil der deutschen Staatsorganisation und ermöglicht es ihnen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Entsprechende Gewährleistungen enthalten auch die Verfassungen der einzelnen Bundesländer, so auch die Gemeindeordnung des Landes Brandenburg. Unter der Bindung an den öffentlichen Zweck haben die Kommunen so auch das Recht der wirtschaftlichen Betätigung in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Die Europäische Kommission befasste sich auch mit der Zulässigkeit staatlicher Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden. Dieses erfolgte im Zusammenhang mit dem so genannten Altmark-Urteil des Europäischen Gerichtshofes, in dem Kriterien über die Zulässigkeit und die Höhe von Ausgleichszahlungen genannt wurden. Die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich einen „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen“ vorgelegt.

Ebenfalls wurde durch die Kommission das so genannte *Grünbuch* zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erarbeitet, welches in den Ausschussberatungen des Europäischen Parlamentes äußerst kontrovers diskutiert wurde. Das Europäische Parlament hat am 14.01.2004 eine Entschließung verabschiedet, die dieser Debatte ein Ende gesetzt hat und aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland sehr positiv im Sinne der kommunalen Daseinsvorsorge gewertet werden kann. So wird das *Recht auf Eigenproduktion der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* für die lokalen und regionalen Körperschaften unter der Voraussetzung anerkannt, dass der unmittelbar tätige Betreiber den Wettbewerb nicht außerhalb des entsprechenden Gebietes trägt. Vor neuen Liberalisierungsetappen sollen zunächst die Auswirkungen der Liberalisierungsvorhaben auf die Beschäftigung, den Bedarf der Benutzer, die Sicherheit, die Umwelt sowie den sozialen und territorialen Zusammenhalt bewertet werden. Die Mitgliedsstaaten sollen entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes frei über die Wahl der Aufgaben, die Organisation und den Finanzmodus der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse entscheiden können. Als besonderer Erfolg ist zu werten, dass eine Liberalisierung der Wasserdienste und auch Abfalldienste nicht Gegenstand der so genannten sektoralen Richtlinien des Binnenmarktes sei. Ob es zur Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kommen wird, ist noch offen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung die Kommission aufgefordert, ein Folgedokument zum Grünbuch vorzulegen.

Der Europaausschuss, in dem Geschäftsführer Karl-Ludwig Böttcher Mitglied ist, und das Präsidium des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Mitglieder sind Herr Präsident Werner Große und Geschäftsführer Böttcher, werden die weitere Entwicklung unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung auch im Bereich der Daseinsvorsorge weiter intensiv begleiten.

## **6.2. Gemeindegewirtschaft**

Es existiert ein Arbeitsentwurf des Ministeriums des Innern aus dem Jahr 2001, mit welchem vornehmlich die Vorschriften des Gemeindegewirtschaftsrechtes geändert werden sollen. Dieser Entwurf wird aus politischen Gründen derzeit nicht weiter verfolgt. In diesem Entwurf finden sich jedoch für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden begrüßenswerte Vorschriften,

so die Möglichkeit der über das Territorium der Gemeinde hinausgehenden wirtschaftlichen Betätigung in deregulierten Märkten, ebenso die ausdrückliche Möglichkeit von Annextätigkeiten. Begrüßenswert war auch, dass die einfache Form der Subsidiarität in § 100 Absatz 2 GO vorgesehen war. Lediglich die Aufhebung des § 109 (alt) der Gemeindeordnung, die bereits in dem Arbeitsentwurf enthalten war, wurde auf Bestreben des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg in dem zweiten Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben aufgenommen. Der Städte- und Gemeindebund wird auch künftig bestrebt sein, eine Änderung der gemeindewirtschaftlichen Vorschriften im Sinne der Städte und Gemeinden voranzubringen.

### **6.3. Energieversorgung**

#### **6.3.1. Wegenutzungsverträge**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat mit verschiedenen Energieversorgungsunternehmen neue so genannte Konzessionsverträge (Wegenutzungsverträge) ausgehandelt für die Bereiche Strom und Gas, die die Energieversorgungsunternehmen mit den Städten und Gemeinden im Land Brandenburg abschließen möchten. Der Städte- und Gemeindebund hat zu den Konzessionsverträgen Stellungnahmen gefertigt und den Mitgliedern zur Verfügung gestellt.

Bis Ende des Jahres 2003 war nach § 109 der Gemeindeordnung der Gemeindevertretung vor der Beschlussfassung über den Abschluss von Konzessionsverträgen ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen vorzulegen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum 2. Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben wurde auf Initiative des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg die Aufhebung des § 109 in den Entwurf aufgenommen. Vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes hatte sich nämlich die Wettbewerbssituation für die Gemeinden grundlegend geändert. So sind geschlossene Versorgungsgebiete ebenso unzulässig geworden, wie Ausschließlichkeitsvereinbarungen in Konzessionsverträgen. Die in der alten Fassung des § 109 GO bestimmten Beschränkungen für den Vertragsabschluss gingen mindestens mit dem Kontrahierungszwang bei Durchleitungsbegehren anderer Unternehmen auch nicht mehr konform. Die Gemeinden müssen auch diesen Energieversorgungsunternehmen die Verlegung und den Betrieb von Leitungen auf ihren öffentlichen Verkehrswegen diskriminierungsfrei gestatten. Bis zur Aufhebung des § 109 GO mit dem 2. Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom Dezember 2003 war mit dem Ministerium des Innern vereinbart, dass eine Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zu den Konzessionsverträgen unter Zugrundelegung der bereits oben erwähnten Argumentationen ausreichend sei.

Der Städte- und Gemeindebund hat sodann zusammen mit zuständigen Vertretern des Wirtschaftsministeriums und der Landeskartellbehörde verbindliche Verfahrensweisen vereinbart, wie in den Fällen zu verfahren ist, wenn ein Konzessionsvertrag mit einem Energieversorgungsunternehmen besteht, die Gemeinde jedoch diesen vorzeitig beenden und einen neuen Konzessionsvertrag abschließen möchte. Dazu wurden Verfahrensweisen festgelegt, wie ein Bekanntmachungsverfahren zu erfolgen hat, wenn die Gemeinde erstmals einen Konzessionsvertrag abschließen möchte. Gleichfalls wurde der Bekanntmachungstext zwischen allen Gesprächspartnern vereinbart. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg bleibt mit diesen Partnern permanent im Gespräch, um möglichen auftretenden Problemen und streitigen Rechtsfragen frühzeitig zu begegnen und den Städten und Gemeinden rechtliche Informationen und Hinweise zeitnah zu übermitteln.

Aufgrund der bevorstehenden erneuten Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes werden nach einem Inkrafttreten des Gesetzesentwurfes (ein Inkrafttreten war zunächst für Juli 2004 vorgesehen, da diese Frist nicht eingehalten werden wird, sollte mit einem wahrscheinlichen Inkrafttreten zum 01.01.2005 gerechnet werden) die Konzessionsverträge wiederum zu verhandeln und bestehende Konzessionsverträge im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Übergangsregelungen an die neue Gesetzeslage anzupassen sein.

### **6.3.2. Kommunale Anteilseignergesellschaften**

Die Betreuung der Anteilseignergesellschaften an den Regionalversorgungsunternehmen e.dis und enviaM, der GkMA mbH und der GkEA mbH, spielte in den vergangenen vier Jahren eine große Rolle.

Auf der Gesellschafterversammlung der GkEA mbH im Jahre 2002 wurden unter anderem der Verschmelzung der MEAG Mitteldeutsche Energie AG mit der envia Energie Sachsen Brandenburg AG zur envia Mitteldeutsche Energie AG zugestimmt sowie dem Konsortialvertrag zwischen der GkEA mbH, den anderen kommunalen Beteiligungsgesellschaften an der MEAG und an der envia und der RWE AG, ferner wurde der Partnervereinbarung zwischen den kommunalen Anteilseignern an der envia, der GkEA mbH, der KBM (kommunale Beteiligungsgesellschaft an der MEAG), der KBS (kommunale Beteiligungsgesellschaft an der südsächsischen Energieversorgung) und der KBW (kommunale Beteiligungsgesellschaft an der westsächsischen Energieversorgung) zugestimmt.

Bei beiden Gesellschaften mussten die bereits im Frühjahr 1999 beschlossenen Kapitalerhöhungen aufgrund der Euro-Umstellung und der säumigen Beibringung von Übernahmeerklärungen einzelner Kommunen wiederholt werden. Im August 2003 wurde den Gesellschaften durch die zuständige Richterin am Handelsregistergericht mitgeteilt, dass eine Eintragung der Kapitalerhöhungen nicht möglich sei. Nachdem von Seiten der Gesellschaften darauf gedrungen wurde, erklärte die zuständige Richterin, dass die Beibringung von mit Dienstsiegeln versehenen Übernahmeerklärungen ausreichend sei. Es wurde ein bedingter Kapitalerhöhungsbeschluss gefasst. Sämtliche Gemeinden, die zu dem im Kapitalerhöhungsbeschluss bestimmten Stichtag die Übernahmeerklärungen eingereicht hatten, können nunmehr als Gesellschafter geführt werden. Die Anträge zur Kapitalerhöhung sind für beide Gesellschaften nunmehr beim Handelsregister eingereicht.

Die Interessen der Städte und Gemeinden werden sowohl im Aufsichtsrat als auch in der Hauptversammlung der Aktiengesellschaften, im südlichen Brandenburg früher der envia, nach der Verschmelzung nunmehr der enviaM und im nördlichen Brandenburg der e.dis AG durch den Geschäftsführer vehement vertreten. Durch die Bündelung der kommunalen Anteile innerhalb den kommunalen Anteilseignergesellschaften war und ist es weiterhin möglich, wichtige Verhandlungspositionen für die Gesellschaften und somit für die Städte und Gemeinden aus dem entsprechenden Versorgungsgebiet zu erlangen.

## **6.4. Wasserrecht, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung**

### **6.4.1. Wasserrecht**

Mit dem 2. Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben wurden der § 80 Wassergesetz geändert und § 7 des Kommunalabgabengesetzes aufgehoben. Der Städte- und Gemeindebund hatte seit langem eine Änderung bzw. Aufhebung des § 7 gefordert. Hintergrund dieser Forderung ist, dass der Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden zur Umlage der Beiträge für die Wasser- und Bodenverbände sehr hoch ist. Neben Satzungserlass und Kalkulation der umlagefähigen Kosten sehen sich die Gemeinden einer immens hohen Anzahl von Klageverfahren gegenüber, die in der Regel den in ihren Satzungen fixierten Flächenmaßstab

zum Inhalt haben, sich aber grundsätzlich gegen die gesetzlichen Regelungen richten. Seitens des Städte- und Gemeindebundes wurde und wird eine unmittelbare Mitgliedschaft der Grundstückseigentümer in den Wasser- und Bodenverbänden gefordert. Die Folge hiervon wäre, dass die Wasser- und Bodenverbände den Unterhaltungsaufwand durch Beiträge auf die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstücke selber direkt umlegen. Mit der Streichung des § 7 KAG ist ein erster Schritt zur Entlastung der Städte und Gemeinden beschritten worden. Auf Grund dieser Streichung im KAG können die Städte und Gemeinden nunmehr die Beiträge, die sie an den Wasser- und Bodenverband als Pflichtmitglied im Wasser- und Bodenverband für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Grundstücke in ihrem Gemeindegebiet zu entrichten haben, sowohl durch Satzung auf die Eigentümer der Grundstücke, die der Grundsteuerpflicht unterliegen, umlegen oder sich durch Anhebung des Grundsteuerhebesatzes eine Ausgleichsmöglichkeit schaffen. Problematisch hieran ist aber, dass hierdurch nominell die Steuerkraft der Gemeinden gestärkt wird, was wiederum, durch Einbeziehung in die Umlagegrundlagen, Einfluss auf die Kreisumlage hat, die sich hierdurch erhöhen kann. Der Finanzausschuss des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg hat sich daher auf seiner Sitzung am 31.03.2004 gegen die Möglichkeit der Anhebung des Grundsteuerhebesatzes ausgesprochen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat sich im Februar 2004 mit Vertretern zahlreicher anderer Interessenverbände an einer Presseerklärung beteiligt, mit der nochmals der Forderung Ausdruck verliehen wurde, dass die Städte und Gemeinden aus der Pflichtmitgliedschaft innerhalb der Wasser- und Bodenverbände entlassen werden.

Im Zuge der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie wird das Landeswassergesetz geändert. Der ursprüngliche Entwurf des Landeswassergesetzes enthielt zahlreiche weitere Regelungen, die zum Teil auf Kritik des Städte- und Gemeindebundes gestoßen sind. Der nunmehr vorliegende Entwurf des Landeswassergesetzes enthält nur noch ausschließlich die erforderliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.

#### **6.4.2. Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung**

##### **a) Kommunalfachwirt**

Für die Mitarbeiter aus dem Bereich der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung (z. B. die Trink- und Abwasserverbände, Eigenbetriebe) wurde eine neue Fortbildungsmöglichkeit von der Brandenburger Kommunalakademie in Zusammenarbeit mit dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg und dem Bundesinstitut für Berufsbildung entwickelt. Die Brandenburgische Kommunalakademie bietet ab dem März 2003 eine Fortbildungsmaßnahme mit einem bundesweit anerkannten Abschluss als Geprüfter Kommunalfachwirt/Geprüfte Kommunalfachwirtin an. Hierbei handelt es sich um ein neues und innovatives Projekt. Die Fortbildungsmaßnahme versteht sich als Aufstieg für die Mitarbeiter der Aufgabenträger. Mit dieser Fortbildung soll dem nachhaltigen Qualifizierungsbedarf bei den Mitarbeitern nachgekommen werden, wodurch auch eine weitere Qualitätssicherung in Wasser- und Abwasserbereich, insbesondere im betriebswirtschaftlichen Sinne, erreicht wird.

##### **b) Veranstaltung zum Benchmarking für die Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung**

Im Juni 2003 hat der Städte- und Gemeindebund zusammen mit dem Landeswasserverbandstag eine Veranstaltung zum Thema Benchmarking durchgeführt, an der neben den Vertretern des Städte- und Gemeindebundes, der Geschäftsführer des Landeswasserverbandstages und Vertreter des Umweltministeriums anwesend waren. Die Referenten führten die Vertreter an die Möglichkeiten des Benchmarking heran, in das Prozedere der Einführung eines Bench-

Benchmarking, einzelne Projekte und berichteten über den Gewinn, der aus der Teilnahme an den Benchmarkingprozessen erzielt werden kann. Dem Benchmarking sollte man sich als ein künftiges Thema bei den Aufgabenträgern der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung grundsätzlich zuwenden. Der Städte- und Gemeindebund hat mit der Veranstaltung eine Einführung zum Thema gegeben, da der Prozess durch die Aufgabenträger selbst in Gang gesetzt werden sollte, bevor die Aufgabenträger durch das Land hierzu angehalten werden. Zur Förderung einer wirtschaftlichen und effizienten Aufgabenerfüllung kann dieser Prozess als dienlich angesehen werden.

#### c) Kommunalabgabengesetz

Mit dem so genannten 2. Entlastungsgesetz wurden eine Anzahl von Gesetzesänderungen im Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg vollzogen. Die Änderungen im Kommunalabgabengesetz können dazu beitragen, die Städte und Gemeinden im Land zu entlasten. Einige Vorschläge, die der Städte- und Gemeindebund im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgebracht hatte, wurden auch im Gesetzesentwurf umgesetzt und dann verabschiedet. Diese von Seiten des Städte- und Gemeindebundes vorgeschlagenen Änderungen des KAG tragen im Rahmen der Gebühren- und Beitragserhebung zur Entlastung der Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung bei.

### 6.5. Öffentlicher Personennahverkehr

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr ist seit dem Sommer/Herbst 2003 Gegenstand von Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Kernstück des nunmehr als Drucksache 3/7211 dem Landtag vorliegenden Gesetzesentwurfes der Landesregierung ist die Neuordnung der Finanzierung des übrigen ÖPNV in der Gestalt, dass das Land künftig mittels einer pauschalen Zuweisung an die kommunalen Aufgabenträger zur Finanzierung des übrigen ÖPNV beiträgt. Für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Trägerschaft der Kommunen will das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten jährlich 50 Millionen Euro als zweckgebundene Zuweisung *zur Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben- und Ausgabenverantwortung* zur Verfügung stellen, § 10 Abs. 2 Satz 1 E-ÖPNVG.

Im Gegenzug dazu sollen die direkten investiven Förderungen des Landes an Verkehrsunternehmen und Gemeinden eingestellt werden. Lediglich die Verkehrsinfrastruktur im Besitz von Verkehrsunternehmen und Gemeinden soll weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen direkt gefördert werden, sofern sie allen potentiellen Betreibern *diskriminierungsfrei* zur Verfügung gestellt wird. Für Investitionen in Großvorhaben des Neubaus, des Ausbaus oder der Grunderneuerung von Infrastrukturanlagen des schienen- oder leitungsgebundenen öffentlichen Personennahverkehrs sowie für Projekte von besonderer Landesbedeutung können kommunale Aufgabenträger, Gemeinden oder Infrastrukturunternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs Fördermittel ergänzend zu den Zuwendungen nach § 10 Abs. 2 E-ÖPNVG erhalten.

Der Städte- und Gemeindebund teilt die Ansicht der Landesregierung, dass die beabsichtigte neue Finanzierung des kommunalen ÖPNV eine größere Flexibilität in der Mittelverwendung vor Ort verspricht.

Problematisch ist jedoch die Ausgestaltung des kommunalen ÖPNV als *freiwillige* Aufgabe, § 3 Abs. 3 E-ÖPNVG. Die Ausgestaltung des kommunalen ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe hätte unseres Erachtens zur Folge, dass ein wesentlicher Bestandteil der

Daseinsvorsorge zukünftig bei anhaltend schwierigen Haushaltslagen in den Kommunen in vollem Umfang zur Disposition stehen würde. Durch die Kommunalaufsicht wird entsprechend den Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts für den Fall, dass ein ausgeglichener Haushalt nicht erreicht wird, weil keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Ausfinanzierung der pflichtigen Aufgaben zur Verfügung stehen, verlangt werden können, dass auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben durch die Kommunen verzichtet wird. Hierzu zählt zukünftig auch der ÖPNV, ohne Einschränkung.

Der Städte- und Gemeindebund ist der Auffassung, dass der kommunale ÖPNV nicht allein eine Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte sein sollte. Es besteht eine verbindliche Verantwortung des Landes Brandenburg für die Gewährleistung des kommunalen ÖPNV aus dem Regionalisierungsgesetz.

Das Regionalisierungsgesetz bestimmt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge, § 1 RegG. Den Ländern obliegt es, die zuständigen Stellen zur Aufgabenwahrnehmung zu bestimmen. Der Bund stellt den Ländern auf deren Wunsch die Regionalisierungsmittel nach dem RegG zur Verfügung. Eine Ausgestaltung des kommunalen ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wäre nur zulässig, wenn das Land Brandenburg bei Fortfall der Aufgabenwahrnehmung durch die kommunalen Träger eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sicherstellen würde.

Eine ausreichende Bedienung, wie von § 1 RegG gefordert, sichert der vorliegende Gesetzesentwurf schon dann nicht ab, wenn einzelne kommunale Aufgabenträger die Aufgabenwahrnehmung streichen würden. Denn der Schienenpersonennahverkehr und auch die vorgesehenen Buslinien in Trägerschaft des Landes werden nicht in der Lage sein, ein flächendeckendes Netz – dies verstehen wir unter ausreichender Bedienung – in dem Flächenland Brandenburg anzubieten. Eine ausreichende Bedienung setzt eine Abstimmung der Nahverkehrspläne der angrenzenden Aufgabenträger voraus. Sollte sich ein einzelner Träger von der Aufgabe verabschieden, so könnte künftig die Reise an der Kreisgrenze enden.

Positiv ist jedoch zu der Genese des Gesetzesentwurfes festzustellen, dass die Anknüpfung der Inhalte der örtlichen Nahverkehrspläne an die Inhalte des Landesnahverkehrsplanes gelockert wurde. Die Entscheidung über das Aufstellen steht dem jeweiligen Träger des örtlichen Nahverkehrs „frei“. Allerdings enthält der Gesetzesentwurf weiterhin inhaltliche Vorgaben an die örtlichen Nahverkehrspläne, um die Voraussetzung eines gleichwertigen Planes nach § 3 Nr. 1 lit. b) des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zu erfüllen und somit nach dem GVFG Förderfähigkeit zu erlangen.

Neu ist, dass sich das Land vorbehält, auf einzelnen Strecken einen unrentablen Schienenverkehr durch einen (weniger unrentablen) Busverkehr zu ersetzen. Der Landesnahverkehrsplan, § 7 E-ÖPNVG, enthält eine Befugnis des für den Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung, einen Landesnahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr und landesbedeutsame Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des ÖPNV aufzustellen. Der Landesnahverkehrsplan bildet die Grundlage für die Entwicklung des SPNV als auch landesbedeutsamer Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des ÖPNV. Hiermit soll künftig bei einer Unrentabilität eines Schienenpersonennahverkehrs die Möglichkeit gegeben sein, dass Schienenstrecken durch Buslinien in Trägerschaft des Landes ersetzt werden, wenn sich der Busverkehr als kostengünstiger erweist. Die kommunalen Aufgabenträger werden bei derartigen Entscheidungen einbezogen.

Der Städte- und Gemeindebund begrüßt die Erweiterung des Landesnahverkehrs auf landesbedeutsame Verkehrslinien über den SPNV hinaus auf andere Verkehrsträger des ÖPNV.

Maßgeblich ist ein flächendeckendes Angebot für die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Leistungen des ÖPNV.

## **VII. Kinderbetreuung, Schule und Bildung, Gesundheit**

### **7.1. Kindertagesbetreuung**

Die Gesetzgebung des Landes zur Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten hält die Gemeinden seit Jahren in Atem. Seit der Wende gab es sieben Novellierungen bzw. Änderungen des Kindertagesstättengesetzes. Die Änderung des Kindertagesstättengesetzes durch das Haushaltsstrukturgesetz 2000 und das zweite Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes aus Mitte 2000 verlagerte die Gewährleistungsverpflichtung für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten von den Landkreisen als örtliche Träger der Jugendhilfe auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Gleichzeitig erhöhte das zweite Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes die Normen und Standards im Bereich der Kindertagesbetreuung. Zwar wurde der bis zum Jahr 2000 bestehende unbeschränkte Rechtsanspruch von Kindern auf Betreuung in einer Kindertagesstätte beschränkt und es wurde den jüngeren Jahrgängen ein so genannter bedingter Rechtsanspruch eingeräumt, der Anspruch von freien Trägern von Kindertagesstätten auf Bezuschussung durch die Kommunen wurde hingegen ausgeweitet. Obwohl also einerseits die Regelungen zu einer Erhöhung der Ausgaben beitrugen, kürzte andererseits das Land seine Bezuschussung für die Betreuung von Kindern zum damaligen Zeitpunkt um 68 Mio. DM jährlich. Die brandenburgischen Städte und Gemeinden wehrten sich gegen dieses Gesetz mittels einer kommunalen Verfassungsbeschwerde. Mit Urteil vom März 2003 erklärte das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg verschiedenste Regelungen des KitaG für verfassungswidrig, weil durch diese Regelungen die Verantwortung von den Landkreisen als örtliche Träger der Jugendhilfe auf die kreisangehörigen Gemeinden verlagert wurde, obwohl dies das Bundesrecht nicht zulässt. Obwohl der Städte- und Gemeindebund den Landtag bereits im Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2000 auf die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes hingewiesen hatte, argumentierte der Landesgesetzgeber im Jahr 2003, als er eine weitere Novellierung des Kitagesetzes auf den Weg bringen musste, er habe eine weitere Änderung des Kindertagesstättengesetzes nicht beabsichtigt und wies mithin die Verantwortung für die Kitagesetzesänderungen aus dem Jahr 2000 von sich. Derzeit sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wieder einmal damit beschäftigt, sich im Bereich der Kindertagesstättenbetreuung umzuorganisieren, damit die Verwaltung und die Kinderbetreuung vor Ort in diesem Bereich gelingen kann.

Trotz erheblicher erneuter verfassungsrechtlicher Bedenken auch gegen die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen hat die Geschäftsstelle vielfältige Hilfestellungen für seine Mitglieder zur Erfüllung dieses Zieles geleistet.

### **7.2. Schule und Bildung**

Ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Schul- und Bildungswesen ist für die Städte, Gemeinden und Ämter ein bedeutsamer Teil der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Städte und Gemeinden sind ständig bestrebt, gut ausgestattete Schulen vorzuhalten und gute Möglichkeiten und Grundlagen für eine hochwertige Bildung zu bieten. Die Erreichung dieses Ziels wird den Kommunen nicht leicht gemacht. Vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen, aber auch der schwierigen und sich laufend ändernden bildungspolitischen Rahmenbedingungen in Brandenburg, ist es problematisch, ein zuverlässiges und leistungsfähiges Schulsystem anzubieten. In den Jahren 1999/2000 tagte auf Initiative der Landesregierung eine Kommission zur "Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum".

Die in ihrem Abschlussbericht festgelegten Prämissen wurden durch Landesregierung und Landtag nur zum Teil umgesetzt. Es wurde die Möglichkeit eingeführt, dass Abitur bereits nach 12 Schuljahren zu erreichen. Hierfür wurden so genannte Schnellläuferklassen eingeführt. Unser Verband hatte sich gegen die Einführung solcher Schnellläuferklassen ausgesprochen, da wegen des gravierenden Schülerzahlenrückgangs die Schulen ohnehin Probleme bekamen, zweizügig zu fahren. Wir hatten befürwortet, dass sich Erreichung der Allgemeinen Hochschuljahre durch eine Schulzeit, die aus 6 Grundschuljahren und aus 6 Schuljahren der Sekundarstufe I und II sich zusammensetzt, ermöglicht worden wäre. Die Sekundarschule wurde als neue Schulform durch die Schulkommission vorgeschlagen. Auf Grund des Zeitablaufs wird die Einführung der Sekundarschule in Brandenburg, mit welcher die Realschule und die Gesamtschule mit Sekundarstufe I ersetzt werden sollten, fraglich werden. Auf Grund des Schülerzahlenrückgangs in den vergangenen Jahren sind die notwendigen Schritte zur Schließung von Schulen zum größten Teil eingeleitet oder schon vollzogen.

Das relativ schlechte Abschneiden der getesteten Schüler bei den Pisastudien hat in der Bildungspolitik zu weiteren Maßnahmen in Brandenburg geführt. Insbesondere auf Bundesebene haben sich die Kultusminister mit dem Bund darauf verständigt, durch ein Investitionsprogramm "Zukunft, Bildung und Betreuung" aus dem Jahr 2003 den Aufbau neuer Ganztagschulen zu fördern, bestehende Ganztagschulen weiterzuentwickeln oder auch Kooperationsmodelle zwischen Schulen und Trägern der Jugendhilfe zu ermöglichen. In Brandenburg hat dies zum Erlass einer Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionsmaßnahmen geführt. Im Januar diesen Jahres hat der Minister für Bildung eine Verwaltungsvorschrift Ganztags erlassen, welche hohe Anforderungen an die Schulträger und die Träger der Jugendhilfe stellt und nach denen sich das Bildungsministerium Genehmigungsvorbehalte einräumt, die mit der kommunalen Selbstverwaltung nicht in Einklang zu bringen sind. Unabhängig von diesen rechtlichen Erwägungen muss darauf hingewiesen werden, dass der Ausbau der Schulen zum Ganztagsbetrieb eine Aufgabe des Landes ist. Das Land ist für die Bildung der Kinder und Schüler zuständig. Dementsprechend hat das Land das entsprechende Personal für die Schulen zur Verfügung zu stellen. Durch die nunmehrige Form der Verwaltungsvorschrift Ganztags versucht das Land, seine Verantwortung auf die Kommunen zu verlagern, in dem diese Ganztagsangebote an Schulen unterbreiten und finanzieren sollen. Es bleibt abzuwarten, welchen Erfolg die Verwaltungsvorschrift Ganztags hat. Wenn das Land Brandenburg schon nicht bereit ist, sich seiner bildungspolitischen Verantwortung zu stellen, muss es zumindest den Städten und Gemeinden die notwendigen Mittel für die Ganztagsbetreuung voll zur Verfügung stellen.

Auch bei der mediengerechten Ausstattung der Schulen ist das Land Brandenburg einen ähnlichen Weg gegangen. Von den Schulträgern wurde gefordert, sämtliche Schulen und Klassenzimmer mit Computern und modernen Medien auszustatten. Tatsächlich finanziert wurden diese Investitionen zum größten Teil aus eigenen kommunalen Mitteln bzw. aus der Verbundmasse. Weitere Unterstützung bei dem Betrieb dieser Medienausstattung, bei der Instandhaltung und beim Ersatz von Ausstattungsgegenständen erhalten die Schulträger nicht vom Land.

Festzustellen ist für die Schulpolitik des Landes Brandenburg, dass das Land ohne die Schulträger in die Diskussion mit einzubeziehen, Standardforderungen und Ansprüche formuliert, den Eltern, Schülern und Lehrern suggeriert, es werde sämtliche Wünsche erfüllen und sodann abwartet, dass die Städte und Gemeinden dem politischen Druck erliegen und diesen Wunschvorstellungen nachkommen. Dies bedeutet, dass die Schulpolitik im Land Brandenburg auf dem Rücken der Kommunen betrieben wird. Wir fordern vom Land eine Umkehr seiner Bildungspolitik hin zu einer verlässlichen und planbaren Zukunft, die nicht von zahlreichen Modellprojekten und ewig neuen Initiativen geprägt wird.

### 7.3. Gesundheit

Viel Bewegung gab es in den vergangenen Jahren auch durch die zahlreichen Gesundheitsreformen des Bundes im Krankenhausbereich. Zunächst war im Rahmen der Gesundheitsreform 2000 beabsichtigt, einen Strukturwandel bei den Krankenhäusern der Gestalt einzuführen, dass die Krankenkassen selbst und eigenständig darüber bestimmen können sollten, mit welchen Krankenhäusern sie Versorgungsverträge abschließen wollten. Dies konnte abgewendet werden, da die kommunalen Spitzenverbände gefordert hatten, dass die Kommunen aus dem Sicherstellungsauftrag entlassen würden. Im Jahr 2000 hat das Land Brandenburg begonnen, seine Krankenhausplanung zu überarbeiten. Dieser Prozess endete mit einer überarbeiteten Fassung des zweiten Krankenhausplans. Durch diese Überarbeitung sollten die Krankenhäuser für die neuen Prozesse um die Einführung der Fallpauschalen ordentlich aufgestellt werden. Bei der weiteren Einführung und Implementierung des Fallpauschalensystems wird es Aufgabe der kommunalen Familie sein, dafür Sorge zu tragen, dass auch im ländlichen Raum Standorte von Krankenhäusern erhalten bleiben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Bevölkerung im ländlichen Raum mit stationären Leistungen nicht mehr ausreichend versorgt sein wird.

Potsdam, den 24. April 2004

Karl-Ludwig Böttcher  
Geschäftsführer

---

#### Impressum:

**Herausgeber:** Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstraße 4, 14482 Potsdam-Babelsberg,  
Telefon: 0331-74351-0, Telefax: 0331-7435133  
E-Mail: [mail@stgb-brandenburg.de](mailto:mail@stgb-brandenburg.de) Internet: [www.stgb-brandenburg.de](http://www.stgb-brandenburg.de)  
- Landesverband des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Städtetages -

**Schriftleitung/Gesamtherstellung:** Karl-Ludwig Böttcher, Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg

**Druck** Druckerei Feller, Rheinstr. 15b, 14513 Teltow, Telefon: 03328-353942