

Forschungsfeld Stadtökonomik

Professor Dr. habil. Martin T.W. Rosenfeld

Kreisfreiheit großer Städte in Brandenburg – nur noch ein Auslaufmodell? Ein Kommentar

... zu den im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg angefertigten Gutachten von Bogumil/Kintzinger sowie von Färber/Hengstwerth/Zeit

-Unveröffentlichtes Manuskript, Halle a.d. Saale, 27. April 2015-

Anschrift des Verfassers:

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Tel.: +49 345 7753 750

Fax: +49 345 7753 778

E-Mail: Martin.T.W..Rosenfeld@iwh-halle.de

Web: <http://www.iwh-halle.de/asp/Person.asp?mrd>

Seit einiger Zeit wird in Brandenburg – wie auch in einigen anderen Bundesländern – über die Notwendigkeit und die konkrete Gestaltung einer Neuordnung der kommunalen Ebene diskutiert. Eine wichtige Rolle spielt hierbei gerade in Brandenburg die zukünftige institutionelle Stellung der größeren Städte, die zugleich die Funktion von Oberzentren und derzeit die Position von kreisfreien Städten haben. Hinsichtlich der Frage nach der Vorteilhaftigkeit des institutionellen Status quo im Vergleich zu einer Einkreisung der betreffenden Städte (Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt [Oder], Landeshauptstadt Potsdam) gibt es unterschiedliche Auffassungen. Zusätzlich ist zu fragen, wie eine etwaige Einkreisung verwaltungstechnisch und finanzwirtschaftlich umgesetzt werden könnte.

Vor diesem Hintergrund gab das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg im Sommer 2014 zwei Gutachten zur Klärung der soeben genannten Fragen in Auftrag. Das erste Gutachten besteht aus einem verwaltungswissenschaftlichen und einem rechtswissenschaftlichen Teil. Das zweite Gutachten basiert auf den Ergebnissen des verwaltungswissenschaftlichen Teils des ersten Gutachtens und geht auf die mit einer Einkreisung verbundenen finanzwissenschaftlichen Fragestellungen ein. Beide Gutachten wurden im Oktober 2014 vorgelegt. Ihre Kernaussagen gehen dahin, dass den drei kleineren der bislang kreisfreien Städte der Status der Kreisfreiheit entzogen werden sollte, wobei diese Maßnahme mit einem Set von institutionellen Veränderungen in verschiedenen Bereichen (u.a. hinsichtlich eines Sonderstatus der bisherigen kreisfreien Städte innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Kommunen bei der Kompetenzverteilung, der Zuordnung des Kreissitzes an die bisherigen kreisfreien Städte, notwendiger Anpassungen im Kommunalen Finanzausgleich und Regelungen zur Entschuldung der bisherigen kreisfreien Städte) zu begleiten wäre.

Sind diese Empfehlungen hinreichend begründet? Ist Kreisfreiheit nur ein Relikt aus alter Zeit? Gibt es keine Alternativen zur Einkreisung, um die bisherigen kreisfreien Städte und die brandenburgischen Kommunen insgesamt zukunftsfähig zu machen?¹

¹ Der vorliegende Kommentar erhebt keinen Anspruch, alle Schwachstellen der Gutachten aufzuzeigen, sondern fokussiert auf einige zentrale Aspekte. Zudem beziehen sich die Ausführungen ausschließlich auf den von Bogumil und Kintzinger verfassten verwaltungswissenschaftlichen Teil (Teil A) des ersten Gutachtens (Jörg Bogumil, Christoph Kintzinger, Veith Mehde: Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Bochum und Hannover 2014) sowie auf das finanzwissenschaftliche Gutachten (Gisela Färber, Stephanie Hengstwerth, Dirk Zeitz: Finanzwissenschaftliche Aspekte der Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Speyer 2014). Das finanzwissenschaftliche Gutachten führt keine eigene Bewertung der Notwendigkeit einer Einkreisung und einer bestimmten Veränderung der Kompetenzverteilung durch, sondern übernimmt die diesbezüglichen Empfehlungen von Bogumil/Kintzinger, ermittelt auf der Basis dieser Empfehlungen die finanziellen Konsequenzen für die Kreise und die bislang kreisfreien Städte und schlägt mögliche politische Strategien für den Umgang mit diesen Konsequenzen vor.

Der Glaube an Effizienzvorteile ist kein Ersatz für empirische Analysen

Es wäre eigentlich zu erwarten gewesen, dass sich ein verwaltungswissenschaftliches Gutachten zur Frage der Einkreisung von bislang kreisfreien Städten zunächst allgemein und ausführlich mit den Vor- und Nachteilen der Kreisfreiheit auseinandersetzt, etwa entlang der Kriterien, die auf Seite 7² des Gutachtens dargelegt werden. Eine derartige systematische Aufarbeitung der Thematik findet leider nicht statt. Bogumil/Kintzinger beginnen ihre Ausführungen mit einer Beschreibung der aktuellen Verwaltungsgliederung in Brandenburg, wobei sie sich speziell mit den Kompetenzen der jetzigen „Großen Kreisangehörigen Städte“ und den allgemeinen Aufgaben von Oberzentren beschäftigen. Im Abschnitt 1.4 diskutieren die Verfasser sodann auf einmal „*Gegenargumente zur Einkreisung*“ – ohne zuvor überhaupt nur ein überzeugendes Argument für die Einkreisung angeführt zu haben!

Entsprechende Argumente für die Einkreisung finden sich leider auch nicht im Abschnitt 2.1, der sich mit „*Erfahrungen aus anderen Bundesländern*“ befasst. Hier stellen Bogumil/ Kintzinger lediglich deskriptiv die Verwaltungsgliederung anderer Bundesländer auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte dar, teilweise werden auch die Ziele der Landesregierungen erläutert, die bei jüngeren Verwaltungsreformen und speziell im Kontext von Einkreisungen verfolgt wurden. Empirische Befunde zur Frage, welche Effekte sich in den entsprechenden Ländern aufgrund der Einkreisungen ergeben haben, können Bogumil/Kintzinger nicht vorweisen. Desgleichen werden keine empirischen Untersuchungen zu den bereits durchgeführten Einkreisungen (Schwedt, Eisenhüttenstadt) in Brandenburg präsentiert. Nur aufgrund entsprechender empirischer Befunde ließe sich hinreichend fundiert über das Pro und Contra von Einkreisungen diskutieren. Im Gutachten wäre zumindest ein Hinweis darauf angebracht gewesen, weshalb Bogumil/Kintzinger keine eigenen empirischen Untersuchungen durchgeführt und nicht auf ggf. vorliegende Studien anderer Autoren zu den Folgen der Einkreisung verwiesen haben. Ein Grund dürfte darin liegen, dass zumindest die im Gutachten genannten Fälle von Einkreisungen zeitlich noch nicht weit genug zurückliegen, um ihre Wirkungen vollständig erfassen zu können. Allerdings wurden in Westdeutschland bereits vor längerer Zeit Einkreisungen realisiert, so dass eine empirische Untersuchung auf der Basis dieser Fälle durchaus möglich wäre.

Zumindest implizit wird auf Seite 11 mit Bezug auf die Landeshauptstadt Potsdam das zentrale Argument deutlich, an dem sich Bogumil/Kintzinger orientieren. Sie schreiben: „*Die durch die Einwohnerzahl [der Landeshauptstadt Potsdam, d. Verf.] entstehenden Skalen- und Verbundeffekte stärken die Verwaltungskraft der Stadt und gewährleisten sie auf Dauer.*“ Eine theoretische Konkretisierung dieser und/oder empirische Belege für diese pauschale Erwartung wird von den Verfassern offenbar nicht für erforderlich gehalten – aus ihrer Sicht ist einfach „größer immer besser“, auch wenn sie in der Fußnote (!) 14 auf Seite 63

² Die Seiten 4 bis 8 des Gesamtgutachtens von Bogumil, Kintzinger und Mehde beinhalten eine Art Vorspann zu beiden Teilen des Gutachtens. Der eigentliche verwaltungswissenschaftliche Teil beginnt auf Seite 9.

diese Gleichsetzung selbst etwas zu relativieren versuchen. Ohne ausführliche Diskussion wird in dieser Fußnote (!) auch die These vertreten, dass sich aus vorliegenden Untersuchungen eine „... Mindestgröße von 150.000 Einwohnern und eine Zielgröße von 200.000 Einwohnern ...“ für Kreise und kreisfreie Städte ableiten ließe.

Die Annahme, dass in größeren Verwaltungen im Vergleich zu kleineren administrativen Einheiten Skalen- und Verbundeffekte und damit Effizienzvorteile auftreten können, ist zwar grundsätzlich durchaus plausibel. Aber erstens lassen sich diese Vorteile vielfach auch im Rahmen der interkommunalen Kooperation erreichen (siehe hierzu weiter unten!). Zweitens ist zu erwarten, dass durch den Einsatz moderner Verfahren der Datenverarbeitung und -übermittlung die Vorteile größerer gegenüber kleineren Kommunalverwaltungen in Zukunft abnehmen dürften. Drittens hängen die Kosten der Verwaltung nicht nur von der Zahl der Einwohner, sondern auf jeden Fall auch vom Faktor Fläche bzw. von der Einwohnerdichte ab. Da die Einwohnerdichte aufgrund einer Fusion kommunaler Einheiten grundsätzlich unverändert bleibt, lassen sich bei flächenbezogenen kommunalen Aufgaben (Beispiel: Brandschutz) durch größere Einheiten keine relevanten Kostensenkungen erreichen. Viertens ist zu berücksichtigen, dass es aufgrund von personalrechtlichen Vorgaben oder politisch motivierter Versuche, jeweils bestimmte Verwaltungs(teil)einheiten zu fördern, oder aufgrund von „Fiskalillusionen“³ zu einer Konterkarierung der potentiellen Effizienzgewinne kommen kann. Hinsichtlich dieses zuletzt genannten Arguments gegen eine mögliche Effizienzsteigerung weisen Bogumil/Kintzinger selbst darauf hin, dass „... es wegen der Siedlungsdichte geboten .. [wäre, d. Verf.], in den bisher kreisfreien Städten alle Verwaltungsstandorte zu erhalten“ (Seite 17). Ebenso sprechen sich die Verfasser dafür aus, „personalwirtschaftliche Fragestellungen“, die mit Einkreisungen verbunden sind, frühzeitig mit den Betroffenen abzustimmen, „... damit sich keine unnötigen Widerstände entwickeln“ (ebenda). Das klingt nicht gerade nach Effizienzgewinnen, die ja gerade im Bereich der Personalwirtschaft (im Sinne der Freisetzung von Beschäftigten) zu erwarten wären.⁴

Auch das von Bogumil/Kintzinger angeführte Argument einer durch größere Ämter im Vergleich zu kleineren Ämtern (etwa im Bereich der Gesundheitsverwaltung) „... verbesserten Möglichkeit zur Rekrutierung des notwendigen Fachpersonals ...“ (Seite 33; ähnlich auch die Argumentation auf Seite 61), weil in größeren Ämtern bessere Aufstiegs- und Vergütungsmöglichkeiten bestünden, ließe sich dahingehend interpretieren, dass nach einer Fusion von Kommunen nicht unbe-

³ Hierunter ist zu verstehen, dass sowohl die Kommunalpolitiker als auch die Bewohner einer Kommune aufgrund einer gebietsreformbedingten Vergrößerung des Budgets (Fusion kleinerer zu einer größeren kommunalen Einheit) davon ausgehen, dass sie nunmehr solche Projekte realisieren können, die zuvor mit dem Budgets jeder einzelnen Kommune nicht möglich waren – mit den Folgen erhöhter Ansprüche an das Budget und insgesamt steigender kommunaler Ausgaben.

⁴ Auf diese Art von „Fusionsrenditen“ weist übrigens auch das Gutachten von Färber/Hengstwerth/Zeititz explizit hin (Seite 35).

dingt Personal eingespart wird, sondern dass ggf. höher qualifiziertes Personal für neugeschaffene Leitungsfunktionen eingestellt werden könnte.

Hinsichtlich der Höhe der von ihnen erwarteten Effizienzvorteile machen Bogumil/Kintzinger keinerlei Angaben. Das Gutachten von Färber/Hengstwerth/Zeitz geht deshalb bei allen Berechnungen von den Ist-Ausgaben der betrachteten Kreise und kreisfreien Städte aus. Für eine genaue Bestimmung der Veränderungen im Kommunalen Finanzausgleich, die aufgrund von Einkreisungen erforderlich werden, wäre es aber erforderlich, auch Informationen über die von Bogumil/Kintzinger erwarteten Effizienzgewinne zu haben.

Aus dem Gutachten von Färber/Hengstwerth/Zeitz lässt sich ableiten, dass etwaige Effizienzgewinne aufgrund von reformbedingten Zusatzkosten – wenn überhaupt – vermutlich erst langfristig anfallen dürften. So schlagen Färber/Hengstwerth/Zeitz vor (Seite 19), dass die eingekreisten Städte für die Erfüllung ihrer zentralörtlichen Aufgaben Kompensationszahlungen vom Land in Höhe von 2,4 bis 3,0 Mio. Euro pro Jahr erhalten sollten. Darüber hinaus sollten den eingekreisten Städte und den sie aufnehmenden Kreisen „Umstellungsprämien“ in Höhe von 10 Mio. Euro gezahlt werden.

Im Hauptteil der Studie von Bogumil/Kintzinger (Seiten 28-60, Abschnitt 3) wird (auf der Basis der auf Seite 7 angeführten Kriterien) nur aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen geprüft, welche Kreisaufgaben die bislang kreisfreien Städte nach ihrer Einkreisung behalten sollten und wie die Kommunalaufsicht für die eingekreisten Städte zu regeln wäre, d.h. hier wird bereits von einem Einkreisungsbedarf ausgegangen – dessen Fundierung jedoch, wie gezeigt wurde, auf ziemlich wackligen Füßen steht. Erforderlich wären eigentlich empirische Detailstudien, mit denen sich für die einzelnen kreisfreien Städte zeigen ließe, ob und inwieweit durch die Zusammenlegung der Stadt- mit einer Kreisverwaltung tatsächlich Vorteile bei der Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung erreicht werden könnten.

Einkreisungs-Option ist keineswegs „alternativlos“

Selbst wenn eine umfassende empirische Analyse zeigen sollte, dass es bei den bisherigen kreisfreien Städten tatsächlich erhebliche Effizienzmängel geben sollte, bliebe doch zu fragen, ob die Einkreisung die einzige mögliche Alternative ist, um die Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung zu erhöhen.

Bogumil/Kintzinger betrachten nur eine Alternative zur Einkreisung, nämlich die interkommunale Kooperation (Seiten 25-26). Aus Sicht der Verfasser ist die interkommunale Kooperation auf jeden Fall deutlich weniger leistungsfähig als die Einkreisung. Sie begründen dies mit entsprechenden Ergebnissen aus vorliegenden Studien. Konkrete Belege werden hierzu jedoch nicht angeführt, vielmehr werden nur die üblichen Klischees über Schwierigkeiten der Kooperation aufgezählt. So heißt es auf Seite 26: „Auch stehen gerade Nachbargemeinden sich oft in einer Art stilisierter Erbkonkurrenz gegenüber, die einen Dialog und gemeinsame Kompromissfindung eher schwierig macht.“ Für die Argumente von Bogu-

mil /Kintzinger gegen interkommunale Kooperation gilt im Grunde das Gleiche wie für ihre Vermutung von Effizienzvorteilen aufgrund von Einkreisungen: Es fehlt an empirischer Evidenz.

Darüber hinaus wäre im Rahmen von empirischen Untersuchungen zu fragen, welche Faktoren im Einzelnen für mögliche Ineffizienzen in den kreisfreien Städten verantwortlich sind. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass hier auch die Politik des Landes eine Rolle spielt, etwa durch Vorgabe von Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung.

Entschuldung der Städte auch unabhängig von Einkreisung erforderlich!

Das Gutachten von Färber/Hengstwerth/Zeitz macht deutlich, dass sich die drei kleineren der kreisfreien Städte in Brandenburg in einer erheblichen finanziellen Schieflage befinden, die nicht zuletzt in der Höhe der dauerhaften Kassenkredite dieser Städte zum Ausdruck kommt (Seite 20). Da im Fall einer Einkreisung die Kreise, die die bisherigen kreisfreien Städte aufnehmen, nicht für die Ursachen der Überschuldung der Städte verantwortlich sind, empfehlen Färber/Hengstwerth/Zeitz, dass die Landesregierung für eine Teilentschuldung der bisherigen kreisfreien Städte sorgen sollte. Die Details einer solchen Maßnahme werden im Gutachten von Färber/Hengstwerth/Zeitz ausführlich erörtert. U.a. wird dafür plädiert, dass „alle Städte .. ein *wirksames* Haushaltssicherungskonzept vorlegen [sollten, d. Verf.], welches ... regelmäßig veröffentlicht und überprüft wird“. „... Nicht [durch, d. Verf.] die Einkreisung ... allein, sondern nur in Verbindung mit der Sanierung der städtischen Finanzen ...“ wäre es möglich, die Zukunft der drei kleineren kreisfreien Städte in Brandenburg zu sichern. Aus der Sicht von Färber/Hengstwerth/Zeitz könnte „das Teilentschuldungsmodell ... auch dann zur Anwendung kommen, wenn ...“ keine Einkreisungen stattfinden würden (Seite 33). Färber/Hengstwerth/Zeitz weisen auch darauf hin (Fußnote 20, Seite 16), dass es bislang an einer Analyse der gravierenden Kostenunterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Kreisen in Brandenburg fehlt. Eine solche Analyse wäre vor jeder Reformmaßnahme – egal, ob in Richtung auf eine Einkreisung, eine Teilentschuldung oder eine Neuordnung des KFA – dringend geboten.

Vorteile der Kreisfreiheit nicht einfach ignorieren

Ähnlich wie in zahlreichen anderen Politikbereichen⁵ sind die Vorteile der Kreisfreiheit grundsätzlich nur ansatzweise quantifizierbar und auch mit Hilfe ausgefeilter empirischer Untersuchungen nur bedingt zu ermitteln. Daraus abzuleiten, dass es entsprechende Vorteile nicht geben würde, wäre allerdings recht voreilig. Im Gutachten von Bogumil/Kintzinger jedoch werden mögliche Vorteile der Kreisfreiheit von vornherein weitgehend in Abrede gestellt oder finden keine Erwähnung. Es wird unkritisch die Position des Auftraggebers (des

⁵ Hier sei nur exemplarisch der Umweltschutz angeführt, dessen Kosten relativ gut quantifiziert werden können, wohingegen sich die Nutzen einer exakten Quantifizierung („was ist saubere Luft wert?“) weitgehend entziehen.

brandenburgischen Innenministeriums) übernommen, übrigens wieder einmal nur in einer Fußnote (Seite 12, Fußnote 2): „Grundsätzlich sind im Innenministerium keine gravierenden Nachteile [der bereits durchgeführten Einkreisungen in Brandenburg, d. Verf.] bekannt.“ Auf Seite 16 führen die Autoren aus, dass „... es den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel ‚egal‘ ist, welche Gebietskörperschaft auf dem Türschild der Verwaltung steht ...“. Leider wird auch diese Erkenntnis von Bogumil/Kintzinger nicht empirisch belegt.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht spricht vieles dafür, dass größeren Städten mit hoher Zentralität (zumindest den Oberzentren) und einem entsprechenden Besatz mit zentralörtlichen Einrichtungen (nicht zuletzt auch Landeseinrichtungen, z.B. Hochschulen) ein spezifischer administrativer Status zuerkannt wird, um die Entwicklung der Städte als Standorte für Unternehmen und private Haushalte und das Entstehen von Ballungsvorteilen zu unterstützen. Der Mitteleinsatz auf der Kreisebene wird sich vielfach stärker an der gesetzlich geforderten Ausgleichsfunktion der Kreise als an der Einsicht orientieren, dass eine Stärkung der Oberzentren für eine nachhaltige Entwicklung des Kreisgebiets effektiver sein kann als eine räumlich eher gleichmäßige Verteilung der Mittel. Ähnliches ist im Bereich der Wirtschaftsförderung zu erwarten, hier wird die Kreisverwaltung dazu tendieren, aus ausgleichspolitischen Gründen auch Unternehmen und Unternehmensansiedlungen im ländlichen Raum zu fördern – obgleich eine räumliche Konzentration hier von Vorteil sein kann. Die Landesregierung kann die Entwicklung von Oberzentren mit Hilfe von Zweckzuweisungen oder einer entsprechenden Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs besonders fördern. Dies setzt aber den festen Willen der politischen Mehrheit auf der Landesebene voraus, auch entsprechend zu handeln, und kann sich von Jahr zu Jahr rasch ändern. Eine institutionelle Festlegung wie die Kreisfreiheit einer Stadt ist im Zeitverlauf wesentlich stabiler und weniger abhängig von politischen „Konjunkturzyklen“.

Die Kreisfreiheit allein garantiert natürlich keine finanzielle Besserstellung von Städten. Aber kreisfreie Städte müssen sich zumindest nicht via Kreisumlage an der Finanzierung ihres Umlandes beteiligen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht hat dies u.a. Vorteile für die bürgerschaftliche Partizipation (i.S. der Wahlbeteiligung), weil die Bewohner einer kreisfreien Stadt wissen, dass sie mit ihren Wählerstimmen nur über die örtlichen Angelegenheiten entscheiden. Bewohner des kreisangehörigen Raums müssen mit ihrer Wahlentscheidung hingegen auch über den Einsatz von Mitteln des Kreises an ganz anderen Orten als ihrem Wohnort entscheiden, über deren Situation sie schlecht informiert sind; in der Folge ist für die Direktwahl von Landräten im Vergleich zur Wahl der Oberbürgermeister von kreisfreien Städten eine niedrigere Wahlbeteiligung und aufgrund von Einkreisungen tendenziell eine Abnahme der bürgerschaftlichen Partizipation zu erwarten.

Kreisfreiheit hat zur Folge, dass speziell für die wichtigen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Tourismusmarketings in den kreisfreien Städten nur ein Amt zuständig ist. Dies bedingt niedrigere Transaktionskosten sowohl hin-

sichtlich der Koordination von jeweils zwei Ämtern als auch in Bezug auf die Außenwirkung und die Kontaktaufnahme etwa von potentiellen Investoren mit der Kommunalverwaltung. Zahlreiche Kompetenzen, die im kreisangehörigen Raum zwischen Kreis- und Gemeindeebene verteilt sind, werden in einer kreisfreien Stadt mit einer lokal verantwortlichen Verwaltungsleitung gebündelt; körperschaftsübergreifende Abstimmungen sind nicht erforderlich. Bogumil/Kintzinger weisen auf diese Vorteile der Kreisfreiheit – der offenbar von den Vertretern der kreisfreien Städte selbst angeführt wurden – zwar explizit hin (siehe Seite 18), aber ohne sich hierzu irgendwie zu äußern.

Die Vertreter der kreisfreien Städte haben laut Bogumil/Kintzinger auch auf das Problem hingewiesen, dass die Kreisebene nach einer Einkreisung ggf. nicht gewillt sein könnte, sich an Kultur- und Sporteinrichtungen der bisherigen kreisfreien Städte finanziell zu beteiligen, die auch von Bewohnern des Umlands genutzt werden (siehe Seite 18). Auch auf dieses Argument gehen Bogumil/Kintzinger an dieser Stelle nicht ein. In ihren Schlussfolgerungen vertreten sie die Auffassung, entsprechende Leistungen der Städte könnten relativ problemlos erhalten bleiben wenn für entsprechende finanzielle Ausgleichsmechanismen gesorgt würde (Seite 62). Wie weiter oben bereits erläutert wurde, sind derartige Mechanismen allerdings relativ instabil, wenngleich auch bei heutigem Status quo eine finanzielle Beteiligung des Umlands an entsprechenden Einrichtungen nicht zwingend erforderlich ist.

Für die Sichtbarkeit des Landes Brandenburg nach außen sind starke Oberzentren unerlässlich – es sei denn, das Land würde sich nur als „Teil der Region Berlin“ definieren und alles tun, um den Wirtschaftsstandort Berlin zu stärken. Dann wäre es zweckmäßig, alle Mittel auf die Kommunen im unmittelbaren Berliner Umland zu konzentrieren. Eine günstige Außenwirkung kann das Land eher über seine größeren und traditionsreichen Städte als über eine Identifikation Brandenburgs nur mit einer dünnbesiedelten Landschaft erreichen.

Fazit: Keine Reform ohne solide empirische Basis!

Die Schwächen des Gutachtens von Bogumil/Kintzinger sind vermutlich nicht zuletzt der extrem kurzen Bearbeitungszeit geschuldet. Für eine umfassende gutachterliche Aufarbeitung der komplexen Materie wären – gerade auch in Anbetracht der großen Relevanz der Fragestellung für die Zukunft des Landes Brandenburg – eine deutlich längere Bearbeitungszeit und empirisch fundierte Untersuchungen hinsichtlich der Vor- und Nachteile von kreisfreien Städten angemessen gewesen. Diese Zeit sollten sich der Landtag und die Landesregierung jetzt noch nehmen. Eine fundierte Reform – unabhängig davon, ob sie im Endergebnis ihren Ausdruck in Einkreisungen oder in anderen institutionellen Veränderungen findet – zu einem späteren Zeitpunkt ist auf jeden Fall besser als eine schnellstmögliche Reform nur auf der Basis von reinen Glaubensbekenntnissen.