

Zwischenbericht
der Enquete-Kommission 5/2

**„Kommunal- und Landesverwaltung
– bürgernah, effektiv und zukunftsfest –
Brandenburg 2020“**

vom 17. August 2012

www.ek-2020.brandenburg.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Anlagenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
 A Kurzfassung	 1
1 Einleitung	1
2 Ausgangslage	2
2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg	2
2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg	4
2.3 Landes- und Kommunalfinanzen	5
2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung	6
2.5 Kooperationen	7
2.6 E-Government	7
2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung	8
2.8 Bürgerumfrage	9
3 Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik	9
4 Zusammenfassung und Ausblick	11
 B Langfassung	 13
1 Einleitung	13
1.1 Einsetzung der Enquete-Kommission 5/2	13
1.2 Arbeitsweise der Enquete-Kommission 5/2	17
1.3 Zielsetzung und Gliederung des Zwischenberichts	18
2 Ausgangslage	19
2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg	19
2.1.1 Überblick über Verwaltungs- und Strukturreformen	20
2.1.2 Ämterbildung 1992	20
2.1.3 Kreisneugliederung 1993	21
2.1.4 Funktionalreformen	22
2.1.5 Gemeindegebietsreform 2003	23
2.1.6 Reform der Raumplanung	26
2.1.6.1 Zentralörtliche Gliederung in Brandenburg	26
2.1.6.2 Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (2009)	28
2.1.7 Reformen der Landesverwaltung	30
2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg	31
2.2.1. Entwicklung in den 90ern	32
2.2.2. Entwicklung seit dem Jahr 2000	33
2.2.3. Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030	35
2.2.4. Demografierelevante Konzepte und Maßnahmen	37
2.3 Landes- und Kommunalfinanzen	39
2.3.1 Landesfinanzen	40
2.3.1.1 Aktuelle Situation des Landeshaushalts	40

2.3.1.2 Prognose der Landesfinanzen bis 2020	41
2.3.2 Kommunalfinanzen	44
2.3.2.1 Aktuelle Situation der Kommunalfinanzen	44
2.3.2.2 Prognose der Kommunalfinanzen bis 2020	47
2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung	48
2.4.1 Grenzen und Möglichkeiten von Funktionalreformen	49
2.4.2 Aktuelle Aufgabenverteilung in Brandenburg	50
2.5 Kooperationen	51
2.5.1 Länderübergreifende Kooperationen	52
2.5.2 Kooperationen auf kommunaler Ebene (nicht grenzüberschreitend)	52
2.5.2.1 Kommunale Kooperation auf Landkreisebene	55
2.5.2.2 Kommunale Kooperation auf Gemeindeebene	57
2.5.2.3 Interkommunale Kooperation im Amt	58
2.6 E-Government.....	59
2.6.1 E-Government auf Landes- und Kommunalebene	60
2.6.2 Möglichkeiten und Grenzen des E-Governments	61
2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung	62
2.7.1 Bürgerschaftliches Engagement in Brandenburg	63
2.7.2 Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen	63
2.8 Bürgerumfrage	65
2.8.1 Ergebnisse der Bürgerumfrage.....	67
3. Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik	71
3.1 Erfahrungen anderer deutscher Flächenländer	71
3.1.1 Baden-Württemberg	72
3.1.2 Niedersachsen	73
3.1.3 Sachsen-Anhalt	74
3.1.4 Sachsen	76
3.1.5 Mecklenburg-Vorpommern	78
3.2 Internationale Reformtrends	80
3.3 Informationsreise	81
4 Zusammenfassung und Ausblick.....	83
4.1 Zusammenfassung der bisherigen Arbeit der EK 5/2	83
4.2 Ausblick.....	85
C Quellenverzeichnis	87

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg – Metropole, Ober- und Mittelzentren mit Mittelbereichen	29
Abb. 2	Einnahmenstruktur des Haushaltsplans 2011	40
Abb. 3	Ausgabenstruktur des Haushaltsplans 2011	41
Abb. 4	Entwicklung der steuerinduzierten Einnahmen	42
Abb. 5	Einnahmen und Ausgaben (vereinfacht) 2004-2020	43

Anlagenverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

A Kurzfassung

1 Einleitung

Die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ (EK 5/2) wurde am 15. März 2011 durch alle im Landtag Brandenburg vertretenen Fraktionen beantragt. In der Begründung heißt es: „Vor dem Hintergrund der prognostizierten demografischen Entwicklung und der absehbaren Verschlechterung der finanziellen Situation von Land und Kommunen ist es [...] absehbar, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen nicht zukunftsfähig ist und die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form keinen Bestand haben können. Die Enquetekommission soll die wesentlichen Problemfelder aufgreifen, die aktuellen Strukturen bewerten und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.“¹ Der Landtag Brandenburg folgte diesem Antrag und beschloss in seiner 32. Sitzung am 23. März 2011 die Einsetzung der EK 5/2².

Der EK 5/2 gehören sieben parlamentarische Mitglieder und sieben nicht-parlamentarische Mitglieder an. Als Vorsitzender wurde der Abgeordnete Stefan Ludwig (DIE LINKE), als stellvertretender Vorsitzender der Abgeordnete Sven Petke (CDU) durch den Landtag gewählt.

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

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

¹ Drucksache 5/2952, S. 3.

² Drucksache 5/2952-B.

2 Ausgangslage

2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg

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

Bereits 1992 wurde die Ämterbildung durchgeführt, bei der die Verwaltungszuständigkeit der – sodann – amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter überging: Von einigen Anzuhörenden wurde die Einschätzung vorgenommen, dass sich das Amtsmodell insbesondere im ländlichen Raum bewährt habe³.

Wenig später, in den Jahren 1993/94 wurde die heute bestehende kreiskommunale Struktur geschaffen: Die seinerzeit bestehenden 38 Landkreise wurden zu 14 Landkreisen fusioniert; gleichzeitig verloren die (heute Großen kreisangehörigen) Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt ihren Status der Kreisfreiheit. Der Reformprozess wurde von Reformbeteiligten im Rahmen der Anhörung positiv dargestellt; auch habe sich die aktuelle Struktur bewährt⁴.

Die gebietlichen / strukturellen Reformen der 90er Jahre wurden durch eine Funktionalreform (1993 bis 1996) ergänzt. In dieser Zeit sind eine Reihe von Aufgaben auf die Landkreisebene übertragen worden; eine interkommunale Funktionalreform ist indes nicht erfolgt⁵. Gleichwohl wurde die damalige Funktionalreform, die durch „politische Rückendeckung“ ermöglicht worden sei, insgesamt als erfolgreich, zumindest als ein erster gewichtiger Funktionalreformschritt, bewertet⁶.

Ein zweiter gewichtiger Reformschritt der gesetzlich als Daueraufgabe verankerten Funktionalreform wurde durch die Einrichtung einer von 2004 bis 2009 arbeitenden „Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Weiterführung der Funktionalreform“ versucht. Diese Arbeitsgruppe konnte jedoch keinen weiteren Kommunalisierungsschub auslösen⁷. Die EK 5/2 hat sich auf Grund dieser Erfahrung dazu entschlossen, bei der Prüfung der Kommunalisierung von Landesaufgaben die Kostenfrage zunächst zurückzustellen.

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

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

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

6 Vgl. Dr. Humpert, a.a.O., S. 26 f.

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

Im September 2000 hat der Landtag eine landesweite Gemeindegebietsreform eingeleitet. Dem lag die Auffassung des Gesetzgebers zugrunde, dass in Brandenburg viele Gemeinden mit zu geringer Einwohnerzahl keine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft mehr hätten. Eine erhöhte gemeindliche Leistungsfähigkeit sollte vor allem durch die Realisierung gemeindlicher Mindestgrößen (gemessen an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner(EW)) erreicht werden⁸. Den gesetzgeberischen Eingliederungs- und Gemeindeneubildungsentscheidungen war die bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderliche sog. „Freiwilligkeitsphase“ (bis zum 31. März 2002) vorangestellt, mit der vertragliche Gemeindezusammenschlüsse auch finanziell unterstützt wurden. Die insgesamt mehr als 80 gesetzlichen Neugliederungsregelungen in sechs „Gesetzspaketen“ hielten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Wesentlichen stand; Beanstandungen konnte durch ein Heilungsgesetz Rechnung getragen werden. Die Anzahl der Gemeinden in Brandenburg wurde durch die Gemeindegebietsreform von 1.479 auf 416 reduziert. Die Zahl der Verwaltungsträger blieb im Wesentlichen unverändert⁹.

Die Effekte der landesweiten Gemeindegebietsreform wurden von den Anzuhörenden unterschiedlich beurteilt. Dies gilt sowohl hinsichtlich der befürchteten negativen Auswirkungen insbesondere auf die „lokale Identität“ und das Ehrenamt¹⁰ als auch hinsichtlich der erhofften Verbesserung der finanziellen Situation.¹¹ Eine eigene – zwischen den Mitgliedern abgestimmte – Bewertung der (Aus-)Wirkungen der Gemeindegebietsreform hat die EK 5/2 noch nicht formuliert. Eine belastbare Evaluierung der Reformergebnisse durch die Landesregierung oder Dritte gibt es nicht.

Auch die Verwaltungsreformen auf Landesebene wurden erörtert: Die Reduzierung des Personalbestandes der Landesverwaltung von 68.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr 1997 auf 49.247 VZÄ im Jahr 2010 zeigt die vom Haushaltssicherungsgesetzgeber flankierten Anstrengungen in einem zentralen Bereich¹². Die enge Verknüpfung der Reform

⁸ Vgl. Drucksache 3/1732-B.

⁹ Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 6-8.

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

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

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

der Landesverwaltung mit dem Ziel des Stellenabbaus wurde allerdings insbesondere von den Gewerkschaften kritisiert.¹³ Darüber hinaus hat es erhebliche strukturelle Bündelungen (Zusammenlegungen von Behörden und Einrichtungen gem. Haushaltssicherungsgesetz) und Standortreduzierungen gegeben.

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

2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg

Die Dekade der 1990er Jahre ist ein von Brandenburg-spezifischen, von der Entwicklung in anderen ostdeutschen Ländern deutlich unterscheidbaren demografischen Sondereffekten geprägter Zeitraum. In den Jahren 2000 bis 2009 weist die brandenburgische Bevölkerungsentwicklung ein erhebliches Geburtendefizit auf: Die Zahl der Geborenen liegt in diesem Zeitraum jährlich um rund 8.000 Personen unter der Zahl der Gestorbenen. Die Bevölkerungszahl Brandenburgs sinkt in der Folge (von 2000 bis 2009) um rund 90.000 Personen auf 2,51 Millionen EW.¹⁴ Verbesserte Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen sowie die systematische Verbesserung der medizinischen Versorgung führen seit 1990 zu einer überproportionalen Steigerung der Lebenserwartung im Land Brandenburg.

Die Bevölkerungsentwicklung verläuft aber landesweit nicht gleichförmig: Dem insgesamt zu beklagenden Bevölkerungsrückgang um 3 Prozent im Zeitraum 2000 bis 2009¹⁵ steht ein Bevölkerungswachstum von 15 Prozent im Berliner Umland gegenüber.

Dabei wird die positive Wanderungsbilanz des Berliner Umlandes in sehr starkem Maße durch den Zustrom von Berlinerinnen und Berlinern erzeugt, die negative Wanderungsbilanz des weiteren Metropolenraumes dagegen überwiegend durch die Abwanderung in die alten Bundesländer.¹⁶ Dieser regionalspezifische – gegenläufige - Bevölkerungsentwicklungsdreht wird allen Prognosen zufolge noch zunehmen. Der insgesamt zu konstatierende Bevölkerungsrückgang ist unumkehrbar und langfristige

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

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

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

16 Vgl. ebd.

Realität. Bis zum Jahr 2030 wird der „weite Metropolenraum“ jede(n) vierte(n) EW verlieren, wogegen das Berliner Umland weiter wachsen wird. Bei alledem stellt die Abwanderung von jungen gut ausgebildeten Frauen ein zentrales Problem dar (Stichworte: keine „gender-Neutralität“ der demografischen Entwicklung, „demografisches Echo“). Das Geburtendefizit wird weiter steigen.

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

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

2.3 Landes- und Kommunalfinanzen

In der Entwicklung der Finanzsituation bis 2020 von Land und Kommunen liegt einer der Gründe für die Einsetzung der EK 5/2. Die Kommission hat in mehreren Sitzungen Anhörungen zu den Landes- und Kommunalfinanzen durchgeführt und die Probleme erörtert: Für den Landeshaushalt 2011¹⁸ waren ursprünglich Ausgaben in Höhe von 10,14 Milliarden Euro vorgesehen. Das Land konnte nur 54 Prozent der Ausgaben durch eigene Einnahmen decken. Entsprechend groß ist die Abhängigkeit des Landeshaushalts von Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, des Bundes und der Europäischen Union. Knapp ein Drittel des Landesbudgets wurde für Personal und Sachausgaben der Verwaltung verwendet (ca. 49.850 Landesbedienstete).¹⁹

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

18 Die folgenden Haushaltsdaten geben den Stand vom 16. September 2011 wieder.

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

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

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

2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung

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

Um einen Überblick und eine realistische Einschätzung insbesondere zu den bislang durch die landesunmittelbare Verwaltung wahrgenommenen, gleichwohl kommunalisierbaren Aufgaben zu gewinnen, hat eine Arbeitsgruppe der EK 5/2 Fachgespräche mit

²⁰ Vgl. ebd.

²¹ Vgl. ebd.

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

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

Ressortverantwortlichen und weiteren Sachverständigen geführt. Die Ergebnisse und Vorschläge zu einer Kommunalisierung von Landesaufgaben, als auch der kommunalen Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen werden im weiteren Verlauf der Arbeit der Enquetekommission erörtert.

2.5 Kooperationen

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

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

2.6 E-Government

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

Um den Stand des E-Governments auf Kommunal- und Landesebene sowie grundsätzlich

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

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

die Grenzen und Möglichkeiten von E-Government bewerten zu können, hat die EK 5/2 weitere Anhörungen durchgeführt. Dabei wurden auch Modellprojekte präsentiert, wie MAERKER Brandenburg und der Mobile Bürgerservice. Ein Anzuhörender kritisierte in diesem Zusammenhang, dass es im Bereich E-Government in Brandenburg viele kleinteilige Ansätze gebe (in Land und Kommunen), und dass Brandenburg, mit einigen Ausnahmen, eine vor acht Jahren noch bestehende Vorreiterrolle eingebüßt habe.²⁶ Darüber hinaus wurde auch diskutiert, ob E-Government z. B. durch neue Möglichkeiten zur Bündelung von Querschnittsaufgaben (z. B. Personalverwaltung) und Fachverfahren auf kommunaler Ebene Einspareffekte generieren kann, die sonst nur durch Zusammenschlüsse von Kommunen möglich seien.

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

2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung

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

Im Jahr 2009 war ein Drittel der Brandenburger Bevölkerung freiwillig engagiert; im Zehnjahresvergleich stieg zudem der Anteil der Engagierten deutlich an²⁷. So zeigen junge Leute bis unter 30 Jahre und die große Gruppe der Bevölkerung im Alter von 46 bis unter 65 Jahren ein überdurchschnittliches Engagement. Insbesondere in den ländlichen Räumen Brandenburgs engagieren sich mehr Menschen freiwillig als im Landesdurchschnitt, obschon diese Regionen besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind.

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

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

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

Die Kommission hat bislang noch nicht die vielfältigen formellen und informellen Instrumente der kommunalen Bürgerbeteiligung²⁹ im Land Brandenburg erfasst und bewertet.

2.8 Bürgerumfrage

Mit der Durchführung einer Bürgerumfrage mit dem Titel „Die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg gegenüber ihrer Kommunal- und Landesverwaltung“ sollten die Erwartungen an die Kommunal- und Landesverwaltung ermittelt werden.

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

3 Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik

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

²⁸ Vgl. a.a.O., S. 39.

²⁹ Siehe auch § 13 BbgKVerf.

³⁰ Vgl. Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11, Anlage 7-9.

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

Brandenburg weist im Vergleich mit anderen Ländern allerdings nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch zahlreiche Besonderheiten auf. Dementsprechend wurde in den Anhörungen zu den Reformbemühungen in anderen Ländern mehrfach angemerkt, dass sich die Zielsetzungen der Reformen zwar oftmals ähnelten, die Wege zur Zielerreichung sich jedoch durchaus unterschieden: Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben in den vergangenen Jahren kommunale Gebietsreformen durchgeführt. Jedoch hat nur Sachsen die Gebietsreform mit einer umfassenden Funktionalreform verknüpft. Eine signifikante Aufgabenübertragung von der kreislichen auf die kreisangehörige Ebene fand in keinem der Bundesländer statt.³¹

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

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

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

Auch international gibt es durchweg Reformen der Kommunalstrukturen. Dabei gibt es allerdings auch gegenläufige Reformtrends. Während in England, wo zuletzt sehr große Gemeinden geschaffen wurden, über kleinere Gemeinden diskutiert wird, sollen in Griechenland, nicht zuletzt ausgelöst durch die Finanzkrise, wesentlich größere Gemeinden gebildet werden. Bei der Befassung mit den Reformanstrengungen in den Nachbarstaaten wurde auch deutlich, dass die Durchsetzbarkeit einer Reform und deren Erfolg insgesamt ganz wesentlich von der politischen Kultur des jeweiligen Landes abhängen.³³ Die Erfahrungen in Skandinavien zeigen, dass eine konsensuale Ausrichtung hier hilfreich ist.

4 Zusammenfassung und Ausblick

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

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

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

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

wird.

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

B Langfassung

1 Einleitung

1.1 Einsetzung der Enquete-Kommission 5/2

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

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

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

1. Die Ergebnisse der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993 und der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 sind zu prüfen und unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit in einer zusammenfassenden Bewertung darzustellen. Dabei sind die Erfahrungen anderer Länder, insbesondere der Reformen in Sachsen, Sachsen-

34 Drucksache 5/2952, S. 3.

Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu berücksichtigen. Die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten sind vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten.

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

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

Darüber hinaus hat die Enquete-Kommission ausdrücklich die Möglichkeit, dem Landtag weitere Ansatzpunkte und Vorschläge zu unterbreiten, welche als Lösungen für die demografischen und finanzbedingten Veränderungen in Brandenburg herangezogen werden können. Wenn nötig sind zusätzliche Expertisen in Auftrag zu geben. Der Landtag Brandenburg erwartet, dass das Präsidium des Landtages die Arbeit der Enquete-Kommission ermöglicht, begleitet und unterstützt. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass sie über den Entwicklungsstand der Arbeit der Landesverwaltung jederzeit unterrichtet wird, um unnötigen Mehraufwand und Doppelprüfungen zu vermeiden.“³⁵

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

Laut dem „Gesetz über die Enquete-Kommission des Landtags Brandenburg“ können einer Enquete-Kommission auch Personen angehören, die nicht Mitglied des Landtages sind. Für

35 Drucksache 5/2952-B.

36 Vgl. Drucksache 5/2953-B.

37 Vgl. Drucksache 5/2954-B.

parlamentarische Mitglieder können Stellvertreterinnen und Stellvertreter benannt werden (§ 2 Abs. 1). Mit Einsetzung der EK 5/2 wurde festgelegt, dass die EK 5/2 aus insgesamt 14 Mitgliedern bestehen soll, davon sieben parlamentarische und sieben nicht-parlamentarische Mitglieder. Die Fraktionen der SPD und DIE LINKE entsendeten jeweils zwei parlamentarische und zwei nicht-parlamentarische Mitglieder, die Fraktionen der CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN entsendeten jeweils ein parlamentarisches und ein nicht-parlamentarisches Mitglied. Von den Fraktionen wurden folgende Mitglieder für die EK 5/2 benannt:

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

1.2 Arbeitsweise der Enquete-Kommission 5/2

Die EK 5/2 trat am 06. Mai 2012 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. In dieser und der folgenden Sitzung wurde schwerpunktmäßig über die Arbeitsweise der EK 5/2 diskutiert. In der zweiten Sitzung beschloss die EK 5/2 einen Arbeitsplan, der die Arbeitsweise inhaltlich strukturieren und einen ungefähren Zeitablauf vorgeben sollte. Der Arbeitsplan unterteilt die im Einsetzungsbeschluss aufgegriffenen Themenfelder in sieben Themenkomplexe:

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

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

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

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

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

5).

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

1.3 Zielsetzung und Gliederung des Zwischenberichts

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

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

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

- Die Darstellung und Bewertung der Ausgangslage in Brandenburg (Kapitel 2),
- die Reform Erfahrungen anderer Bundesländer und Staaten (Kapitel 3) sowie
- den Ausblick auf die Arbeit der EK 5/2 bis zum Abschlussbericht (Kapitel 4).

⁴⁰ Vgl. Drucksache 5/2952-B.

2 Ausgangslage

2.1 Bisherige Verwaltungs- und Strukturreformen in Brandenburg

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

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

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

- Herr Jörg Vogelsänger (Minister für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, 2. Sitzung),
- Herr Dr. Markus Grünewald (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 3. Sitzung),
- Herr Plückelmann (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 3. Sitzung),
- Frau Dr. Christiane Büchner (Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, 6. Sitzung),
- Herr Karl-Ludwig Böttcher (Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Mitglied der EK 5/2, 6. Sitzung),
- Herr Dr. Paul-Peter Humpert (Landkreistag Brandenburg, Mitglied der EK 5/2, 6. Sitzung),
- Frau Abgeordnete Margitta Mächtig (DIE LINKE, stellvertretendes Mitglied der EK5/2, 7. Sitzung),
- Herr Volker-Gerd Westphal (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 7. Sitzung),

41 Drucksache 5/2952-B, S. 2.

42 Siehe Anhörungsliste Anlage 1.

- Herr Manfred Loos (Ver.di Berlin Brandenburg, 7. Sitzung).

2.1.1 Überblick über Verwaltungs- und Strukturreformen

Seit Neugründung des Landes am 3. Oktober 1990 gab es in Brandenburg zahlreiche Verwaltungs- und Strukturreformen,⁴³ sowohl auf der Ebene des Landes als auch auf der Ebene der Kommunen. Dazu zählen z. B. die Ämterbildung zwischen 1991 und 1993, die Kreisgebietsreform 1993, verschiedene Funktionalreformen, die Gemeindegebietsreform zwischen 1998 und 2003 sowie die seit kurz nach dem Beitritt des Landes Brandenburg zur Bundesrepublik Deutschland einsetzenden Reformen der Landesverwaltung.⁴⁴

2.1.2 Ämterbildung 1992

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

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

Eine umfassende Bewertung der Ämterbildung 1992 bzw. des Amtsmodells wurde bisher noch nicht durchgeführt. Jedoch kann schon jetzt festgehalten werden, dass sich das brandenburgische Amtsmodell neben der Einheitsgemeinde, insbesondere im ländlichen Raum, grundsätzlich bewährt habe, wenngleich der Prozess der politischen Abstimmung in den Ämtern aufwändiger sei.⁴⁷

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

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

45 Vgl. Drucksache 1/433.

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

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

2.1.3 Kreisneugliederung 1993

Bei der Neugründung des Landes am 3. Oktober 1990 gab es 38 Landkreise und sechs kreisfreie Städte mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von 50.000 EW und einer Flächenspanne von 307 bis 1267 km². Nach der Ämterreform 1992 wurde sich der Struktur und Funktion (vgl. Kapitel 2.1.4) der Landkreise gewidmet. Zielsetzung war die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Kreise, insbesondere unter Berücksichtigung der Entscheidung zugunsten eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus und des Verzichts auf staatliche Mittelbehörden (z. B. Regierungsbezirke) in Brandenburg. Mit dem Gesetz zur „Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg“ vom 24.12.1992 wurde die noch heute bestehende Struktur von 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten geschaffen (14+4).⁴⁸

Die neuen Landkreise sollten durchschnittlich 150.000 EW haben (120.000 EW in dünnbesiedelten Gebieten), dabei aber keine regionalen Dimensionen annehmen. Darüber hinaus entschied man sich für die Bildung von Sektoralkreisen entlang der Verkehrsachsen, um den Kreisen die Wahrnehmung ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zwischen dem wirtschaftlich starken Berliner Umland und den berlinfernen Regionen zu ermöglichen. Nach erfolgter Kreisneugliederung hatten die 14 Landkreise im Durchschnitt rund 149.000 EW, bei einer durchschnittlichen Fläche von rund 2.053 km² (ohne die vier kreisfreien Städte).⁴⁹

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

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

48 Vgl. Drucksache 1/1259.

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

50 Vgl. Drucksache 1/1259.

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

2.1.4 Funktionalreformen

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

Trotzdem sei diese Reform insgesamt erfolgreich gewesen, was insbesondere durch eine „politische Rückendeckung“ ermöglicht worden ist.⁵³

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

⁵¹ Vgl. Dr. Humpert, a.a.O.

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

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

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

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

Ebenfalls unter dem Aspekt der Funktionalreform kann auch die Arbeit des 2005 eingesetzten „Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards“ (SANS) des Landtages Brandenburg betrachtet werden. Zwar beschäftigte sich der SANS schwerpunktmäßig mit dem Bürokratieabbau im Land, jedoch entfaltete das vom SANS initiierte Standarderprobungsgesetz auch Wirkungen im Bereich der Funktionalreform. So wurde das Standarderprobungsgesetz auch für die Erprobung von Aufgabenverlagerungen in gesetzlich bestimmten Bereichen erweitert.⁵⁶ Darüber hinaus empfiehlt der SANS in dem 2007 vorgelegten Abschlussbericht eine „weitgehende Kommunalisierung aller unmittelbar bürger- und unternehmensbezogenen Aufgaben des Landes.“⁵⁷ Die EK 5/2 bat die Landesregierung in ihrer 7. Sitzung um einen Kurzüberblick über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des SANS, der der Kommission am 09. Mai 2012 zugestellt worden ist.⁵⁸ Schriftlich angehört wurde auch Staatssekretär Bretschneider, der sich als Ressortvertreter kritisch gegenüber einer Aufgabenkommunalisierung einließ.

2.1.5 Gemeindegebietsreform 2003

Der Zweite Landtag Brandenburg setzte eine Enquete-Kommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ zur Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Land Brandenburg ein. Die Kommission sprach sich in ihrem Abschlussbericht dafür aus, die gemeindliche Struktur im Land Brandenburg fortzuentwickeln. Neben amtsfreien Gemeinden sollten die Ämter zu sog. Amtsgemeinden

⁵⁵ Drucksache 3/1482, S. 3.

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

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

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

umgeformt werden. Sie hielt eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch den Gesetzgeber für unangemessen im Hinblick auf die Verhältnisse in weiten Bereichen des Landes Brandenburg. Gemeindeeingliederungen oder -neugliederungen durch den Gesetzgeber blieben im Einzelfall möglich. Der Landtag nahm den Bericht am 06. Mai 1999 zur Kenntnis.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 20. September 2000 (Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg)⁵⁹ eine landesweite Gemeindegebietsreform eingeleitet.⁶⁰ Auslöser war die Auffassung des Gesetzgebers, dass vor allem viele der amtsangehörigen Gemeinden durch deren geringe Bevölkerungsgröße (mehr als die Hälfte mit einer Bevölkerung von unter 500 EW) keine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft mehr haben. Vor allem durch Zusammenschlüsse sollte die Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhöht werden. Amtsangehörige Gemeinden sollten eine Mindesteinwohnerzahl von 500 EW erreichen, ein Amt sollte aus drei bis sechs amtsangehörigen Gemeinden bestehen und insgesamt mindestens 5.000 EW zählen. Außerdem wurden die bis dahin bestehenden drei Amtsmodelle auf ein Modell reduziert und die Ortsteilverfassung ausgebaut. Im engeren Verflechtungsraum (vgl. Kapitel 2.1.6) sollten grundsätzlich amtsfreie Gemeinden mit mehr als 5.000 EW gebildet werden, im äußeren Entwicklungsraum gab es differenziertere Ansätze.⁶¹ Die Reform war in zwei Phasen unterteilt: Nach einer Freiwilligkeitsphase, die bis zum 31. März 2002 währte, wurden mit Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze am 26. Oktober 2003 Gebietsänderungen kraft Gesetzes vollzogen. Insgesamt wurde durch die Gemeindegebietsreform die Anzahl der Gemeinden in Brandenburg von 1.479 auf 416 reduziert. Davon waren 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden waren 54 Ämtern zugeordnet. Die Zahl der Verwaltungsträger blieb im Wesentlichen unverändert.⁶²

Eine umfassende und objektive Evaluation der Gemeindegebietsreform 2003 liegt nicht vor.

59 Vgl. Drucksache 3/1732-B.

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

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

62 Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 6-8.

Die Landesregierung hat der EK 5/2 einen Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003 zur Verfügung gestellt. Der Vertreter der Landesregierung hat darauf hingewiesen, dass dieser – ursprünglich nur für die Landesregierung erstellt – Bericht nicht der Arbeit der EK 5/2 vorgreifen möchte.⁶³

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

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

Die teilweise befürchteten negativen Effekte einer umfassenden Gemeindegebietsreform auf die lokale Identität bzw. das Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung konnten jedoch nicht nachgewiesen werden. Dies ist insbesondere dadurch bedingt, dass die lokale Identität nur eingeschränkt durch den politisch-administrativen Status beeinflusst werde. Wesentlich wichtiger seien das lokale Angebot an Infrastruktur (Kitas, Schulen, Nahverkehr etc.) und das Fortbestehen z. B. lokaler Vereinsstrukturen oder auch der Freiwilligen Feuerwehr im Ort⁶⁷. Das Zusammenwachsen der fusionierten Gemeinden und Ämter sei jedoch ein langwieriger Prozess gewesen, der zum Teil immer noch andauere, und der bei der Bevölkerung eine gewisse „Reformmüdigkeit“ ausgelöst habe.⁶⁸

Die Erwartungen an die Stärkung der Ortsteilverfassungen konnten nur bedingt erfüllt

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

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

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

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

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

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

werden. Durch die Ortsteilverfassung sollte auch eine Art Kompensation für die Gemeinden erreicht werden, die ihre Unabhängigkeit verloren haben und zu Ortsteilen wurden. Die ehrenamtlichen Ortsbeiräte und Ortsvorsteher haben zwar ein umfassendes Informationsrecht, seien jedoch mit den Entscheidungsbefugnissen unzufrieden.⁶⁹

Seit der Gemeindegebietsreform hat sich die Struktur der kreisangehörigen Ebene nur geringfügig geändert. Mit Stand vom 30. Juni 2010 gab es im Land Brandenburg 415 Gemeinden in 14 Landkreisen. Davon sind 144 Gemeinden amtsfrei und 271 amtsangehörig in insgesamt 53 Ämtern. 112 Kommunen besitzen das Stadtrecht. In den Brandenburger Gemeinden gibt es 1.763 Ortsteile.⁷⁰

2.1.6 Reform der Raumplanung

2.1.6.1 Zentralörtliche Gliederung in Brandenburg

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

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

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

69 Vgl. Dr. Büchner, a.a.O., S. 12 ff.

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

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

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

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

Fazit:

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

Nach Aussage von Frau Schneider werde das Instrument der Zentralen Orte allein zukünftig nicht ausreichen, die Daseinsvorsorge (vor allem in der Grundversorgung) langfristig hinreichend zu regeln. Sodass die Mittelbereiche, die im Landesentwicklungsplan ausgewiesen sind, einerseits die Bezugskulisse für die Vorhaltung der gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge seien und andererseits zugleich eine räumliche Bezugskulisse für die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Grundversorgung böten. Die Mittelzentren würden aufgefordert, mit ihren Gemeinden im Mittelbereich zu kooperieren.⁷⁴

⁷² Entwickelt in den 30er Jahren von dem Geografen Walter Christaller.

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

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 43.

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

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

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

Der Landesentwicklungsplan legt Bereiche der Grundversorgung⁷⁵ mit einem Grundsatz 2/4 fest. Danach gibt es in diesen Gemeinden keine übergemeindlich wirkenden Funktionsüberhänge und damit auch keine Zentralität im Sinne der Definition des Landesentwicklungsprogramms mehr. Auf die Ausweisung von Kleinzentren und Grundzentren als Zentrale-Orte-Kategorien wurde verzichtet.⁷⁶ Das Zentrale-Orte-System sei folglich grundsätzlich geändert worden.⁷⁷

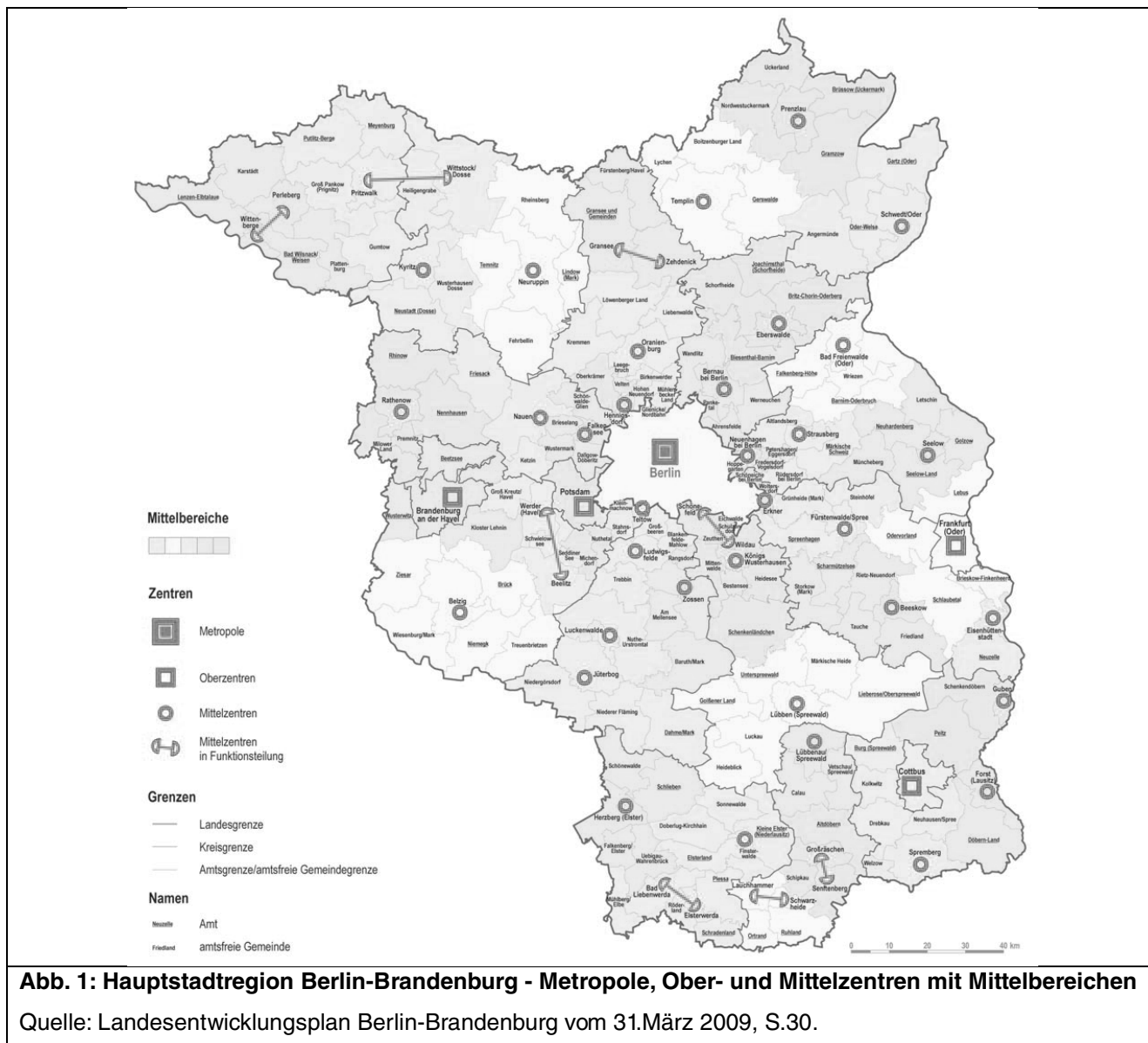
Ein nationales Alleinstellungsmerkmal stellt dabei die aus dem Gesamtraum der Länder Berlin und Brandenburg bestehende Metropolregion, in deren Mitte die Bundeshauptstadt liegt und die daher als Hauptstadtregion bezeichnet wird.⁷⁸

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

76 Vgl. Schneider, a.a.O., S.42.

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

78 Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009, S.23.



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

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

2.1.7 Reformen der Landesverwaltung

Die Reform der Landesverwaltung war seit Gründung des Landes Brandenburg Dauerthema in Brandenburg.⁸⁰ Auslöser war zum einen der im Vergleich zu strukturschwachen westdeutschen Flächenländern hohe Personalbestand (1997 gab es ca. 68.000 VZÄ (Vollzeitäquivalente)) und zum anderen die seit den 1990er Jahren in Deutschland verstärkt geführte Diskussion zum sog. „Neuen Steuerungsmodell“. In den folgenden Jahren gab es verschiedene Beratungs- und Koordinierungsgremien, z. B. der bereits angesprochene SANS, die das Thema Modernisierung der Landesverwaltung vorantrieben. Dabei wurden aber oftmals auch bestimmte „Moden“ der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen, die sich im Nachhinein als nur bedingt nützlich erwiesen.

Höhepunkte der Modernisierungsbemühungen waren die erste Personalbedarfsplanung 2001,⁸¹ die seitdem kontinuierlich fortgeschrieben wurde, und die Verabschiedung des Gesetzes zur „Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung“ (Haushaltssicherungsgesetzes) am 25. Juni 2003.⁸² Das Haushaltssicherungsgesetz, welches weiterhin gilt, sah starke Veränderungen der Verwaltungsstrukturen vor, z. B. durch organisatorische Bündelungen, und ermöglichte dadurch die deutliche Reduzierung des Personalbestands, insbesondere in den Zentralverwaltungen (Personal etc.). Die in der Kommission besprochene Personalbedarfsplanung⁸³ für den Zeitraum 2010 bis 2014 sieht einen Rückgang des Personalbestands von 49.247 im Jahr 2010 auf 45.500 im Jahr 2014 vor. Im Jahr 2009 schloss die Landesregierung mit den Gewerkschaften den Tarifvertrag Verwaltungsumbau (TV Umbau) ab, der die räumliche (z. B. Mobilitätsprämie) und aufgabenbezogene (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen) Flexibilität der Beschäftigten erhöhen sollte.⁸⁴

Die enge Verknüpfung der Reform der Landesverwaltung mit dem Ziel des Stellenabbaus wurde insbesondere von den Gewerkschaften kritisiert. So habe die Reformbereitschaft der Beschäftigten gelitten, da Ihnen gegenüber oftmals nur die negativen Folgen von

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

81 Vgl. Drucksache 3/2612.

82 Vgl. Plenarprotokoll 3/77.

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

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

Reformen, nicht jedoch positive Chancen der Veränderungen vermittelt worden seien. Auch der im TV Umbau festgelegte Rechtsanspruch auf Qualifizierung werde dadurch kaum genutzt.⁸⁵⁸⁶

Fazit:

Die Kommunal- und Landesverwaltung in Brandenburg hat sich seit der Wende einem kontinuierlichen Veränderungsprozess unterzogen. Dies war bedingt durch die Sondersituation der Wiedervereinigung und Wiedergründung des Landes Brandenburg sowie der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung, sich ändernden Rahmenbedingungen aber auch von bestimmten Modernisierungsmoden. Dabei ist zu bemerken, dass die meisten Reformen immer eng mit dem Aspekt des Personalabbaus und damit der Kosteneinsparungen verbunden waren⁸⁷. Eine objektive Bewertung der Wirkung der Verwaltungs- und Strukturreformen ist jedoch kaum möglich.⁸⁸

2.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg

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

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

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

86 Eine Übersicht der Entwicklung der Anzahl der Landesbeschäftigten kann Anlage 6 entnommen werden.

87 Vgl. Westphal, a.a.O., S. 43.

88 Dies ist jedoch kein „brandenburgisches Phänomen“, sondern eine generelle Problematik bei der Bewertung von Verwaltungs- und Strukturreformen. So haben sich von der EK 5/2 angehörte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch dahingehend geäußert, dass es keine objektiven und verallgemeinerbare Aussagen zu möglichen Mindestgrößen von Gemeinden gibt, sondern lediglich entsprechende Reformtrends und/oder subjektiven Bewertungen (Vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/6, S. 8 sowie vgl. Prof. Dr. Bogumil / Prof. Dr. Kuhlmann, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10, S. 21 f, 28 und 44 f).

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

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

- Herr Minister Jörg Vogelsänger (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, 2. Sitzung),
- Herr Dr. Markus Grünewald (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 3. Sitzung),
- Herr Manfred Bauer (Staatskanzlei des Landes Brandenburg, 6. und 7. Sitzung) und
- Frau Ilka Seyer (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 7. Sitzung).

Gemäß Beschluss des Landtages Brandenburg vom 24. März 2012⁹⁰ wurde der Dritte Demografiebericht des Landes Brandenburg – nach den Berichten 2004 und 2005 – durch die Landesregierung angefertigt. Nachdem der Erste Demografiebericht 2004 sich mit dem demografischen Wandel in allgemeiner Hinsicht und den wirtschaftspolitischen Folgen befasste, untersuchte der Zweite Demografiebericht 2005 die Ursachen und Folgen der einzelnen Handlungsebenen. Der Dritte Demografiebericht 2011 skizziert u. a. die Veränderungen seit dem Jahr 1990, zeigt eine Projektion bis zum Jahr 2030 auf und beschreibt die Erfahrungen mit Projekten und Maßnahmen im Umgang mit dem demografischen Wandel.⁹¹

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

2.2.1. Entwicklung in den 90ern

Die politische Wende im Jahr 1989 und dem damit einhergehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbruch führte zu Beginn der 1990er Jahre im Land Brandenburg und den anderen neuen Bundesländern zu einem sehr starken Geburtenrückgang. Die Übernahme des Gesellschaftssystems der alten Bundesländer führte damit zu dauerhaften Änderungen im generativen Verhalten. Während zu DDR-

⁹⁰ Vgl. Drucksache 5/2941-B

⁹¹ Nähere Informationen siehe Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011.

Zeiten der Lebensstil geprägt war von einer frühen wirtschaftlichen Selbständigkeit, einer Familiengründung in jungen Lebensjahren und einer geringen Kinderlosigkeit, kam es nach der Wiedervereinigung zu einer erheblichen Individualisierung der Lebensstile.

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

Daneben waren die 1990er Jahre auch geprägt von einer hohen Wanderungsdynamik, die einerseits aus erheblichen Zuwanderungen und andererseits aus der Abwanderung von Brandenburgern in die alten Bundesländer – begünstigt durch die regionalen Unterschiede in den Lebens-, Arbeits- und Einkommensverhältnissen – resultierte.⁹³ Eine nachholende Wohnsuburbanisierung gab es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre durch die sehr starke Bautätigkeit im Berliner Umland, die im kleineren Maßstab auch im Umland der größeren Städten und Gemeinden der berlinfernen Regionen Brandenburgs ablief. Auch die Binnenwanderung innerhalb des Landes Brandenburg führte zu drastischen Verlusten in den größeren Städten. Insgesamt wurden die Wanderungsverluste jedoch zahlenmäßig durch die Wanderungsgewinne aus Berlin mehr als ausgeglichen. Im Ergebnis wuchs trotz des hohen Geburtendefizits die Bevölkerungszahl im Land Brandenburg leicht. In der Folge war Brandenburg das einzige der neuen Bundesländer mit steigender Bevölkerungszahl.⁹⁴

Fazit:

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

2.2.2. Entwicklung seit dem Jahr 2000

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

92 Vgl. ebd., S. 3.

93 Vgl. ebd., S. 4.

94 Vgl. ebd., S. 4.

Millionen EW.⁹⁵

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

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

Der demografische Wandel geht auch mit einer Verkleinerung der Haushalte und einer Änderung der Familienstrukturen einher. Statistisch gesehen besteht der Brandenburger Durchschnittshaushalt nur noch aus 2,0 Personen. Mittlerweile ist mehr als jeder dritte Haushalt ein Singlehaushalt. Der Anteil der Kinder, die in einem Haushalt eines Ehepaares hineingeboren wurden, betrug im Jahr 2009 nur noch 60 Prozent, während der Anteil der Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten und/oder Lebensgemeinschaften jeweils 20 Prozent betrug.⁹⁸

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

Die Bevölkerungsentwicklung ist seit dem Jahr 2000 im Berliner Umland und im weiteren Metropolenraum gegenläufig. Die Wanderungsgewinne brachten dem Berliner Umland Bevölkerungsgewinne von 15 Prozent, während die anderen Landesteile in einem Jahrzehnt elf Prozent an Bevölkerung verloren. Die positive Wanderungsbilanz des Berliner Umlandes wurde sehr stark vom Zustrom von Berlinern geprägt, die negative

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

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

97 Vgl. ebd., S. 6.

98 Vgl. ebd., S. 7.

99 Vgl. ebd.

Wanderungsbilanz des weiteren Metropolenraumes dagegen überwiegend von Verlusten gegenüber den alten Bundesländern.¹⁰⁰

Insgesamt ging die Bevölkerung in Brandenburg in den letzten zehn Jahren um drei Prozent zurück. Dies betraf aber nicht alle Altersjahrgänge gleichermaßen. Aufgrund des geringen Geburtenniveaus ging die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis unter 15 Jahren um mehr als ein Fünftel zurück. Ähnliches wies auch die Gruppe der 15- bis unter 45-Jährigen auf. Bei der Anzahl der Personen, die sich derzeit im Auszubildendenalter befinden,¹⁰¹ gab es in der letzten Dekade einen extremen Rückgang um 50 Prozent.¹⁰² Was die Zahl der Personen im Seniorenalter betrifft, stieg diese aufgrund der steigenden Lebenserwartung und wegen der stärker besetzten Jahrgänge um fast die Hälfte. Die Zahl der Hochbetagten im Alter ab 80 Jahren wuchs noch stärker an und nahm um 40.000 Personen zu.¹⁰³

2.2.3. Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030

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

Zukünftig wird teilsräumlich mit einer gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung und einer Verschärfung der demografischen Disparitäten zu rechnen sein. Nur das Berliner Umland wird, insbesondere gegenüber Berlin, Wanderungsgewinne erzielen, während der weitere Metropolenraum zusätzliche Verluste erleiden wird.¹⁰⁵ Im Zuge dieser Entwicklung wird sich

¹⁰⁰ Vgl. ebd., S. 8.

¹⁰¹ Hier: 16 bis unter 19 Jahre.

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

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

¹⁰⁴ Vgl. ebd., S. 12.

¹⁰⁵ Vgl. ebd., S. 13.

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

Was die Altersgruppen betrifft, werden sich die Proportionen auf Landesebene immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge verschieben. Insbesondere nach 2020 werden die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen weiter abnehmen.¹⁰⁷ Die Personen im erwerbsfähigen Alter¹⁰⁸ werden ebenfalls zahlenmäßig kontinuierlich abnehmen und sich um 30 Prozent verringern. Durch die steigende Lebenserwartung und der zunehmend stärker besetzten Altersjahrgänge wird die Gruppe der Hochbetagten,¹⁰⁹ deren Zahl sich bereits bis 2020 verdoppeln wird, am stärksten wachsen. Nach einer neuen Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung¹¹⁰ wird das Land Brandenburg bundesweit in dieser Altersgruppe die höchste Zunahme zu verzeichnen haben. Demnach wird der Anteil der über 80-jährigen Männer und Frauen in Brandenburg im Jahr 2030 9,3 Prozent erreichen. Aber auch die Zahl der „jungen“ Alten zwischen 65 und unter 80 Jahren wird nach 2020 deutlich zunehmen. Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2030 der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenüber stehen wird.¹¹¹

Im Berliner Umland wird die prozentuale Zunahme der Personen im Seniorenalter ab 65 Jahre mit ca. vier Fünfteln doppelt so hoch ausfallen wie im weiteren Metropolenraum. Die Zunahme der Hochbetagten ab 80 Jahre, deren Zahl sich gegenüber 2008 im Berliner

106 Vgl. ebd., S. 14.

107 Vgl. ebd., S. 15.

108 Hier: 15 bis unter 65 Jahre.

109 Personen ab dem 80. Lebensjahr.

110 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2011): Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe, unter:

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf abgerufen am 15. Mai 2012.

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

Umland fast verdreifachen und im weiteren Metropolenraum verdoppeln wird, wird in beiden Teilräumen besonders dynamisch verlaufen.¹¹²

Fazit:

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

2.2.4. Demografierelevante Konzepte und Maßnahmen

Erfahrungen mit Projekten und Maßnahmen im Umgang mit dem demografischen Wandel wurden in der 2., 6. Und 7. Sitzung diskutiert. Hier wurden beispielhaft Modellprojekte¹¹³ hervorgehoben:

- „KombiBus“ in der Uckermark:

Eine Kombination von Linienbus, Post, Kurierdienst, Fahrdienst für Mobilitäts-eingeschränkte und vieles mehr soll die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Dienstleistungen im ländlichen Raum verbessern und damit die Versorgung der ländlichen Bevölkerung dauerhaft auf hohem Niveau sichern.¹¹⁴ Nach einer Erprobung in der Uckermark soll der Ansatz dauerhaft zur Lösung der zunehmenden Mobilitäts- und Versorgungsprobleme auf dem Land beitragen.

- Mobiler Bürgerservice (siehe Kapitel 3.5.1 E-Government)
- „Jung und Alt mit Zukunft“ in Kyritz:

Ein Projekt in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Berlin, das sich mit Fragen des

¹¹² Vgl. ebd., S. 16.

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

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

Alterns im ländlichen Raum befasst. Menschen in Kyritz und Umgebung wurden für die Herausforderungen des demografischen Wandels sensibilisiert und zugleich so mobilisiert, dass sie ihre Zukunft in der Region aktiv mitgestalten können.¹¹⁵

- „Wandern und Rückkehren“ in der Uckermark:

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

- Marktplatz der Möglichkeiten:

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

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

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

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

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

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

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

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

Fazit:

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

2.3 Landes- und Kommunalfinanzen

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

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

- Herr Dr. Helmuth Markov (Minister der Finanzen des Landes Brandenburg und stellvertretender Ministerpräsident, 4. Sitzung),
- Herr Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern, 5. Sitzung),
- Frau Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Mitglied der EK 5/2, 5. Sitzung),
- Frau Daniela Trochowski (Staatssekretärin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, 11. Sitzung).

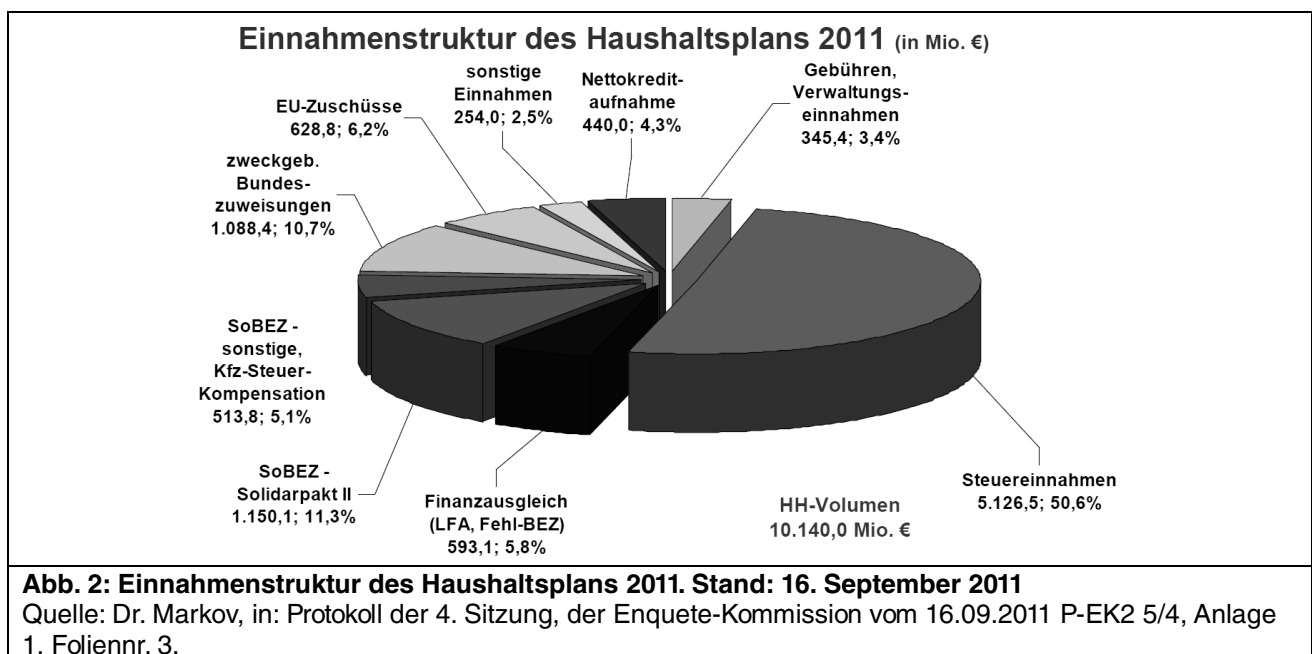
Darüber hinaus wurde die Landesregierung gebeten

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

2.3.1 Landesfinanzen

2.3.1.1 Aktuelle Situation des Landeshaushalts

Der Landeshaushalt¹¹⁹ für das Jahr 2011 sah ein Ausgabenvolumen von 10,14 Milliarden Euro vor. Das Land Brandenburg konnte nur ca. 54 Prozent der Ausgaben durch eigene Einnahmen (Steuern, Verwaltungsgebühren) decken. Weitere 39 Prozent der Einnahmen resultieren aus Bundesergänzungszuweisungen, dem Länderfinanzausgleich und zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union. Damit wird ein wesentliches Merkmal des gegenwärtigen Landeshaushalts offensichtlich: Die große Abhängigkeit von Zuweisungen der Länder, des Bundes und der Europäischen Union. Für den Ausgleich des Landeshaushalts war 2011 eine Nettokreditaufnahme von 440 Millionen Euro vorgesehen.¹²⁰

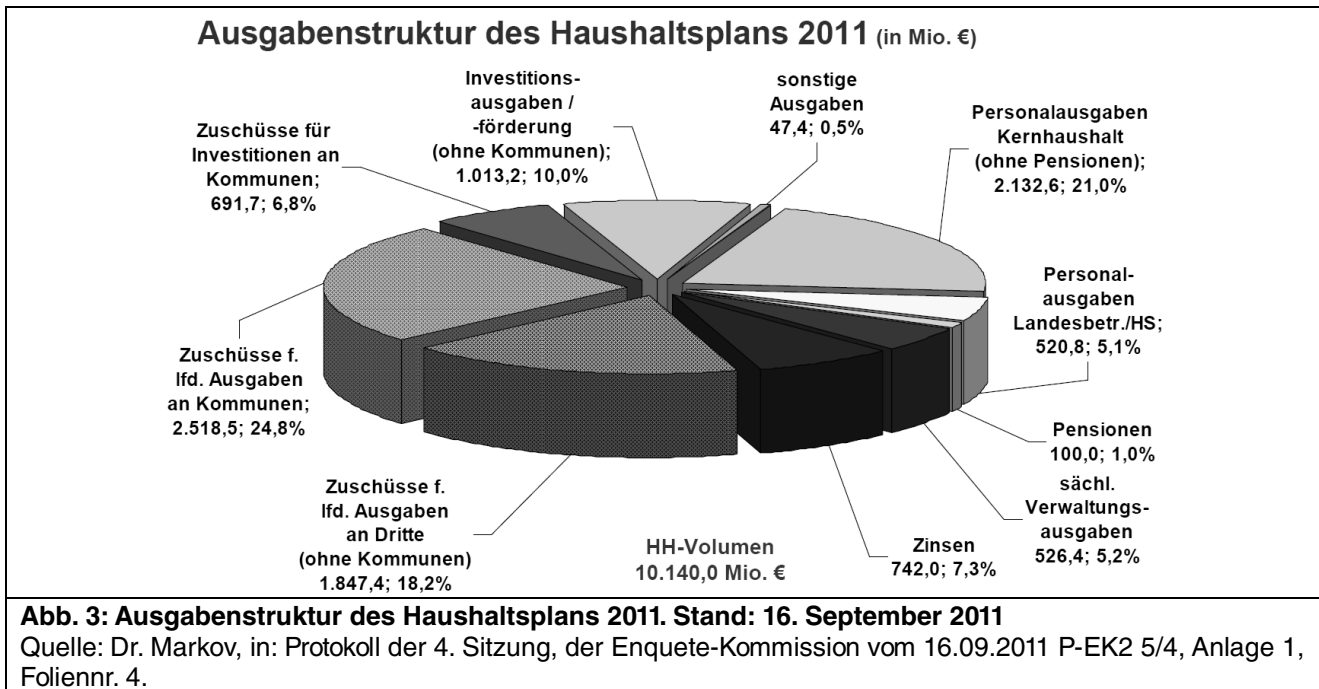


Aus dem Haushaltsvolumen in Höhe von 10,14 Milliarden Euro waren ca. 3,18 Milliarden Euro für Personal (einschließlich Beihilfe, auch für Versorgungsempfänger) und für Sachausgaben der Verwaltung eingeplant, also knapp ein Drittel des Landesbudgets. Davon werden in Brandenburg 49.850 Landesbedienstete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

¹¹⁹ Die folgenden Haushaltsdaten geben den Stand vom 16. September 2011 wieder.

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

Landesbudgets, ca. 3,21 Milliarden Euro, wird für Zuweisungen an Kommunen für laufende Ausgaben und Investitionen aufgebracht. Darüber hinaus werden ca. 1,85 Milliarden Euro für Zuschüsse für laufende Ausgaben Dritter (z. B. ÖPNV, BAföG) und ca. 1,01 Milliarden Euro für Investitionen aufgebracht.¹²¹



Der Schuldenstand betrug am 31. Dezember 2010 17,76 Milliarden Euro (stichtagsbezogen; 18,66 Milliarden Euro in haushalterischer Abgrenzung mit dem endgültigem Jahresabschluss 2010). Für die daraus resultierenden Zinszahlungen waren im Landeshaushalt 2011 rund 742 Millionen Euro vorgesehen.¹²²

Im Vergleich mit anderen deutschen Flächenländern ist Brandenburgs Haushaltssituation insgesamt als durchschnittlich zu bewerten, was sowohl die Einnahmen- und Ausgabenstruktur als auch die Verschuldung anbelangt.¹²³

2.3.1.2 Prognose der Landesfinanzen bis 2020

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

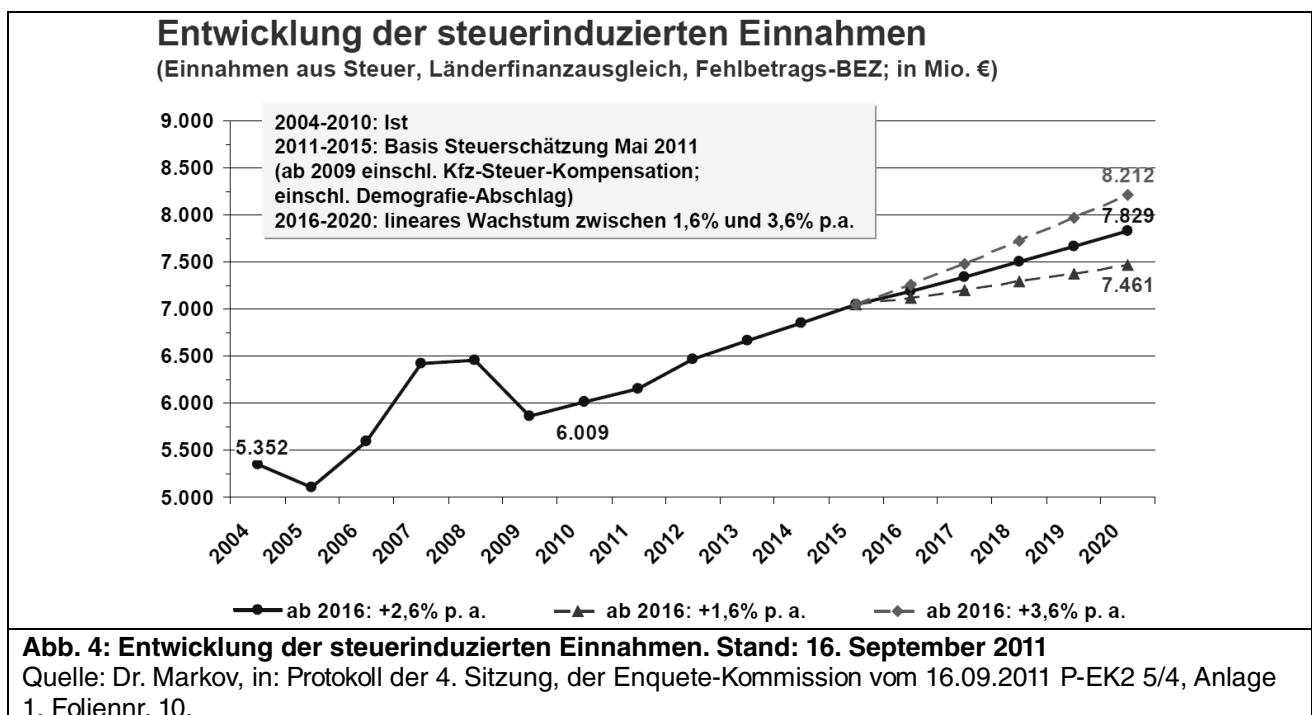
¹²¹ Vgl. ebd.

¹²² Vgl. ebd.

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

- Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019,
- Ende der Übergangsregelungen für die Schuldenbremse ab 2020,
- Verringerung von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds ab 2014.

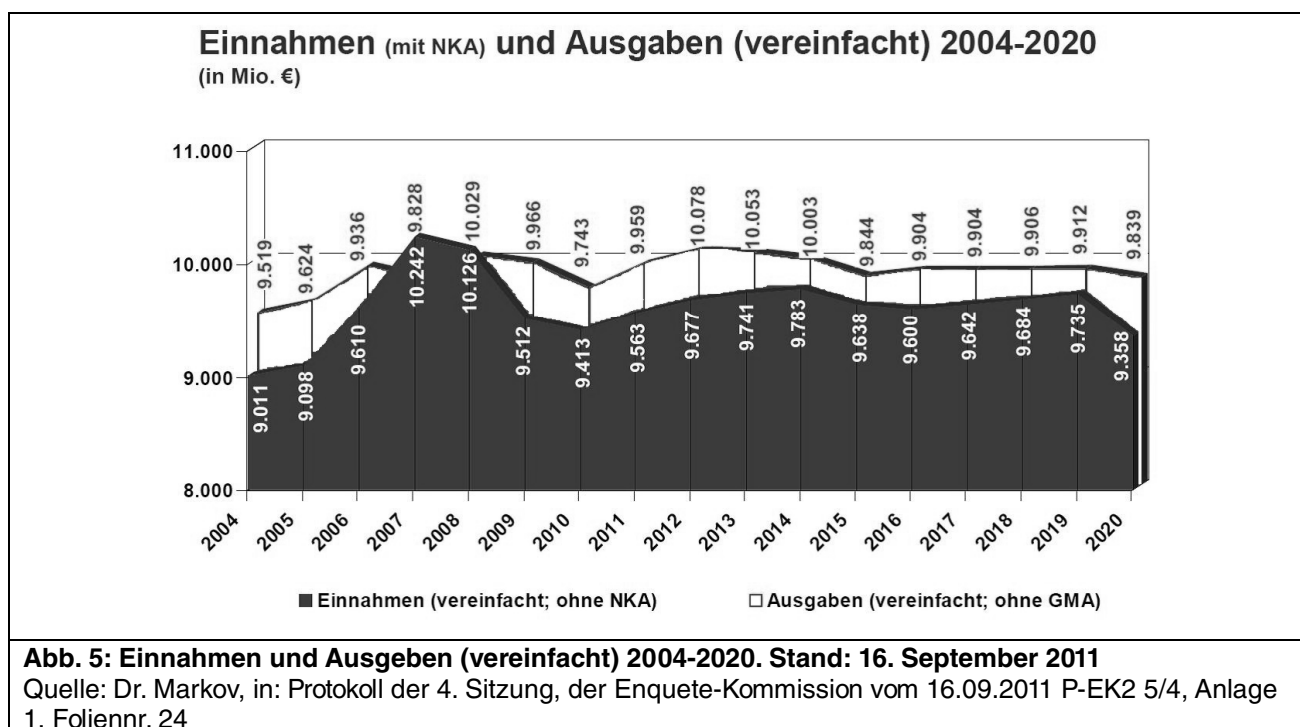
Diese Verringerung der Einnahmen und die fehlende Möglichkeit des Haushaltsausgleiches durch Kreditaufnahme sind, mit Ausnahme der noch nicht festgesetzten EU-Strukturfondsmittel, keine Prognose, sondern werden 2020 Realität sein. Dagegen können die erwarteten steuerinduzierten Mehreinnahmen Brandenburgs nur prognostiziert bzw. grob geschätzt werden.¹²⁴ Bei einem angenommenen, durchschnittlichen realen jährlichen Wirtschaftswachstum von 1,6 Prozent (zzgl. 1 Prozent Inflation) werden diese sich von ca. 6,15 Milliarden Euro (Mai-Steuerschätzung 2011) auf 7,83 Milliarden Euro im Jahr 2020 erhöhen.¹²⁵ Dabei hätten positive wie negative Abweichungen von den zugrunde liegenden Wachstumsannahmen einen erheblichen Einfluss auf die für 2020 zu erwartenden Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich. Eine Prognoseunsicherheit von mehreren hundert Millionen Euro könne deshalb nicht ausgeschlossen werden.



¹²⁴ Dies wird durch im Jahr 2011 sehr unterschiedlich ausgefallenen Steuerschätzungen deutlich.

¹²⁵ Vgl. Dr. Markov, a.a.O.

Mit den weiteren Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Mittel des Bundes und der EU etc.) belaufen sich 2020 die jährlichen Einnahmen insgesamt auf ca. 9,36 Milliarden Euro – also gegenüber 2011 ein Rückgang von rund 800 Millionen Euro. Gleichzeitig wird es in einigen Bereichen unweigerlich zu Kostensteigerungen kommen. Dies ist insbesondere bei den Versorgungsleistungen für Landesbeamte der Fall, die sich von 131 Millionen Euro (einschließlich Beihilfe für Versorgungsempfänger und Zuführungen an den Versorgungsfonds) im Jahr 2011 auf 473 Millionen Euro im Jahr 2020 (bei allein 347 Millionen Euro Versorgungsausgaben) beinahe verdreifachen werden. Aber auch bei den Personalausgaben wird es allein durch die wahrscheinlichen Tarif- und Besoldungsanpassungen unweigerlich zu Kostensteigerungen kommen. Durch den geplanten Stellenabbau von derzeit 49.850 auf 40.000 Stellen im Jahr 2020,¹²⁶ könnten die Personalkosten insgesamt jedoch leicht gesenkt werden. Hier wird zu untersuchen sein, in welcher Form Verwaltungsstrukturen angepasst werden müssen, um trotz sinkenden Personalbestands die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten bzw. sogar auszubauen.



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

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

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

2.3.2 Kommunalfinanzen

2.3.2.1 Aktuelle Situation der Kommunalfinanzen

Im Jahr 2011 erzielten die Kommunen in Brandenburg Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen in Höhe von voraussichtlich 3,1 Milliarden Euro. Die kommunalen Steuereinnahmen sind damit im ostdeutschen Vergleich überdurchschnittlich hoch.¹²⁹ Innerhalb Brandenburgs gibt es jedoch zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen. So haben z. B. die kreisfreien Städte, auch bedingt durch die Finanzkrise, zwischen 2009 und 2010 einen Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen verkraften müssen, während sich diese in den kreisangehörigen Gemeinden der übrigen Landkreise positiv entwickelt hat.¹³⁰ Positiv zu bewerten sei die, im Vergleich zu Kommunen in den deutschen Flächenländern, unterdurchschnittliche Höhe der Verschuldung Brandenburger Kommunen. Andererseits sind die Kassenkredite der Kommunen vergleichsweise hoch - mit steigender Tendenz.¹³¹

Bei der Betrachtung der Kommunalfinanzen ist die Kreisumlage, die den Anteil der Kreise an den Einnahmen der Städte- und Gemeinden aus Steuern und Schlüsselzuweisungen festlegt, zu berücksichtigen. Die Entwicklung der durchschnittlichen relativen Höhe der

¹²⁷ Vgl. ebd.

¹²⁸ Vgl. ebd.

¹²⁹ Dies allein sagt jedoch nichts über die Haushaltssituation der Kommunen aus, da sich die von Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben (und damit die Ausgabenbelastungen) in den (ostdeutschen) Ländern unterscheiden.

¹³⁰ Vgl. ebd.

¹³¹ Vgl. ebd.

Kreisumlage (Hebesatz) kann grundsätzlich in zwei Phasen unterteilt werden: Eine Phase des kontinuierlichen Anstiegs der Hebesätze von 1995 bis 2005 und einer Phase der relativen Stabilität der Hebesätze von 2005 bis 2011. Die absolute Höhe der durchschnittlichen Kreisumlage hat sich, mit einer Ausnahme im Jahr 2002, seit 1993 von ca. 22 Millionen Euro auf ca. 57 Millionen Euro in 2011 mehr als verdoppelt. Der Anstieg der Kreisumlagen verläuft parallel zu den steigenden Soziallasten.¹³² Da in zahlreichen Landkreisen auch über die Kreisumlage ein ausgeglichener Haushalt nicht mehr erreicht werden kann, steigen die Haushaltsdefizite der Landkreise weiterhin an – begleitet durch einen deutlichen Anstieg der Kassenkredite, die sich allein bei den Landkreisen von 164,1 Millionen Euro am 31. Dezember 2009 auf 192,3 Millionen Euro am 31. Dezember 2010 erhöht haben.¹³³ Die Entwicklungen in den Kreisen sind dabei aber durchaus unterschiedlich. Während in den Jahren 2005 bis 2011 der Hebesatz im Landkreis Barnim von 38,8 Prozent auf 43,8 Prozent erhöht wurde, ist dieser im Landkreis Oberhavel im gleichen Zeitraum von 43 Prozent auf 37,7 Prozent abgesenkt worden.¹³⁴

Ein weiterer wichtiger Bestandteil bei der Betrachtung der Kommunalfinanzen ist der kommunale Finanzausgleich (KFA), der ein gleichmäßiges Niveau der Aufgabenerfüllung der Gemeinden gewährleisten soll, trotz der unterschiedlichen Steuerkraft der Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich wird per Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (BbgFAG) geregelt. Der Landtag Brandenburg forderte die Landesregierung Ende 2010 dazu auf, ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des KFA vorzulegen, in Abstimmung mit dem Beirat für den KFA.¹³⁵ Die Landesregierung teilte den Gutachteninhalt auf zwei Teilgutachten auf: Ein Gutachten sollte die vertikalen Verteilungseffekte und Soziallasten, das andere Gutachten die horizontalen Verteilungseffekte betrachten. Insbesondere das Gutachten zu den vertikalen Verteilungseffekten von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich war Gegenstand der Beratungen in der EK 5/2. Wesentliches Ergebnis

¹³² Vgl. Prof. Dr. Junkernheinrich, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5, S. 20 ff.

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

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

¹³⁵ Vgl. Drucksache 5/2566-B.

dieses Gutachtens ist, dass es in den Jahren 2003 bis 2006 einen Anpassungsbedarf des KFA zugunsten der Kommunen gegeben habe, der sich auf das Jahr 2011 übertragen auf ca. 84 Millionen Euro belief. Dieses Ergebnis ist jedoch umstritten. Zum einen hat ein anderes Gutachten den KFA für den Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 als beanstandungslos beurteilt und zum anderen wurde die Berechnungsgrundlage als unzureichend dargestellt. So werden bei der Berechnung des Anpassungsbedarfs des KFA die zu leistenden Zinsausgaben nicht berücksichtigt. Wird die Zinsbelastung jedoch mit berücksichtigt, ergibt sich für das Jahr 2011 ein Anpassungsbedarf zugunsten des Landes von ca. 160 Millionen Euro.¹³⁶ Eine weitere Diskussion wird auch im Beirat für den KFA erfolgen.¹³⁷

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

Bereits heute sind nicht alle Kommunen in der Lage, einen dauerhaft ausgeglichen Haushalt aufzustellen. In den Jahren 2003 bis 2010 erhielten insgesamt 65 Kommunen des kreisangehörigen Bereichs Mittel aus dem Ausgleichsfonds.¹³⁹ Der Ausgleichsfonds soll u.a. hochverschuldete Kommunen unterstützen. Nach § 16 des BbgFAG verringert sich die Höhe des Ausgleichsfonds von 64 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 40 Millionen Euro ab dem Jahr 2013 (ohne Mittel für das Schuldenmanagement für Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung).

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

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

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

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

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

- Anstieg der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung von 250 Millionen Euro (2000) auf 973 Millionen Euro (2009); dies entspricht 289 Prozent Steigerung (ohne die von 2007 bis 2009 über die FAG-Mittel ausgeschütteten Ausgleichsleistungen für die kommunale Zuständigkeit nach SGB XII i. H. v. jeweils 312 Millionen Euro betrüge die Steigerung zu 2000 „nur“ 164 Prozent).
- Anstieg der Zuschussbedarfe bei der Kinder- und Jugendhilfe von 531 Millionen Euro (2000) auf 709 Millionen Euro (2010); dies entspricht einer Steigerung von 34 Prozent.
- 2008 waren 53,8 Prozent der kommunalen Deckungsmittel durch Ausgaben bei der sozialen Sicherung und der Kinder- und Jugendhilfe gebunden (alle Flächenländer: 51,1 Prozent, ostdeutsche Flächenländer: 49,5 Prozent).¹⁴⁰

2.3.2.2 Prognose der Kommunalfinanzen bis 2020

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

Bereits absehbar ist, auf Grundlage der Steuerprognose für das Land, dass sich die Höhe des KFA (Verbundmasse) von ca. 1,83 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf ca. 1,52 Milliarden Euro im Jahr 2020 reduzieren wird. Dies wird durch die bis 2020 auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II anteilig und Hartz IV)

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

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

ausgelöst und kann voraussichtlich nur zu einem Teil durch steigende Steuereinnahmen ausgeglichen werden.¹⁴²

Fazit:

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

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

2.4 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung

Das Thema Funktionalreform war nicht nur seit Wiedergründung des Landes Brandenburg ein Schwerpunkt der Reformbemühungen (vgl. Kapitel 2), sondern spielt auch für die Arbeit der EK 5/2 eine wesentliche Rolle. So heißt es im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2: „Grundlage einer [möglichen] Gebietsreform ist eine Funktionalreform“. Um die Voraussetzung für die Prüfung einer möglichen Funktionalreform zu schaffen, sei „[...] die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung[...] zu erfassen und [...] zu bewerten [...]“. Dabei soll geprüft werden, „an welcher Stelle [...] Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können [...]“.¹⁴³ Der Arbeitsplan der EK 5/2 sieht vor, bis zum Zwischenbericht die Aufgabenverteilung in Brandenburg zu betrachten, zu analysieren und mit denen anderer Bundesländer zu vergleichen.

Um den Stand der Aufgabenverteilung in Brandenburg erfassen zu können, bat die EK 5/2

¹⁴² Vgl. Markov, a.a.O.

¹⁴³ Drucksache 5/2953-B, S. 1-2.

die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände jeweils um die Erstellung eines umfangreichen Katalogs der wahrgenommen Aufgaben (Beschluss vom 10. Juni 2011).

Darüber hinaus wurden zwei Anhörungen durchgeführt:

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

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

2.4.1 Grenzen und Möglichkeiten von Funktionalreformen

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

In der EK 5/2 wurde bisher vornehmlich über die Kommunalisierung von Landesaufgaben¹⁴⁶ diskutiert, einer Funktionalreform „nach unten“. Dabei steht insbesondere das Ziel einer bürger- und ortsnahe Verwaltung im Vordergrund, wie es in Brandenburg auch das Funktionalreformgrundsatzgesetz vorgibt (§ 1 Abs. 1 FRGGBbg).

Bei der Frage, in welchem Umfang Aufgaben kommunalisiert werden sollen, könne man jedoch keine Pauschalbewertungen abgeben, sondern müsse eine für jede einzelne Aufgabe differenzierte Betrachtung unter Berücksichtigung der spezifischen Ausgangsbedingungen durchführen. Folgende Punkte seien dabei insbesondere zu

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

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

¹⁴⁶ Also die Verlagerung von Landesaufgaben auf Landkreise, kreisfreie Städte oder die kreisangehörige Ebene.

problematisieren:

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

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

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

2.4.2 Aktuelle Aufgabenverteilung in Brandenburg

Die im Beschluss vom 10. Juni 2011 zur Aufgabenerhebung erbetenen Zulieferungen wurden bis zum Frühjahr 2012 an die Kommission überstellt.¹⁵⁰ Es war bereits frühzeitig erkennbar, dass die gelieferten Aufgabenkataloge aufgrund ihres Umfangs nicht im Plenum der EK 5/2 geprüft und bearbeitet werden können. Daher wurde aus der Mitte der EK 5/2 im Oktober 2011 die Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung gebildet.¹⁵¹ Die AG Aufgabenerfassung entwickelte eine Vorgehensweise, um die vom Land wahrgenommenen

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

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

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

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

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

Aufgaben hinsichtlich einer Kommunalisierung zu prüfen. Dafür wurden mit jedem Ressort Fachgespräche geführt, in denen Vor- und Nachteile einer Kommunalisierung von Aufgaben erörtert wurden. Da die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Fachgespräche sehr zeitintensiv gewesen ist, werden die Ergebnisse voraussichtlich erst im Herbst 2012 vorliegen. Eine umfassende Bewertung der Aufgabenverteilung mit möglichen Konsequenzen im Hinblick auf eine Funktionalreform kann die EK 5/2 erst im Anschluss daran abgeben.

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

2.5 Kooperationen

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

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

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, Kooperationsmodelle in Brandenburg und in anderen Bundesländern zu untersuchen, Erfahrungen in Brandenburg und anderen Bundesländern im Hinblick auf kommunale Kooperationen näher zu betrachten, die rechtlichen Grenzen bzw. Einschränkungen bei

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

¹⁵³ Drucksache 5/2952-B, S. 2.

kommunalen Kooperationen zu benennen und zu überprüfen, ob eine Auflösung von Kooperationen möglich sei.

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

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

2.5.1 Länderübergreifende Kooperationen

Die EK 5/2 konnte aus zeitlichen Gründen bisher keine Anhörungen zum Thema länderübergreifender Kooperation durchführen. Der EK 5/2 wurde jedoch ein entsprechender Textbeitrag vom Ministerium des Innern des Landes Brandenburg zur Verfügung gestellt, der dieses Thema ausführlicher behandelt.¹⁵⁴

2.5.2 Kooperationen auf kommunaler Ebene (nicht grenzüberschreitend)

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

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

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

¹⁵⁴ Siehe Anlage 5.

¹⁵⁵ Näheres zu den Ausführungen von Herrn Stingl und Herrn Franke siehe Kapitel 4.1.

angehört:

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

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

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

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

Bevorzugte, dominierende Sachfelder kommunaler Kooperation seien diejenigen, die besonders konfliktarm sind und wo am ehesten Win-Win-Situationen erreicht werden. So nannte er als typische Anfangs- bzw. bevorzugte Sachfelder Tourismus (Radwegesbau, -netze und -angebote), Naherholung und Regionalmarketing (aber in Verbindung mit Kommunalmarketing). In einer zweiten Ausbaustufe, bei der es schon stärker erforderlich sei, unterschiedliche Interessen zu bündeln, kommen als Sachfelder die gemeinsame Organisation von Wirtschaftsförderung, partielle Kooperation im übertragenen Wirkungskreis, Schulträgerschaft, Teile der Daseinsvorsorge¹⁵⁷ und Leistungen von Kommunalverwaltungen, die gemeinschaftlich oder arbeitsteilig erbracht werden. Kooperationsfelder, die häufig mit sehr unterschiedlichen Interessen belegt seien, sind

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

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

Gewerbegebietsausweisungen, Gewerbeansiedlungen oder Einzelhandelsstandorte.

Als Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Kooperation nennt Herr Prof. Beckmann das Vorhandensein einer positiven Vorerfahrung und das Handeln auf Augenhöhe. Dabei bedeute Augenhöhe nicht Gleichheit oder gleiche Größe, sondern, dass man sich als Partner ernst nehme, auch in unterschiedlichen Leistungsmöglichkeiten sowie unterschiedlicher Finanzkraft. Als etwas kritischen Bereich, der dennoch zu den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gehöre, sei die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der politischen Gremien. Man sollte darüber hinaus versuchen, Kooperationen im Sinne von Monitoring zu begleiten. Zu der Frage, ob kommunale Kooperation in Zukunft eher zunehmen oder eher abnehmen wird, äußerte sich Herr Prof. Beckmann, dass man aufgrund veränderter demografischer und wirtschaftsstruktureller Rahmenbedingungen über kommunale Kooperation zumindest stärker nachdenken sollte.¹⁵⁸

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

Zu den eine kommunale Kooperation begünstigenden Faktoren zählten vor allem Kooperationen auf freiwilliger Basis. Daneben wären die Bereitstellung von Beratungsangeboten und Aufbereitung von Informationen für kooperationsinteressierte Gemeinden seitens der Bundesländer als auch der kommunalen Spitzenorganisationen von Vorteil. Länderförderprogramme und Bund-Länder-Förderprogramme könnten nach Aussage von Prof. Beckmann als Sonderanreize der kommunalen Kooperation dienlich sein. Als eher hemmende Faktoren gelten ausgeprägte Konkurrenz- und Konfliktlagen

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

¹⁵⁹ Vgl. ebd.

historischer Art sowie lokale Egoismen.¹⁶⁰

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

Darüber hinaus verwies Herr Franke auf das Problem der demokratischen Legitimation: Der „Volkswille“ würde mediatisiert, da die Institutionen kommunaler Kooperation keine unmittelbare Volksvertretung hätten, sondern eine Verbandsversammlung. So sei es möglich, überspitzt formuliert, dass Gemeinde A eine Aufgabe auf Gemeinde B überträgt, Gemeindevertretung B Entscheidungen treffen kann, die Auswirkungen auf Gemeinde A haben, ohne dass die Gemeindevertretung B von den Bürgern der Gemeinde A legitimiert sei. Aber natürlich gibt es auch Möglichkeiten zur Rückkoppelungen von Willensbildung. Der Vorwurf, kommunale Kooperation sei die Domäne des Hauptamtes, sei nicht von der Hand zu weisen. Insgesamt könne sich die Effektivität der bürgerschaftlichen Mitwirkung und die Transparenz kommunaler Aufgabenerfüllung verringern. Auch hier stelle sich die Frage, ab welchem Aufgabenbestand (der Kooperation) es einer unmittelbaren demokratischen Legitimation bedürfe (vgl. Kapitel 3.3.3).¹⁶¹

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

2.5.2.1 Kommunale Kooperation auf Landkreisebene

a) Eingliederungshilfe nach SGB XII

Herr Amsel beschrieb in der 8. Sitzung die Zusammenarbeit von Landkreisen im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII. Dabei wurde zwischen allen 14 Landkreisen des Landes Brandenburg und den vier kreisfreien Städten eine öffentlich-rechtliche

¹⁶⁰ Vgl. ebd.

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

¹⁶² Vgl. ebd.

Vereinbarung¹⁶³ abgeschlossen. Das sei in dieser Form ein Novum. Wichtig bei der Zusammenarbeit von Landkreisen sei auch die Zusammenarbeit mit dem Land. Diese sollte in guter Qualität erfolgen, sonst würde die Zusammenarbeit nicht funktionieren. Die Serviceeinheit ist als Dienstleister für alle Landkreise und kreisfreien Städte für eine Reihe von komplexen Aufgaben zuständig.

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

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

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

b) Zusammenarbeit Cottbus - Spree-Neiße

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

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

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

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

Zusammenarbeit zwischen beiden Gebietskörperschaften angestrebt:

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

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

2.5.2.2 Kommunale Kooperation auf Gemeindeebene

Nach Aussagen von Herrn Amsel in der 8. Sitzung der EK 5/2 bestünde in Brandenburg die Problematik der geringen Verwaltungskraft von vielen Ämtern und Gemeinden, besonders im ländlichen Raum. Aus Sicht der Kommunen des Landkreises Märkisch-Oderland würden deshalb als mögliche Formen der Zusammenarbeit identifiziert: Standesamtsfragen, Tourismusverein, Meldeamt, IT-Sicherheit, Rechnungsprüfungsamt, Vollstreckung, regionaler Auftritt und Ausbildung des Personals. Die Hauptform für eine gemeinsame Zusammenarbeit zwischen Kommunen sieht Herr Amsel nach wie vor in der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit.

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

Nach Aussagen von Herrn Amsel befinde sich die kommunale Kooperation in Brandenburg, und zwar sowohl auf der Gemeinde- als auch auf der Kreisebene sowie in Bezug auf eine Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten, erst in einer Anfangsphase. Erhebliche Reserven würden noch bestehen. Neben der Aufgabenkritik der

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

¹⁶⁷ Vgl. ebd.

Landes- und kommunalen Aufgaben und ihrer Zuordnung sowie der Gestaltung zukünftiger Strukturen sollte die kommunale Kooperation eine wichtige, eigenständige Rolle spielen. Als Voraussetzung einer künftigen kommunalen Kooperation sollte es laut Herrn Amsel nicht zu viele Regelungen auf der kommunalen Ebene geben, sonst würden manche Dinge bereits im Keim erstickt werden. Auch die Beteiligung der kommunalen Vertretungskörperschaften an den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen sei notwendig, damit die kommunale Kooperation nicht von demokratischen Entscheidungsprozessen abgekoppelt werde. Aber wichtigster Punkt sei und bleibe der politische Wille auf den verschiedenen Ebenen für eine erfolgreiche kommunale Kooperation.

2.5.2.3 Interkommunale Kooperation im Amt

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

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

Die Übertragbarkeit der Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts¹⁶⁹ zur mangelnden demokratischen Legitimation der Amtsausschüsse – wegen der Möglichkeit des Hineinwachsens von Ämtern in die rechtliche Qualität von Gemeindeverbänden aufgrund der Vielzahl von auf das Amt übertragenen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben – ist umstritten.¹⁷⁰

Mit Beschluss vom 21. Januar 1998 hatte das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg ausgeführt: [...] „In der Gesamtschau bleiben die von den Ämtern wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben deutlich hinter denen der Gemeinden und Kreise zurück. Die Ämter bilden keine gleichwertig zwischen die Gemeinden und Kreise tretende weitere

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

¹⁶⁹ Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 27-30.

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

Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, sondern haben als Verwaltungsgemeinschaften der Gemeinden im Wesentlichen die Funktion, deren Selbstverwaltung zu bewahren und zu stärken. Sie zählen in ihrer gegenwärtigen Form deshalb nicht zu den Gemeindeverbänden im Rechtssinne [...]:“

Fazit:

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

Interkommunale Zusammenarbeit gehört zum Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nämlich eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie „die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden.“¹⁷¹ Dies wird auch als Kooperationshoheit bezeichnet.

2.6 E-Government

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

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, den bisherigen Stand des E-Governments¹⁷³ in Brandenburg der verschiedenen Verwaltungsträger (gemeindliche Ebene, Kreisebene, Landesebene und sonstige Verwaltungsträger) zu untersuchen und den Entwicklungsstand mit anderen Bundesländern und EU-Ländern zu vergleichen (Benchmark).

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

¹⁷² Vgl. Drucksache 5/2952-B, S. 2.

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

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

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

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

2.6.1 E-Government auf Landes- und Kommunalebene

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

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

- MAERKER Brandenburg: MAERKER, hervorgegangen aus einer Initiative des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg und des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, ist ein vom Innenministerium finanziertes und von Städten

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

und Gemeinden betriebenes Internetportal, mit dessen Hilfe Bürgerinnen und Bürger auf Missstände in der öffentlichen Infrastruktur unkompliziert hinweisen können. Die Städte und Gemeinden haben sich dabei verpflichtet, innerhalb von drei Tagen auf die Hinweise zu reagieren. MAERKER gelte damit als bundesweites Vorbild für innovative Kommunikations- und Informationswege zwischen Bürgern und Verwaltungen. 40 Kommunen nehmen bereits an MAERKER teil, darunter auch der Berliner Bezirk Lichtenberg.¹⁷⁵

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

Neben diesen positiven Beispielen wurde aber problematisiert, dass es oftmals unterschiedliche Ansätze, insbesondere Softwarelösungen, in den verschiedenen Kommunen gebe, die die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern erschweren (Schnittstellenproblematik). Andererseits habe es sich als ebenso problematisch erwiesen, wenn in einzelnen Bereichen Monopole oder monopolartige Anbieterstrukturen entstehen. Einheitliche Lösungen seien aber z. T. auch durch die mangelnde Kooperation zwischen Kommunen und dem Land erschwert worden.¹⁷⁷ Es werde jedoch versucht, die Schnittstellenproblematik durch eine stärkere Setzung und Nutzung von einheitlichen Standards in Zukunft zu vermeiden. Ein grundlegendes Problem für die Weiterentwicklung des E-Governments in Brandenburg sei jedoch die mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen insbesondere im ländlichen Raum.¹⁷⁸

2.6.2 Möglichkeiten und Grenzen des E-Governments

Diskutiert wurde auch die Frage, welchen Einfluss eine kooperative Nutzung des E-Governments auf den Aufgaben- und Gebietszuschnitt in Brandenburg haben könnte. Es wurden Berechnungen präsentiert, die bei einer Bündelung von Querschnittsaufgaben der

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

¹⁷⁶ Vgl. ebd.

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

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

Verwaltung (z. B. Personalverwaltung) durch eine zentrale Einrichtung im Land (sog. Shared Service Center) Einspareffekte aufzeigen, bei der aber die fachlichen Entscheidungen (z. B. Personalauswahl) weiterhin vor Ort getroffen werden können. Ähnliches gilt für die aufgeworfene These, durch IT-gestützte Kooperation und Bündelung (insb. Ansätze zum Front-Office und Back-Office) von kommunalen Verwaltungsträgern seien bei bestimmten Fachprozessen Skaleneffekte zu erreichen, die sonst nur durch Zusammenschlüsse möglich wären. Dadurch könnten die kommunalen Strukturen und die ortsnahe Verwaltung für Bürger und Unternehmen erhalten bleiben. Empirische Befunde zu dieser These oder konkrete Machbarkeitsstudien gibt es jedoch nicht.¹⁷⁹

Fazit:

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

2.7 Bürgerschaftliche Mitwirkung

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

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

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

¹⁸⁰ Drucksache 5/2952-B, S. 2.

mögliche politische Auswirkungen auf den Meinungsbildungsprozess analysiert werden.

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

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

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

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

Die Kommission hat bislang noch nicht die vielfältigen formellen und informellen Instrumente der kommunalen Bürgerbeteiligung¹⁸¹ im Land Brandenburg erfasst und bewertet.

2.7.1 Bürgerschaftliches Engagement in Brandenburg

Im Jahr 2009 war ein Drittel der Brandenburger Bevölkerung freiwillig engagiert, so z. B. in Sportvereinen, bei der Freiwilligen Feuerwehr oder in anderen Bereichen wie Soziales, Bildung, Kultur oder Politik.¹⁸² Der Anteil der Engagierten ist zudem im Zehnjahresvergleich deutlich angestiegen. So zeigen ein überdurchschnittliches Engagement junge Leute bis unter 30 Jahre und die große Gruppe der Bevölkerung im Alter von 46 bis unter 65 Jahren. Insbesondere in den ländlichen Räumen Brandenburgs engagieren sich mehr Menschen freiwillig als im Landesdurchschnitt, obschon diese Regionen besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind.

2.7.2 Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen

In der 4. Sitzung der EK 5/2 wurde zum Thema „Bürgerschaftliche Mitwirkung“ Frau

¹⁸¹ Siehe auch § 13 BbgKVerf.

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

Christina Tillmann, Bertelsmann Stiftung, angehört. Frau Tillmann referierte über die „Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsstrukturen“.

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

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

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

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

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

¹⁸⁴ Vgl. a.a.O. S. 37.

im Detail anschauen.¹⁸⁵

Die fünf wesentlichen Erkenntnisse¹⁸⁶ für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung, die man aus dem Prozess der Bürgerbeteiligung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz gewinnen konnte, seien:¹⁸⁷

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

Im Ergebnis sollte nach Aussage von Frau Tillmann eine enge Verzahnung zwischen dem Bürger auf der einen und dem politischen Verantwortungsträger auf der anderen Seite vorhanden sein, damit Bürgerbeteiligung gelingen könne. Der Bürger hätte in einem solchen Prozess die Rolle als zusätzlicher Berater. Abraten würde Frau Tillmann von einer Bürgerbeteiligung dann, wenn der politische Verantwortungsträger nicht beabsichtigt, mit dem Bürger in einen Dialog einzutreten.¹⁸⁸

2.8 Bürgerumfrage

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

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

¹⁸⁵ Vgl. ebd.

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

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

¹⁸⁸ Vgl. a.a.O., S. 39.

Bürgerumfrage“¹⁸⁹ ein.

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

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

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

In der 8. Sitzung am 10. Februar 2012 stellte die INFO GmbH erstmals einen Fragebogen¹⁹¹ für die Durchführung der Umfrage vor, welcher daraufhin durch die EK 5/2 mit kleinen Änderungen beschlossen wurde. Anschließend führte die INFO GmbH am 01. März 2012 vertragsgemäß einen Pretest durch, dessen Ergebnisse sie in der 9. Sitzung am 09. März 2012 präsentierte. Aufgrund des problemlosen Verlaufs des Pretests beschloss die EK 5/2 in der 9. Sitzung den Beginn der Durchführung der Bürgerumfrage durch die INFO GmbH.

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

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

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

2.8.1 Ergebnisse der Bürgerumfrage

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

Regionale Verbundenheit und Zufriedenheit mit dem Wohnort

Die Verbundenheit der Brandenburger mit ihrer Region ist relativ eng. Mit dem Land Brandenburg ist die Verbundenheit mit einem durchschnittlichen Wert von 7,1¹⁹³ am höchsten. Die eigene Gemeinde wird mit 6,9 und der eigene Kreis/die eigene kreisfreie Stadt mit 6,7 bewertet.

Die Wohnortqualität¹⁹⁴ wird von den Befragten insgesamt als gut bewertet (7,2). Die Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen und die Lebensqualität schneiden dabei im Vergleich am besten ab.

Allgemeine Beurteilung der Verwaltungen im Land Brandenburg¹⁹⁵

Die Gemeinde- bzw. Amtsverwaltung wird mit Abstand am besten beurteilt und ist bei einem Durchschnittswert von über sieben als „gut“ einzustufen. Es folgt an zweiter Stelle die Landkreisebene und an dritter Stelle die Landesebene. Die Beurteilung der Landkreisverwaltung ist im oberen mittleren Bereich¹⁹⁶ und die der Brandenburger Ministerien und Landesbehörden nur im mittleren Bereich¹⁹⁷ einzustufen.

Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen in den verschiedenen Verwaltungsebenen

Ihren Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen in den Verwaltungen schätzen die Brandenburger insgesamt eher als gering ein. Auf der Gemeindeebene meinten die

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

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

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

¹⁹⁵ Hier wurde die Zufriedenheit im Allgemeinen mit den Verwaltungen aller drei Ebenen im Hinblick auf verschiedene Merkmale abgefragt: Kompetenz, Verständlichkeit von Auskünften, Schreiben, Gesamtzufriedenheit, Schnelligkeit der Bearbeitung von Anliegen, Bürgernähe, Erreichbarkeit.

¹⁹⁶ Durchschnittswerte zwischen sechs und sieben.

¹⁹⁷ Durchschnittswert von fünf.

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

Inanspruchnahme von verschiedenen Verwaltungsleistungen

Innerhalb der letzten drei Jahre haben 83 Prozent der Befragten verschiedene Leistungen der öffentlichen Verwaltung in Anspruch genommen. Im Durchschnitt wurden etwas weniger als zwei Leistungen beansprucht. Eine Differenzierung nach Gemeinde-, Landkreis- und Landesebene ergab folgendes Ergebnis: Auf gemeindlicher Ebene hatten im genannten Zeitraum zwei Drittel der Befragten (66 Prozent) Kontakt mit der Verwaltung. Dabei wurden überwiegend Leistungen aus dem Bereich des Personenstands-, Pass- und Meldewesens in Anspruch genommen (56 Prozent). Leistungen der anderen Kategorien wurden dagegen deutlich weniger genutzt: Öffentliche Ordnung und Sicherheit (14 Prozent), Kinderbetreuung (13 Prozent), Ver- und Entsorgung (elf Prozent).

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

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

Zufriedenheit mit verschiedenen Verwaltungsleistungen¹⁹⁸

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

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

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

Auf gemeindlicher Ebene besteht die größte Zufriedenheit bei der Bearbeitung von Personenstands-, Pass- und Meldeangelegenheiten (8,5), die mit Abstand geringste Zufriedenheit bei der Abwicklung von Anliegen aus dem Bereich Ver- und Entsorgung (5,9). Damit werden Einzelleistungen, die im Kern zur Kategorie der Leistungsverwaltung gezählt werden, deutlich niedriger bewertet als Leistungen, die zur Eingriffsverwaltung gehören. Die Zufriedenheit mit Leistungen aus der Kategorie Öffentliche Ordnung und Sicherheit (7,9) und Angelegenheiten der Kinderbetreuung (7,8) ist annähernd gleich hoch.

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

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

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

Verbesserungs-/Veränderungsbedarf im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung¹⁹⁹

Die spontane Beantwortung der Frage ergab, dass 74 Prozent der Befragten Verbesserungswünsche zur öffentlichen Verwaltung in Brandenburg aussprachen. An erster Stelle wurde vor allem mehr Bürger- bzw. Praxisnähe der Verwaltungen (elf Prozent) genannt. An zweiter Stelle erwarten die Befragten ein verbessertes ÖPNV-Angebot (neun Prozent). An dritter Stelle wurden ein besserer Straßen- und Wegeausbau, kürzere Bearbeitungszeiten auf den Ämtern und ein stärkeres Mitbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger (jeweils sieben Prozent) genannt. Weitere wichtige Anliegen der Befragten sind längere bzw. flexiblere Öffnungszeiten der Ämter, eine bessere Beratung/Auskunft sowie mehr Betreuungs- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche (jeweils sechs Prozent).

Fazit:

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

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

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

¹⁹⁹ Wurde den Befragten als offene Abfrage gestellt.

3. Erfahrungen in anderen Staaten und Ländern der Bundesrepublik

Brandenburg weist im Vergleich zu anderen Ländern zahlreiche Besonderheiten auf, insbesondere bedingt durch die zum Teil sehr unterschiedlich verlaufende Entwicklung im Berliner Umland und im weiteren Metropolenraum. Jedoch stehen auch andere Länder beim Thema Demografie und Finanzen vor grundsätzlich ähnlichen Problemlagen. Daher soll die EK 5/2 die Erfahrungen anderer Länder für die Gestaltung von eigenen Handlungsoptionen nutzen.

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

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

3.1 Erfahrungen anderer deutscher Flächenländer

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

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

Darüber hinaus haben sich auch andere Anzuhörende in verschiedenen Sitzungen zu der Situation in anderen Bundesländern geäußert. So ging beispielsweise Prof. Dr. Bogumil in der 10. Sitzung auf unterschiedliche Reformtendenzen der deutschen Bundesländer ein. Zwar seien die Zielsetzungen der Reformen oftmals ähnlich, insbesondere das Ziel der Stärkung der kommunalen Ebene und dem Abbau von Doppelstrukturen. Der Weg um

dieses Ziel zu erreichen, sei jedoch durchaus unterschiedlich.²⁰⁰ Die Auswahl des jeweiligen Reformweges sei letztlich eine politische Entscheidung, welche die Umstände in dem jeweiligen Land zu berücksichtigen hat.²⁰¹

3.1.1 Baden-Württemberg

Zum Thema kommunale Kooperation in Baden-Württemberg wurde in der 8. Sitzung Herr Johannes Stingl, Gemeindetag Baden-Württemberg, angehört.²⁰²

Herr Stingl berichtete über die Situation in Baden-Württemberg. Das Land verfügt über eine vergleichsweise kleinteilige Gemeindestruktur mit vielen kleinen Gemeinden (1.101 Gemeinden, davon knapp 600 mit weniger als 5.000 EW). Die letzte Gemeindegebietsreform fand im Jahr 1977 statt. Viele der kleineren Gemeinden haben sich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen. Darüber hinaus existieren ca. 581 Zweckverbände, insbesondere im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

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

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

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

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

Gewerbegebiete.

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

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

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

3.1.2 Niedersachsen

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

Herr Franke berichtete über die in den vergangenen Jahren intensivierte Förderung kommunaler Kooperation in Niedersachsen. Die Landesregierung hat dies auf verschiedenen Wegen getan. So wurde der Rechtsrahmen an die Notwendigkeiten kommunaler Kooperation angepasst. Im Gesetz zur kommunalen Zusammenarbeit wurden

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

verschiedene Formen der Kooperation rechtlich geregelt und das gesamte Landesrecht wurde daraufhin durchsucht, ob bestimmte Einzelnormen Hindernisse für Kooperationen darstellen. Dabei waren vor allem die Kommunen wertvolle Hinweisgeber. Es galt die politische Vorgabe, dass fachliche Einschränkungen einer Kooperation grundsätzlich nicht im Wege stehen sollten. Bei der Frage der finanziellen Förderung von Kooperationen entschied man sich gegen den langfristigen Verbleib der Fusionsrenditen bei den Kommunen und für Formen der Anschubfinanzierung. So gab es eine finanzielle Förderung für Konzeptentwicklungen, Pilotprojekte und notwendige Investitionen, beispielsweise für die Anschaffung von IT-Technik. Um die Gestaltung neuer Kooperationen zu fördern, konnten die Kommunen auch durch Landesbedienstete unterstützt werden, die dann einige Wochen vor Ort tätig waren. Außerdem wurde eine Kooperationsdatenbank angelegt, um den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu fördern. Insgesamt seien dadurch einige hundert kommunale Kooperationen in Niedersachsen ermöglicht worden.

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

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

3.1.3 Sachsen-Anhalt

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

Die Verwaltungs- und Strukturreformen in Sachsen-Anhalt zogen sich insgesamt über fünf

Legislaturperioden. Daran werde deutlich, dass Reformvorhaben auf einen möglichst breiten politischen Konsens beruhen sollten, damit bei z. B. sich verändernden Regierungen bzw. Mehrheitsverhältnissen Reformvorhaben Bestand haben können.²⁰⁴

Das erste Funktionalreformgesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Es sah eine Aufgabenverlagerung von der Landesverwaltung auf die Kreise und kreisfreien Städte vor. Davon waren 112 VZÄ auf Landesebene betroffen. Die Kommunen erklärten sich zur grundsätzlichen freiwilligen Übernahme des Landespersonals. Insgesamt wechselten 23 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (20,5 Prozent) in die Kommunen. Diese erste Funktionalreform wurde noch auf Grundlage der „alten“ Kreisstruktur durchgeführt. Im Jahr 2005 wurde dann ein konkretes Leitbild und der rechtliche Rahmen für eine Kreisgebietsreform vorgelegt und die Einwohner- bzw. Flächengröße der künftigen Kreise festgelegt (dünnbesiedelte Kreise konnten von Mindesteinwohnerzahlen abweichen). Am 01. Juli 2007 trat die Kreisgebietsreform in Kraft. Ein zweites, am 1. Januar 2010 in Kraft getretenes, Funktionalreformgesetz sah dann eine Aufgabenverlagerung auf die neue Kreisstruktur vor. Diesmal waren 86 VZÄ auf Landesebene betroffen. Der Personalübergang auf die Kommunen wurde bei der zweiten Funktionalreform jedoch gesetzlich geregelt, insgesamt wechselten 56 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (65,1 Prozent) auf die kommunale Ebene. Die durch die Reform bei den Kommunen entstandenen Mehrbelastungen wurden im Vorfeld berechnet und im ersten Jahr voll ausgeglichen. Von 2011 bis 2015 wird dieser Ausgleich jedoch insgesamt um zehn Prozent verringert werden. Eine Aufgabenübertragung auf die kreisangehörige Ebene fand nicht statt.²⁰⁵

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

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

205 Vgl. Jordan, in: a.a.O., S. 12 ff.

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

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

3.1.4 Sachsen

Zu den vergangenen Reformen in Sachsen wurden in der 11. Sitzung der EK 5/2 Herr Jacob, Sächsischer Landkreistag, und Herr Menke, Sächsisches Staatsministerium des Innern, zu den vergangenen Funktional- und Gebietsreformen angehört.

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

206 Vgl. ebd., S. 13.

207 Vgl. Dr. Kregel, in: a.a.O., S. 18.

208 Vgl. Jordan, in: a.a.O., S. 21.

209 Vgl. Dr. Kregel, in: a.a.O., S. 11

Einheitsgemeinden.²¹⁰

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, der sich ändernden finanziellen Lage und der wirtschaftlichen Disparität innerhalb Sachsens wurde im Jahr 2008 eine Funktional- und Kreisgebietsreform umgesetzt. Die Anzahl der Landkreise wurde von 22 auf zehn und die Anzahl der kreisfreien Städte von sieben auf fünf reduziert.²¹¹ Bei der Funktionalreform wurden zahlreiche Aufgabenblöcke von der Landesebene auf die Kreisebene übertragen.²¹² Dazu zählt u. a. der gesamte Sozialbereich (mit Ausnahme der des Landesjugendamtes), die Bewilligung von Fördermitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (mit gesetzlich geregelter Anlastungsrisiko), die Flurneuordnung und die Vermessungsverwaltung.²¹³ Dafür wurden verschiedene Landessonderbehörden aufgelöst und es sind insgesamt ca. 4.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Landes- in die Kommunalverwaltung gewechselt. Die Landkreise haben für die dadurch entstandenen Mehrbelastungen im Jahr 2009 und 2010 jeweils ca. 191 Millionen Euro erhalten. Bis zum Jahr 2018 reduzieren sich diese jährlichen Ausgleichszahlungen auf ca. 135 Millionen Euro. Anschließend soll eine Überprüfung über die angemessene Höhe der Ausgleichszahlungen erfolgen.²¹⁴ Kreise, die kreisfreie Städte eingemeindet haben, haben eine gesonderte finanzielle Unterstützung aus einem Anpassungsfonds erhalten. Die kreisangehörige Ebene hat jedoch nur in einem geringen Umfang von Aufgabenverlagerungen profitiert.²¹⁵

Insgesamt seien die Reformen ein Erfolg gewesen.²¹⁶ Im Vorfeld der Reform sei eine klar kommunizierte politische Ordnungsvorstellung über die künftige Gebietsstruktur und den Ort der Aufgabenwahrnehmung wichtig gewesen.²¹⁷ Das gleichzeitige Umsetzen einer Funktional- und Gebietsreform sei dann, neben z. B. finanziellen Anreizen für die Kommunen, die frühzeitige Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und der Unterstützung durch führende Landespolitiker, entscheidend für den Erfolg gewesen. Die auf die Kommunen übertragenen Aufgaben würden mindestens genauso gut wie früher

²¹⁰ Vgl. Menke, in: a.a.O., S. 29 ff.

²¹¹ Vgl. ebd., S. 30 f.

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

²¹³ Vgl. Menke, in: a.a.O., S. 36 f.

²¹⁴ Vgl. ebd., S. 39.

²¹⁵ Vgl. Jacob, in: a.a.O., S. 38.

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

²¹⁷ Vgl. Menke, in: a.a.O., S. 31 f.

wahrgenommen, wenn nicht sogar besser. So könnten z. B. Mittel aus dem ELER vor Ort schneller umgesteuert werden. Problematisch sei jedoch der starke Rückgang der Ausgleichszahlungen bis zum Jahr 2018.²¹⁸

3.1.5 Mecklenburg-Vorpommern

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

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

Die Debatte über eine Kreisgebietsreform wurde in Mecklenburg-Vorpommern seit dem Jahr 2002 geführt. Auslöser war, auch hier, die demografische Entwicklung mit einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von 1,9 Millionen EW (1990) auf 1,6 Millionen EW (2020). Darüber hinaus waren die Haushalte der Landkreise, im Durchschnitt, seit 1995 beinahe jedes Jahr defizitär. Eine für das Jahr 2009 vorgesehene Kreisgebietsreform wurde jedoch im Jahr 2006 durch das Landesverfassungsgericht²²⁰ gestoppt. Diese Kreisgebietsreform sah eine Reduzierung auf vier, später fünf Landkreise und die Einkreisung aller kreisangehörigen Städte vor. Die geplante Kreisgebietsreform sah eine weitgehende Funktionalreform vor, bei der Aufgaben mit 1.700 ausgewiesenen VZÄ von der Landesverwaltung auf die Kreisebene übertragen werden sollten.

In einem zweiten Anlauf für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wurde, auch als Lektion aus dem Jahr 2006, die Entwicklung eines Leitbildes für die künftige Struktur der Kreise und kreisangehörigen Städte eingeleitet. Dabei wurden insgesamt 14 Modelle entworfen, von einem Modell bei dem die bisherige Struktur bestehen bleibt, bis hin zu einem Modell mit sechs Landkreisen und keiner kreisfreien Stadt. Am Ende des Leitbildprozesses legte die Landesregierung für die künftigen Kreise eine Mindesteinwohnerzahl von 175.000 EW fest. Die Kreise sollten in der Regel nicht größer als 4.000 km² sein. Im Ergebnis haben die 2011 gebildeten sechs Landkreise

218 Vgl. Jacob, in: a.a.O., S. 44.

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

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

durchschnittlich 223.505 EW und 3.813 km² Fläche. Seit der Kreisgebietsreform 2011 befinden sich nunmehr die fünf flächenmäßig größten Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern. Auch gegen das 2011 in Kraft getretene Landkreisneuordnungsgesetz wurde vor dem Landesverfassungsgericht geklagt. Das Gericht wies die Klage jedoch zurück. Entgegen der 2006 gescheiterten Reform wurde diesmal jedoch kein zwingender Zusammenhang zwischen einer Kreisgebietsreform und einer Funktionalreform hergestellt. Eine Übertragung von Aufgaben von der Landes- auf die Kreisebene erfolgte nur in einem sehr geringen Umfang, eine Aufgabenübertragung von der Kreisebene auf die kreisangehörige Ebene fand nicht statt.

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

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

3.2 Internationale Reformtrends

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

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

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

Es gibt jedoch auch gegenläufige Reformüberlegungen. In England, mit Gemeinden von oftmals über 100.000 EW, wird eine Diskussion über die Verkleinerung der Gemeinden geführt. Neben einer problematisierten Schwerfälligkeit wird vor allem die mangelnde Partizipationsmöglichkeit bei solch überdimensionierten Einheiten kritisiert. Diese Diskussion lässt jedoch keine allgemeingültigen Rückschlüsse über die Zusammenhänge

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

von Gebietsgröße und Demokratiequalität zu. Hier könne man zwischen einer quantitativen und einer qualitativen Demokratiequalität unterscheiden.²²² Letztlich lassen sich aus den Erfahrungen anderer Länder keine allgemeinverbindlichen Aussagen darüber ableiten, welcher Reformweg der bessere sei. Weder könne man von einem „je kleiner desto besser“ noch von einem „je größer desto besser“ ausgehen. Die Durchsetzbarkeit und der Erfolg einer Reform hänge immer von der politischen Kultur des jeweiligen Landes ab.

3.3 Informationsreise

Die EK 5/2 hat in mehreren Sitzungen über die Durchführung einer Informationsreise diskutiert. In der 7. Sitzung wurden die Reiseziele Dänemark und Schweden festgelegt. Dabei wurden jeweils in den Hauptstädten Stockholm und Kopenhagen als auch in Kommunen außerhalb der Hauptstädte Termine durchgeführt. Für die inhaltliche Planung der Informationsreise wurde der Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam von Prof. Dr. Werner Jann beauftragt.

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

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

gesamten Personals im öffentlichen Dienst beschäftigen – das sind 30 Prozent aller Beschäftigten in Schweden.

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

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

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

4 Zusammenfassung und Ausblick

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

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

4.1 Zusammenfassung der bisherigen Arbeit der EK 5/2

Die prognostizierte demografische Entwicklung wird Brandenburg verändern. Es wird einen langfristigen und deutlichen Bevölkerungsrückgang geben, bei einer gleichzeitigen Alterung der Gesellschaft. Dabei gibt es innerhalb von Brandenburg unterschiedliche Entwicklungen. Während der äußere Entwicklungsraum einen überproportional hohen Bevölkerungsrückgang hat, wird sich die Bevölkerungszahl im engeren Entwicklungsraum um Berlin stabilisieren bzw. zum Teil sogar vergrößern (vgl. Kapitel 2.2). Gleichzeitig schmelzen durch das Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019, das Wirken der Schuldenbremse ab 2012 sowie wahrscheinlich abnehmende EU-Zuweisungen ab 2014 die finanziellen Möglichkeiten von Land und Kommunen. Einsparungen sind daher unumgänglich und zum Teil auch schon geplant. So soll der Personalbestand von derzeit 49.850 auf 40.000 Stellen im Jahr 2020 gesenkt werden. In welcher Form Verwaltungsstrukturen deshalb angepasst werden müssen, um trotz sinkenden Personalbestands die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten, ist zu untersuchen. Aber auch mit den bereits geplanten Sparmaßnahmen gibt es bis 2020 eine Finanzierungslücke von rund 500 Millionen Euro. Auch die Kommunen stehen bereits heute vor finanziellen Herausforderungen, beispielsweise durch die steigenden Kosten im Sozial- und Jugendhilfebereich, und müssen sich gleichzeitig ebenfalls auf niedrigere

Mittelzuweisungen einstellen (vgl. Kapitel 2.3).

Dabei gab es in Brandenburg seit der Wiedervereinigung und Wiedergründung von Kommunen und Land zur Veränderung der teilungsbedingten Verwaltungs- und Gebietsstrukturen bereits zahlreiche Reformen, z. B. die Ämterbildung 1992, der Kreisneugliederung 1993, der Gemeindegebietsreform 2003 sowie die verschiedenen Funktionalreformen und Reformen der Landesverwaltung (vgl. Kapitel 2.1). Der Erfolg der einzelnen Reformen wird unterschiedlich bewertet. So wird die Kreisneugliederung insgesamt als erfolgreich angesehen (vgl. Kapitel 2.1.3), während die Bewertung der Gemeindegebietsreform 2003 differenzierter ausfällt (vgl. Kapitel 2.1.5). So sei es unklar, ob sich die durch die Zusammenlegung von Gemeinden und Ämtern erhofften Effizienzsteigerungen eingestellt haben. Gleichzeitig konnte jedoch auch nicht belegt werden, dass der durch die Gebietsveränderung befürchtete Verlust lokaler Identität eingetreten ist. Eine ähnlich differenzierte Bewertung wurde bei den verschiedenen Funktionalreformen deutlich. Während die erste Funktionalreform zwischen 1993 und 1997 als positiv bewertet wird, konnten die jüngeren Reformanläufe keine umfassenden Aufgabenverlagerungen mehr auslösen (vgl. Kapitel 2.1.4).

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

Dabei müsse aber immer im Einzelfall geprüft werden, ob eine Kommunalisierung auch tatsächlich zu den erhofften Wirkungen (Bürgernähe, Effizienz) führen wird (vgl. Kapitel 2.4). An dieser Fragestellung schließt sich auch das Thema Kooperation an. Durch Kooperationen sollen durch die gemeinsame Aufgabenerledigung Einspareffekte erzielt werden (vgl. Kapitel 2.5). Neue Kooperationswege sollen auch durch die Möglichkeiten des E-Governments eröffnet werden. Ganz allgemein kann E-Government die Kommunikations- und Transaktionswege zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsträgern unterstützen und in einigen Bereichen sogar neu definieren (vgl. Kapitel 2.6).

Die EK 5/2 soll auch Vorschläge erarbeiten, wie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene gestärkt werden können (vgl. Kapitel 2.7). Die Notwendigkeit dafür wird durch die Ergebnisse einer im Auftrag der EK 5/2

durchgeführten repräsentativen Bürgerumfrage deutlich, da die Bürgerinnen und Bürger ihre Gestaltungsmöglichkeiten als verbesserungswürdig einschätzen.

Nicht zuletzt die Bürgerumfrage hat ergeben, dass Brandenburg über eine leistungsfähige Kommunal- und Landesverwaltung verfügt: Die Bürgerinnen und Bürger sind mit ihrer Verwaltung grundsätzlich zufrieden (vgl. Kapitel 2.8). Die Frage ist, welche Anpassungen notwendig sein werden, damit dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Die Vor- und Nachteile verschiedenster Reformmodelle, ob es nun um die Entscheidung zwischen großen oder kleinen Kommunen bzw. um Fusion oder Kooperation geht, lassen sich jedoch zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht bewerten. Letztlich gibt es keine objektiven Belege und verallgemeinerbare Aussagen z. B. darüber, ob eine Kommune mit 10.000 EW effizienter als eine Kommune mit 5.000 EW ist, ob flächendeckende Kooperationen, insbesondere mit den Möglichkeiten des E-Governments, aufwendige Gebietsreformen überflüssig machen könnten oder aber auf welcher Ebene bestimmte Aufgaben am besten durchgeführt werden sollen (vgl. Kapitel 2.1, 2.4, 2.6 und 3). Dabei können die Erfahrungen anderer Länder hilfreich sein (vgl. Kapitel 3), die Beantwortung dieser Fragen muss aber letztlich immer unter Berücksichtigung der spezifischen Situation in Brandenburg Fall für Fall geprüft werden. Dies ist die Herausforderung, welche die EK 5/2 bei der Entwicklung eigener Handlungsempfehlungen bis zum Abschluss ihrer Arbeit bewältigen wird.

4.2 Ausblick

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

Nachdem in der ersten Phase der Kommissionsarbeit, bis zu diesem Zwischenbericht, die Analyse der Situation in Brandenburg und der Erfahrungsgewinn aus anderen Bundesländern im Fokus stand, soll daher in der zweiten Phase, bis zur Erstellung des Abschlussberichts die konkrete Entwicklung von Handlungsempfehlungen vorangetrieben werden. Dabei wird auch über die Grenzen und Möglichkeiten der Fortführung der in den 1990er Jahren begonnenen Funktionalreformen, unter Berücksichtigung der finanziellen

²²³ Drucksache 5/2952-B, S. 3.

Implikationen, zu diskutieren sein. Die EK 5/2 hat bei Ihrer Analyse auch stets die landeseigenen Verwaltungsstrukturen im Blick, und zwar auch dort, wo es nicht zu einer Empfehlung von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene kommen wird.

C Quellenverzeichnis

Drucksachen Landtag Brandenburg

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

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

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

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

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

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

Drucksache 5/2566-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, 16.12.10.

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

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

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

Drucksache 5/2954-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Wahl des stellvertretenden

Vorsitzenden der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“, 23.03.2011.

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

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

Plenarprotokolle

Plenarprotokoll 3/77, 25.06.2003

Alle Drucksachen und Plenarprotokolle können unter www.parldok.brandenburg.de abgerufen werden.

Sitzungsprotokolle der der Enquete-Kommission 5/2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alle Sitzungsprotokolle können unter www.ek-2020.brandenburg.de und unter www.parldok.brandenburg.de abgerufen werden.

Weitere Dokumente

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

Rechtsprechung

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

Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – LVerfG M-V 9-17/06 –, einsehbar unter http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/index_aktuell.htm abgerufen am 22.06.2012.

Internet

Bertelsmann Stiftung, Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe. 2011. Unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf abgerufen am 15.05.2012.

Übersicht der Sachverständigen

Sitzung	Protokoll Nr.	Datum	Name (Institution)	Thema
1	P-EK2 5/1	06.05.2011		
2	P-EK2 5/2	10.08.2011	Herr Everding (Ministerium des Inneren)	Bericht des Ministeriums des Inneren über Möglichkeiten des E-Governments und das wissenschaftliche Forschungsprojekt Stein Hardenberg 2.0
			Herr Vogelsänger (Minister für Infrastruktur und Landwirtschaft)	Bericht des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zum demografischen Wandel und zur Infrastruktur im Land Brandenburg
			Frau Trochowski (Ministerium der Finanzen)	Bericht des Ministeriums der Finanzen zu den inhaltlichen Vorgaben und dem Verfahrensstand der Vergabe des finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs
3	P-EK2 5/3	26.08.2011	Herr Dr. Grünewald (Ministerium des Inneren)	Bericht des Ministeriums des Inneren zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003
			Herr Plückelmann (Ministerium des Inneren)	Bericht des Ministeriums des Inneren zum Gesetz zur weiteren Flexibilisierung landesrechtlicher Standards in den Kommunen
4	P-EK2 5/4	16.09.2011	Herr Dr. Markov (Minister der Finanzen)	Bericht des Ministers der Finanzen zur Haushaltssituation des Landes Brandenburg und der Kommunen inklusive einer Prognose der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
			Herr Keseberg (Ministerium des Inneren)	Kurze Vorstellung des Urteils vom 18. August 2011 des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur dortigen Kreisgebietsreform durch das Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg
			Frau Christina Tillmann (Bertelsmann Stiftung)	Bericht der Bertelsmann Stiftung zur Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsstrukturereformen

Anlage 1

Sitzung	Protokoll Nr.	Datum	Name (Institution)	Thema
5	P-EK2 5/5	28.10.2011	Frau Prof. Dr. Färber (DHV Speyer) Herr Prof. Dr. Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) Herr Fetting (Ortsvorsteher des Ortsteils Letschin), Herr Bartlog (Bürgermeister der Gemeinde Görzke), Herr Martin (Bürgermeister der Gemeinde Alt Zauche – Wußwerk), Frau Lange (Amtsdirektorin des Amtes Meyenburg), Herr Boschan (Amtsdirektor des Amtes Lieberose/ Oberspreewald), Herr Szymanski (Oberbürgermeister der Stadt Cottbus), Herr Dr. Schröder (Landrat des Landkreises Havelland), Frau Klembt (Bürger-meisterin der Gemeinde Wiesenburg/Mark), Herr Gehrman (Bürgermeister der Stadt Wittstock/ Dosse), Herr Klaus Rocher (Bürgermeister der Gemeinde Rangsdorf)	Vortrag zur vergleichenden Haushaltssituation von Flächenländern und deren Kommunen Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Soziallasten und vertikale Verteilungseffekte Anhörung Reformbeteiligter zu bisherigen Verwaltungs- und Gebietsreformen des Landes Brandenburg

Anlage 1

Sitzung	Protokoll Nr.	Datum	Name (Institution)	Thema
6	P-EK2 5/6	25.11.2011	Frau Dr. Christiane Büchner (Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam) Herr Dr. Humpert (Landkreistag Brandenburg) Herr Böttcher (Städte- und Gemeindebund Brandenburg) Herr Prof. Dr. Gebhardt (FH Pol)	Anhörung zu Erfahrungen aus vergangenen Verwaltungs- und Gebietsreformen des Landes Brandenburg
			Herr Bauer (Staatskanzlei Brandenburg)	Vortrag zum Thema "Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Funktionalreform, gesetzliche und freiwillige Aufgabenverlagerungen, kommunale Kooperationen und strukturelle Eingriffe des Gesetzgebers"
7	P-EK2 5/7	13.01.2012	Frau Mächtig (MdL, DIE LINKE) Herr Bauer (Staatskanzlei Brandenburg) Herr Westphal (Ministerium des Innern) Herr Manfred Loos (ver.di Berlin-Brandenburg) Frau Seyer (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg)	Vorstellung des aktuellen Demografie-Berichts durch die Landesregierung Anhörung zum ehemaligen Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards des Landes Brandenburg Vorstellung des aktuellen Demografie-Berichts durch die Landesregierung Anhörung zum Thema „Verwaltungsreformen in Brandenburg“ Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Beschlüsse vom 10. Juni 2011 (Aufgabenerfassung) und vom 26. August 2011 (Personal- und Kassenstatistik)

Anlage 1

Sitzung	Protokoll Nr.	Datum	Name (Institution)	Thema
8	P-EK2 5/8	10.02.2012	Herr Prof. Dr. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik) Herr Franke (Innenministerium Niedersachsen) Herr Stingl (Gemeindetag Baden- Württemberg) Herr Amsel (Landratsamt Märkisch- Oderland)	Anhörung zum Themenkomplex 3, Kommunale Kooperation
9	P-EK2 5/9	09.03.2012	Herr Prof. Dr. Tino Schuppan (Wissenschaftlicher Direktor am Institut für E-Government, Potsdam) Herr Wolfram Ebeling (Geschäftsführer der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Technikunterstützte Informationsverarbeitung im Land Brandenburg) Frau Silke Kühlewind (Städte- und Gemeindebund Brandenburg) Herr Dr. Holger Obermann (Landkreistag Brandenburg)	Anhörung zum Themenkomplex 6: Leistungsfähiges und bürgernahes E-Government
10	P-EK2 5/10	30.03.2012	Herr Prof. Dr. Bogumil (Ruhr Universität Bochum) Frau Prof. Dr. Kuhlmann (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) Herr Harald Altekürger (Landrat des Landkreises Spree-Neiße) Herr Frank Szymanski (Oberbürger- meister der Stadt Cottbus)	Anhörung zum Themenkomplex 2 „Evaluierung der horizontalen und vertikalen Aufgabenverteilung“ Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“ Anhörung zum Themenkomplex 3 „Kommunale Kooperation-Aktuelle Entwicklung der Kooperation zwischen dem Landkreis Spree-Neiße und der Kreisfreien Stadt Cottbus“

Anlage 1

Sitzung	Protokoll Nr.	Datum	Name (Institution)	Thema
11	P-EK2 5/11	11.05.2012	Herr Dr. Bernd Kregel (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt) Herr Friedrich Jordan (Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt) Herr Ulrich Menke (Sächsisches Staatsministerium des Innern) Herr Andre Jacob (Sächsischer Landkreistag)	Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“
			Frau Daniela Trochowski, MdF	Vorstellung FAG-Gutachten
12		01.06.12	Frau Schneider, MIL Brandenburg Herr Jan Peter Schröder (Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern)	Zentralörtliche Gliederung Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“
Noch vorgesehene Anhörungen:				
13		17.08.12	Herr Rupert Dworak (Vizepräsident des Österreichischen Gemeindebundes) Herr Martin Schallbruch (IT-Direktor des Bundes)	Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“ Anhörung zum Themenkomplex 6: „Leistungsfähiges und bürgernahes E-Government“
N.N.		(noch offen)	Prof. Dr. Ziekow (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)	Anhörung zum Themenkomplex 7 „Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger“

Anlage 2

Übersicht Sitzungen 1 bis 12 der Enquete-Kommission 5/2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
06.05.2011	P-EK-2-5/1	1. Vorstellung der Mitglieder der Enquete-Kommission 2 2. Verständigung über Verfahrensfragen 3. Beratung über den Auftrag und dessen Umsetzung durch die Enquete-Kommission 2 4. Terminplanung 5. Verschiedenes	1. Die Kommissionsmitglieder bestätigen die Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT) als Geschäftsgrundlage der Arbeit der Enquete-Kommission 2. Ergänzend dazu wird festgelegt, die Verteilung der Beratungsmaterialien nicht in Papierform sondern per Email vorzunehmen, Abgeordneter Schippel erhält alle Unterlagen in Papierform. 2. Die nächste Sitzung findet am 10.06.2011 ab 10.00 Uhr statt. Die weiteren Sitzungstermine 2011 (siehe Tischvorlage mit potenziellen Terminen/Anlage 2) werden von den Kommissionsmitgliedern hinsichtlich ihrer Teilnahmemöglichkeiten geprüft und das Ergebnis dem Ausschussreferenten zur Erstellung einer Übersicht übermittelt. In der Septembersitzung erfolgt die Festlegung der Sitzungstermine für das Jahr 2012. 3. In Vorbereitung auf die nächste Sitzung übergeben die Kommissionsmitglieder dem Vorsitzenden innerhalb der nächsten beiden Wochen ihre Vorschläge dazu, - wie der Auftrag der Enquete-Kommission inhaltlich und strukturell umgesetzt werden kann,

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			- welche Materialien zur Auswertung beigezogen werden sollen und - welche bekannten Experten als Sachverständige einbezogen werden könnten. 4. Die Landesregierung wird gebeten, vorhandene Unterlagen, die zum Arbeitsgegenstand der Enquete-Kommission gehören, zeitnah in einer Übersicht zu erfassen und bereitzustellen. 5. Für die Tagesordnung der nächsten Sitzung werden folgende Berichterstattungen der Landesregierung vorgesehen: - Evaluierungsbericht zur Gemeindegebietsreform 2003 - Inhaltliche Vorgaben und Verfahrensstand der Vergabe des finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Demografischer Wandel und Infrastruktur in Brandenburg
10.06.11	P-EK-2-5/2	1. Protokollkontrolle 2. Bericht des Ministeriums des Innern über Möglichkeiten des E-Government und das wissenschaftliche Forschungsprojekt Stein-Hardenberg 2.0 3. Bericht des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zu demografischer Wandel und	1. Das Protokoll der 1. Sitzung wird bestätigt. 2. Die Ministerien werden gebeten, künftig ihre Berichte an die EK 5/2 vorab den Mitgliedern zur Kenntnis zu geben. 3. Die EK beschließt die in Anlage 8 enthaltenen Aufträge an die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		Infrastruktur im Land Brandenburg 4. Bericht des Ministeriums der Finanzen zu den inhaltlichen Vorgaben und dem Verfahrensstand der Vergabe des finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Fortschreiben des kommunalen Finanzausgleichs 5. Beratung über die weitere Arbeitsweise der Enquete-Kommission 5/2 6. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur weiteren Flexibilisierung landesrechtlicher Standards in den Kommunen 7. Verschiedenes - Terminplan 2011 - Terminplan 2012 - Tagesordnung der 3. Sitzung am 26. August 2011 - Sonstiges	4. Die EK beschließt die in Anlage 9 enthaltene Vorlage zur Arbeitsweise der EK mit der Maßgabe, die Untersetzung von Punkt IV und die adäquate Abbildung der Evaluierung der Landesverwaltung und der interkommunalen Zusammenarbeit in der nächsten Sitzung weiter zu diskutieren. 5. Der Terminplan für Sitzungen der EK 5/2 im Jahr 2011 (Anlage 10) wird bestätigt. 6. Über den Terminplan für Sitzungen der EK 5/2 im Jahr 2012 (Anlage 11) wird in der nächsten Sitzung beraten. 7. Für die Tagesordnung 3. Sitzung der EK 5/2 am 26.08.2011 werden vorgesehen: - Fortsetzung der Diskussion zur Arbeitsweise der EK - Bericht der Landesregierung zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform - Bericht der Ministers der Finanzen zur Haushaltssituation Brandenburgs (Land und Kommunen) incl. Prognose der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Vorbereitung der 4. und weiterer Sitzungen entsprechend Arbeitsplan Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte sollen bis Anfang Juli eingereicht werden.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
26.08.11	P-EK-2-5/3	1. Protokollkontrolle 2. Bericht des Ministeriums des Innern zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003 3. Bericht des Ministeriums des Innern zum Gesetz zur weiteren Flexibilisierung landesrechtlicher Standards in den Kommunen 4. Fortsetzung der Diskussion zur Arbeitsweise der EK 5. Vorbereitung der 4. und weiterer Sitzungen der EK entsprechend Arbeitsplan und Festlegung von Berichterstatern der EK für die Themenkomplexe, Anzuhörenden und Gutachtern 6. Verschiedenes darunter: - Terminplan für Sitzungen der EK im Jahr 2012 (Änderung gegenüber der Vorlage aus der 2. Sitzung: 08.06.2012 entfällt wegen Plenum, dafür 01.06.2012)	1. Das Protokoll der 2. Sitzung wird mit den redaktionellen Änderungen bestätigt. 2. Das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg wird gebeten, den in Anlage 1 enthaltenen Fragenkatalog zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform möglichst bis zur 4. Sitzung am 16.09.2011 schriftlich zu beantworten. 3. Die Landesregierung wird gebeten, eine angemessene Fortschreibung des Berichts des Ministerium der Finanzen an den Sonderausschuss für Normen und Standards des Landtag Brandenburgs vom 12. Juni 2007 (Drucksache 4/4570-2) zu veranlassen und der EK zur Verfügung zu stellen. 4. Die EK 5/2 beschließt den in Anlage 4 enthaltenen Auftrag an die Landesregierung zur Erhebung und Auswertung der von amtsangehörigen Kommunen auf die Ämter übertragenen Aufgaben. 5. Die EK 5/2 beschließt den in Anlage 5 enthaltenen Auftrag an die Landesregierung über die Entwicklung des Verhältnisses von Beschäftigten und Ausgaben zur Einwohnerzahl auf kommunaler Ebene. 6. Für die Tagesordnung der 4. Sitzung der EK am 16.09.2011 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen:

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			- Bericht des Ministers der Finanzen zur Haushaltssituation des Landes Brandenburg und der Kommunen inkl. einer Prognose der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - kurze Vorstellung des Urteils vom 18.08.2011 des LVerfG MV zur dortigen Kreisgebietsreform durch das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg - Vorschläge für anzuhörende Sachverständige und Gutachter - Vorbereitung eines Fragenkatalogs für anzuhörende Reformbeteiligte der GGR 2003 - Vorbereitung der 5. und weiterer Sitzungen Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte sollten bis 13.09.2011 eingereicht werden. 7. Für die Tagesordnung der 5. Sitzung am 28.10.2011 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Vortrag von Frau Prof. Dr. Färber zur vergleichenden Haushaltssituation von Flächenländern und deren Kommunen - Berichterstattung des Gutachters Prof. Dr. Junkernheinrich zum kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg 8. Die Vorlage zur Arbeitsweise der EK 5/2 wird im Punkt IV, wie in Anlage 6 ersichtlich, fortgeschrieben. - Auf die Benennung von Berichterstatern zu den Themenschwerpunkten wird verzichtet, nach Vorliegen der Struktur des Zwischenberichtes

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			werden Arbeitsgruppen zu den Themenschwerpunkten gebildet. - Sitzungen der EK sollen auch als Vor-Ort-Termine unter Einbeziehung der regionalen Akteure durchgeführt werden. 9. Der Terminplan für Sitzungen im Jahr 2012 entsprechend Anlage 7 wird bestätigt.
16.09.2011	P-EK-2-5/4	1. Protokollkontrolle 2. Bericht des Ministers der Finanzen zur Haushaltssituation des Landes Brandenburg und der Kommunen inkl. einer Prognose der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 3. Kurze Vorstellung des Urteils vom 18. August 2011 des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur dortigen Kreisgebietsreform durch das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 4. Bericht der Bertelsmann-Stiftung zur „Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsstruktur-reformen“, vorgetragen durch Frau Christina Tillmann 5. Kenntnisnahme des vom Brandenburger Landkreistag übergebenen Katalogs kommunaler Aufgaben an die EK 5/2– eingereicht am 30.08.2011- zum Beschluss vom 10.06.2011	1. In der dem Protokollentwurf für die 3. Sitzung angefügten Übersicht zu Festlegungen und Beschlüssen wird in Nr. 8 „Gutachter“ durch „Berichterstatter“ ersetzt (S.3). Der Protokollentwurf der 3. Sitzung wird mit weiteren redaktionellen Änderungen bestätigt. 2. Das MdF sichert zu, die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen zur Verbundquote zu erläutern. 3. Die Zulieferungen des Landkreistag Brandenburg vom 30.08.2011 zum Beschluss vom 10.06.2011 werden angenommen. 4. Die anzuhörenden Reformbeteiligten und Sachverständige für die 5. Sitzung und 6. Sitzung werden festgelegt (Anlage 7). 5. Es wird festgehalten, dass den

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		6. Vorschläge für anzuhörende Sachverständige und Gutachter 7. Vorbereitung eines Fragenkatalogs für anzuhörende Reformbeteiligte der Gemeindegebietsreform 2003 8. Verschiedenes - Tagesordnung der 5. Sitzung am 28. Oktober 2011 - Sonstiges	Anzuhörenden alle Fragenkataloge zugeleitet werden, die von den Kommissionsmitgliedern bis zum 20. September 2011 eingereicht worden sind. 6. Für die weiteren Sitzungen wurden die in Anlage 8 aufgeführten Sachverständigen beschlossen. Weitere Sachverständige können nachnominiert werden. Nachnominierungen für die 6. Sitzungen werden ggf. im Umlaufverfahren beschlossen. 7. Es wird festgehalten, dass für die nächste Sitzung Vorschläge zur Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in die Arbeit der Enquete-Kommission gemacht werden können. Ausführlich diskutiert werden diese Vorschläge voraussichtlich in der 6. Sitzung. 8. Die Kommissionsmitglieder werden gebeten, für die Informationsreise am 05.- 09. März oder 21.-25. Mai 2012 Vorschläge zu Reisezielen und -inhalten einzureichen (bisher vorgesehen: Dänemark/Schweden). 9. Das Kommissionssekretariat wird damit beauftragt, einen Vorschlag für den Vor-Ort-Termin der Enquete-Kommission zu unterbreiten.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			10. Für die Tagesordnung der 5. Sitzung der EK 5/2 am 28.10.2011 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Vortrag von Prof. Dr. Färber zum Vergleich der Haushaltssituation von Flächenländern und deren Kommunen. - Vortrag von Prof. Dr. Junkernheinrich zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Soziallasten und vertikale Verteilungseffekte. - Anhörung von Reformbeteiligten zu Gebiets- und Verwaltungsstrukturen in Brandenburg. - Vorschläge für ein Verfahren zur Bürgerbeteiligung in die Arbeit der EK 5/2 (Modell für eine Begleitung der Bürger im Reformprozess). - Optional: Gesprächsbedarf des StGB zu Antwort MI auf Fragenkatalog zur Gemeindegebiets-reform, eingereicht am 15.09.11. 11. Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte sollten bis zum 21.10.2011 eingereicht werden. Die 5. Sitzung wird bereits um 09:00 Uhr beginnen. 12. Für die Tagesordnung der 6. Sitzung am 25.11.2011 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Fortführung der Anhörung von Reformbeteiligten und Wissenschaftlern zu Gebiets- und

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			Verwaltungsstrukturen in Brandenburg. - Anhörung der Landesregierung zum fortgeschriebenen Demografie-Bericht. - Bildung von Arbeitsgruppen für den Zwischenbericht. - Besprechung weiteres Verfahren zum Bürgerbeteiligungsprozess. - Festlegung zur Informationsreise.
28.10.2011	P-EK-2-5/5	1. Protokollkontrolle 2. Vortrag Prof. Dr. Gisela Färber zur vergleichenden Haushaltssituation von Flächenländern und deren Kommunen mit anschließender Diskussion 3. Vortrag Prof. Dr. Junkernheinrich zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Soziallasten und vertikale Verteilungseffekte - mit anschließender Diskussion 4. Anhörung Reformbeteiligter zu bisherigen Verwaltungs- und Gebietsreformen des Landes Brandenburg mit Fragerunde 5. Weiteres Vorgehen zur Bürgerbeteiligung 6. Abstimmung zur Durchführung einer Bürger- und Unternehmensumfrage 7. Antwort des MI vom 14.09.2011 auf den Fragenkatalog der Fraktion DIE LINKE zum	1. Die dem Protokollentwurf für die 4. Sitzung angefügte Übersicht zu Festlegungen und Beschlüssen wird angepasst. Der Protokollentwurf der 4. Sitzung wird mit dieser Änderung beschlossen. 2. Die Landesregierung wird gebeten, die FAG-Gutachten nach deren Fertigstellung zeitnah an die Kommission weiterzuleiten, verbunden mit einer Stellungnahme. 3. Der Antrag der Fraktion B'90/DIE GRÜNEN zum weiteren Vorgehen bei der Bürgerbeteiligung wird an das Landtagspräsidium zur Prüfung der Umsetzbarkeit geleitet. Nach erfolgter Prüfung wird der Antrag in der Kommission erneut behandelt. 4. Der Antrag zur

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		Bericht des MI über die Evaluation der Gemeindegebietsreform 2003 (Beschluss vom 26.08.2011) Planung der kommenden Sitzungen <u>darunter:</u> - Konkretisierung der Fragestellung für die Anhörungen in der 6. Sitzung - Sitzungsplan und Benennung Sachverständiger/Gutachter bis Sommer 2012 9. Sonstiges	Unternehmensumfrage (Anlage 15) wird vertagt. Es sollen weitere Vorschläge erörtert werden, ob und wie eine Unternehmensumfrage durchgeführt werden kann. 5. Der Antrag zur Aufforderung der Landesregierung zur Vergabe eines externen Rechtsgutachtens zu der Frage der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung der örtlichen territorialen Ebene (Anlage 16) wird vertagt. Die Landesregierung wird gebeten, die Kommission über mögliche eigene Aktivitäten bzgl. einer entsprechenden Gutachtenvergabe zu informieren. 6. Die EK 5/2 beschließt die Einsetzung einer Arbeitsgruppe „Bürgerumfrage“ (Anlage 14). Die Rückkopplungsfunktion in die Fraktionen soll nach dem Obleute-Prinzip erfolgen. Die Umfrage soll die Kommunal- und Landesverwaltung betrachten (ausgenommen Organe der Rechtspflege). 7. Die EK 5/2 beschließt die Einsetzung einer Arbeitsgruppe „Aufgabenerfassung“ (Anlage 17). 8. Der Vorsitzende bittet die

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			Kommissionsmitglieder bis zum 11.11.2011 Fragen einzureichen, die den anzuhörenden Sachverständigen in der 6. Sitzung gestellt werden sollen. Für die Redezeit der Sachverständigen werden 20 Minuten vorgesehen. 9. Der Vorsitzende weist auf die aktuelle Fassung des Papiers zur Arbeitsweise der EK 5/2 (Anlage 18) hin und bittet die Kommissionsmitglieder um Prüfung der Liste „Sachverständige und Gutachter“ (Anlage 19) und zeitnahe Ergänzung dieser bis zur 6. Sitzung. 10. Der Vorsitzende schlägt vor, in der 6. Sitzung weitere Arbeitsgruppen zu bilden, insbesondere in Hinblick auf den für den Sommer 2012 geplanten Zwischenbericht. Entsprechende Vorschläge sollen bis zum 11.11.2011 eingereicht werden.
25.11.2011	P-EK-2-5/6	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung Frau Dr. Christiane Büchner und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu Erfahrungen aus vergangenen Verwaltungs- und Gebietsreformen des Landes Brandenburg 3. Vortrag Herr Prof. Dr. Ihno Gebhardt zum	1. Das Protokoll der 5. Sitzung der EK 5/2 wird beschlossen. 2. Die EK 5/2 beschließt, dass das Vergabeverfahren für die Durchführung der Bürgerumfrage durch die Landtagsverwaltung gestartet wird. Die Arbeitsgruppe Bürgerumfrage soll ihre Tätigkeit fortsetzen

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		Thema "Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Funktionalreform, gesetzliche und freiwillige Aufgabenverlagerungen, kommunale Kooperationen und strukturelle Eingriffe des Gesetzgebers" 4. Vorstellung des aktuellen Demografie-Berichts durch die Landesregierung <u>Vorschlag:</u> Ausführliche Diskussion des Berichts in der 7. Sitzung 5. Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zur Antwort des MI vom 14.09.2011 auf den Fragenkatalog der Fraktion DIE LINKE zum Bericht des MI über die Evaluation der Gemeindegebietsreform 2003 (Beschluss vom 26.08.2011) 6. Sitzungsübersicht bis Sommer 2012 Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Bürgerumfrage“; Grundsatzbeschluss zur Durchführung einer Bürgerumfrage 8. Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aufgabenkatalog“ 9. Diskussion und Beschluss zur Bildung weiterer Arbeitsgruppen 10. Benennung von weiteren Sachverständigen und Gutachtern; Fragenkataloge	und Vergabe und Durchführung der Bürgerumfrage begleiten. Die Beschlussvorlage (Anlage 9a) zur Durchführung einer Bürgerumfrage wird mit Änderungen einstimmig angenommen. Die Beschlussfassung befindet sich in Anlage 9. 3. Die Anzuhörenden Frau Dr. Büchner und Herr Prof. Dr. Gebhardt werden der Kommission im Nachgang der 6. Sitzung noch ergänzende Informationen zu Ihren Vorträgen zur Verfügung stellen. 4. Die Landtagsverwaltung soll die Optimierung des Internetauftritts der EK 5/2 und die Möglichkeit, eine Statistik zu der Häufigkeit der Nutzung des Internetauftritts der EK 5/2 zu erstellen, prüfen. 5. Der Themenkomplex V „E-Government“ wird auf die 9. Sitzung am 9. März 2012 verschoben. Angehört werden Prof. Dr. Schuppan, Wolfram Ebeling (TUIV-AG) und die kommunalen Spitzenverbände. 6. Weitere Sachverständige für die Sitzungen bis zum Zwischenbericht sollen in der 7. Sitzung beschlossen werden. Pro Sitzung sollen max. 3-4 Sachverständige angehört werden. Davon

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		11. Beschluss Informationsreise 12. Diskussion Vor-Ort-Termin 13. Sonstiges darunter: Planung der 7. und 8. Sitzung	ausgenommen sind die Sitzungen, in denen Erfahrungsträger anderer Bundesländer angehört werden sollen. Der Vorsitzende wird seinen Vorschlag (Anlage 13) bis zur nächsten Sitzung überarbeiten. 7. Die EK 5/2 beschließt als Termin für die Durchführung der Informationsreise den Zeitraum 21.-25. Mai 2012. Als Ziel der Informationsreise wurden zwei Anträge gestellt: der Vorschlag der Koalitionsfraktion Dänemark und Schweden (Anlage 17) und der Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg Österreich und Schweden (Anlage 18). Die Landtagsverwaltung soll für beide Vorschläge eine Kostenanalyse durchführen und das Ergebnis bis zur nächsten Sitzung im Januar 2012 bekannt geben. 8. Vor-Ort-Termine der EK 5/2 sollen an Sitzungsterminen nach Veröffentlichung des Zwischenbericht durchgeführt werden. 9. Der Vorsitzende ruft die Mitglieder der EK 5/2 dazu auf, weiterhin Vorschläge für die Einbeziehung von Unternehmen in die Umfrage zu unterbreiten. 10. Für die Tagesordnung der 7. Sitzung der EK

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			5/2 am 13.01.2012 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: -Anhörung zum Sonderausschuss für Normen und Standards/ Funktionalreform in Brandenburg, -Diskussion über den Demografie-Bericht der Landesregierung, -Zuschlagserteilung zur Bürgerumfrage. Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte sollten bis zum 06.01.2012 eingereicht werden
13.01.2012	P-EK-2-5/7	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung der Abgeordneten Frau Margitta Mächtig zum ehemaligen Sonderausschuss für Normen und Standards 3. Anhörung von Herrn Volker-Gerd Westphal (MI Brandenburg) und Herrn Manfred Loos (ver.di Berlin-Brandenburg) zum Thema Verwaltungsreformen in Brandenburg 4. Vorstellung und Diskussion des 3. Demografie-Berichtes der Landesregierung 5. Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Beschlüsse vom 10. Juni 2011 (Aufgabenerfassung) und vom 26. August 2011 (Personal- und Kassenstatistik) 6. Diskussion und Festlegung Informationsreise 7. Zuschlagserteilung Bürgerumfrage und	1. Das Protokoll der 6. Sitzung der EK 5/2 wird mit Änderungen mehrheitlich beschlossen. 2. Die EK 5/2 bittet die Landesregierung um eine Kurzübersicht zum Umsetzungsstand der 15 Empfehlungen des SANS (Drucksache 4/4570, S. 12-13). 3. Der Antrag der Koalitionsfraktion zur Durchführung einer Informationsreise wird bestätigt. Die EK 5/2 soll in der 21. Kalenderwoche 2012 Dänemark und Schweden bereisen. Der Lehrstuhl von Prof. Dr. Jann für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam soll in Zusammenarbeit mit der Landtagsverwaltung die Planung der Informationsreise durchführen.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		Ergebnisse der Arbeitsgruppe 8. Benennung von weiteren Sachverständigen 9. Diskussion der Ergebnisse der forsa-Untersuchung „Das DDR-Bild der Bevölkerung des Landes Brandenburg“ aus dem Blickwinkel der EK 5/2 auf Antrag des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg 10. Sonstiges	4. Die EK 5/2 folgt einstimmig der Vergabeempfehlung der Landtagsverwaltung zur Bürgerumfrage. 5. Der Vorschlag des Vorsitzenden zur Benennung von Sachverständigen wird mit Änderungen mehrheitlich beschlossen. 6. Der Vorsitzende wird einen Vorschlag unterbreiten, wie weitere mögliche Sachverständige aus Österreich und Sachverständige zur Frage, wie Brandenburg mit bundes- und europarechtlichen Vorgaben umgeht, eingebunden werden können. 7. Für die Tagesordnung der 8. Sitzung der EK 5/2 am 10.02.2012 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Anhörung zur kommunalen Kooperation mit den Sachverständigen Prof. Dr. Beckmann, Lutz Amsel, Johannes Stingl und Jürgen Franke. - Programm für die Informationsreise nach Dänemark und Schweden. - Ergebnisse der AG Bürgerumfrage - Ergebnisse der AG Aufgabenerfassung - Diskussion über Struktur des Zwischenberichts Für die Tagesordnung der 9. Sitzung der EK 5/2 am 09.03.2012 werden folgende

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Anhörung zum E-Government mit den Sachverständigen Wolfram Ebeling, Prof. Dr. Schuppan, dem Landkreistag Brandenburg und dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg. - Ergebnisse der AG Aufgabenerfassung. - Beschluss über Struktur des Zwischenberichts. - Diskussion über das Vorgehen nach dem Zwischenbericht. Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte der 8. Sitzung sollen bis zum 25.01.2012 eingereicht werden.
10.02.2012	P-EK-2-5/8	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung zum Themenkomplex 3 „Kommunale Kooperation“: • Herr Prof. Dr. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik) • Herr Jürgen Franke (Innenministerium Niedersachsen) • Herr Johannes Stingl (Gemeindetag Baden-Württemberg) • Herr Lutz Amsel (Landratsamt Märkisch-Oderland) 3. Ergebnisse der Arbeitsgruppe Bürgerumfrage. Diskussion und Beschluss des Fragenkatalogs	1. Das Protokoll der 7. Sitzung der EK 5/2 wird einstimmig beschlossen. 2. Der Fragebogen (Anlage 10) für die Bürgerumfrage wird mit Änderungen mehrheitlich freigegeben (9:0:1). 3. Das weitere Vorgehen der AG-Aufgabenerfassung (siehe Erläuterungen S. 82) wird einstimmig bestätigt. 4. Die Landesregierung wird gebeten zu klären, ob die im Zwischenbericht der IMAG Funktionalreform dargelegten gegenläufigen

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		4. Ergebnisse der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung 5. Diskussion über den Zwischenbericht der EK 5/2 6. Diskussion über Programm der Informationsreise 7. Sonstiges <u>darunter:</u> ggf. Benennung von weiteren Sachverständigen Teilnahme der EK 5/2 am Brandenburg-Tag 2012 (01. - 02. September 2012, Lübbenau/Spreewald) Planung der 9. und 10. Sitzung der EK 5/2	Reformtendenzen bereits beseitigt worden sind oder ob diese noch fortbestehen (Anlage 16). 5. Der Vorsitzende wird in Absprache mit Herrn Schippel für die 9. Sitzung der EK 5/2 am 09.03.2012 einen Beschlussantrag zur Durchführung einer Projektionsbetrachtung der Kommunal Finanzen durch die Landesregierung vorbereiten. 6. Der erste Vorschlag für eine Gliederung des Zwischenberichts der EK 5/2 wird diskutiert. Ziel ist es, in der 9. Sitzung der EK 5/2 eine Einigung über die Gliederung herbeizuführen. Ergänzungs- und Änderungswünsche zum Gliederungsvorschlag sollen bis zum 01.03.2012 eingebracht werden. 7. Die Verschiebung des Zeitraums der Informationsreise auf Sonntag, den 20. Mai 2012, bis Donnerstag, den 24. Mai 2012, wird mehrheitlich bestätigt (8:0:1). Die Grobstruktur des Informationsreiseprogramms (Anlage 17) wird ebenfalls bestätigt. Eine Konkretisierung des Programms soll durch den Lehrstuhl von Prof. Dr. Jann bis zur nächsten Sitzung erfolgen.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			8. Es werden weitere anzuhörende Sachverständige benannt (Anlage 18) 9. Die Arbeit der EK 5/2 soll, im Rahmen des Auftritts des Landtages, auf dem Brandenburg-Tag 2012 präsentiert werden. 10. Für die Tagesordnung der 9. Sitzung der EK 5/2 am 09.03.2012 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Anhörung zum E-Government mit den Sachverständigen Wolfram Ebeling, Prof. Dr. Schuppan, dem Landkreistag Brandenburg und dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg. - Beschluss über Struktur des Zwischenberichts. - Diskussion über das Vorgehen nach dem Zwischenbericht. Für die Tagesordnung der 10. Sitzung der EK 5/2 am 30.03.2012 werden folgende Beratungsschwerpunkte vorgesehen: - Anhörung Prof. Dr. Ziekow zu Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger - Anhörung Prof. Dr. Bogumil zur Vergleichenden Betrachtung der Aufgabenverteilung mit anderen Bundesländern - Anhörung Staatssekretär Bretschneider zu Erfahrungen der Funktionalreform in Brandenburg - Anhörung Prof. Dr. Kuhlmann zu Steuerungsprozessen.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte der 9. Sitzung sollen bis zum 22.02.2012 eingereicht werden.
09.03.2012	P-EK-2-5/9	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung zum Themenkomplex 6 „Leistungsfähiges und bürgernahes E-Government“: -Herr Prof. Dr. Tino Schuppan (Wissenschaftlicher Direktor am Institut für E-Government, Potsdam) -Herr Wolfram Ebeling (Geschäftsführer der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Technikunterstützte Informationsverarbeitung im Land Brandenburg) -Frau Silke Kühlewind (Städte- und Gemeindebund Brandenburg) -Herr Dr. Holger Obermann (Landkreistag Brandenburg) 3. Diskussion und Beschluss zur Struktur des Zwischenbericht 4. Planung der Kommissionssitzungen nach der Sommerpause 5. Vorstellung der Ergebnisse des Pretests der Bürgerumfrage 6. Diskussion Programm Informationsreise 7. Sonstiges	1. Das Protokoll der 8. Sitzung der EK 5/2 wird mehrheitlich beschlossen (12:0:1). 2. TOP 3: Der Entwurf einer Gliederung für den Zwischenbericht wird einstimmig beschlossen. Für den Zwischenbericht wird das Innenministerium der EK 5/2 Daten zur Entwicklung der Kreisumlage der letzten Jahren zur Verfügung stellen. In welcher Art und Weise der Zwischenbericht der Öffentlichkeit präsentiert werden könnte, wird durch die Landtagsverwaltung bis zur nächsten Sitzung am 30.03.2012 geprüft. 3. TOP 4: Es wird beschlossen, dass Vorschläge für die Planung der Sitzungen und Arbeitsweise nach der Sommerpause (2. Arbeitshälfte der EK 5/2) von allen Mitgliedern bis zum 2. Mai 2012 an das Kommissionssekretariat geschickt werden können (12:0:1). 4. TOP 5: Die Verlängerung der durchschnittlichen Interviewdauer für die Bürgerumfrage wird mehrheitlich beschlossen (12:0:1). Der Beginn der Durchführung der Bürgerumfrage wird einstimmig beschlossen (Anlage 13).

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		<u>darunter:</u> weiteres Vorgehen zum Vorschlag der CDU-Fraktion zur Berichterstattung von Beteiligten der Zusammenarbeit von Cottbus und Spree-Neiße Planung der 10. und 11. Sitzung der EK 5/2	5. TOP 6: Der vorläufige Programmentwurf für die Informationsreise nach Dänemark und Schweden wird mehrheitlich beschlossen (11:0:1). Darüber legt die EK 5/2 fest, dass eine Begleitung von Journalisten zu den offiziellen Terminen bei der Informationsreise ausdrücklich erwünscht ist, davon die Mitfahrt im Reisebus zum Schutze des privaten Lebensbereiches aber ausgeschlossen ist. 6. TOP 7: Die EK 5/2 beschließt einstimmig eine Anhörung zum Thema „Kommunale Kooperation – Zusammenarbeit Cottbus-Spree Neiße“ noch vor der 12. Sitzung am 01. Juni 2012 durchzuführen. Die neue Reihenfolge der Sachverständigen wird an die Terminplanung angepasst. Vorschläge für die Anhörung von Sachverständigen aus Österreich sollen bis zur 10. Sitzung an das Kommissionssekretariat geschickt werden. Auf das Schreiben des Hauptausschusses (Anlage 18), mit der Bitte um Stellungnahme zum 3. Demografie-Bericht, wird der Vorsitzende bis zur 10. Sitzung einen Antwortentwurf vorlegen. Fragenkataloge für die Anzuhörenden in der 10. Sitzung sollen dem Kommissionssekretariat bis zum 15. März

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			2012 zugeleitet werden. Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte der 10.Sitzung sollen bis zum 15. März 2012 eingereicht werden.
30.03.2012	P-EK-2-5/10	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung zum Themenkomplex 2 „Evaluierung der horizontalen und vertikalen Aufgabenverteilung“: - Herr Prof. Dr. Jörg Bogumil (Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum) zum Thema Funktionalreform - Herr Staatssekretär Rainer Bretschneider (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft) zum Thema „Erfahrungen bei der Kommunalisierung von Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des MIL (insb. Genehmigung von Flächennutzungsplänen, Bebauungsplänen und Satzungen nach dem BauGB)“ 3. Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“: - Frau Prof. Dr. Sabine Kuhlmann (Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa, DHV Speyer) zum Thema „Steuerungsprozesse innerhalb von Verwaltungen und zwischen Verwaltungsträgern“	1. Die Tagesordnung wird mit Änderungen einstimmig beschlossen (11:0:0): Vertagt werden TOP 4, TOP 7 und der Vortrag von Staatssekretär Bretschneider unter TOP 2. Unter TOP 5 wird zusätzlich Herr Oberbürgermeister Szymanski angehört. 2. TOP 1: Das Protokoll der 9. Sitzung der EK 5/2 wird mehrheitlich beschlossen (10:0:1). 3. TOP 6: Die EK 5/2 begrüßt das fortbestehende Interesse von Journalisten, die EK 5/2 auf die Informationsreise nach Schweden und Dänemark zu begleiten. Die Mitfahrt im der EK 5/2 zur Verfügung gestellten Reisebus wird den Journalisten ermöglicht. 4. TOP 8: Herr Helmut Mödlhammer (Präsident des Österreichischen Gemeindebundes) wird als Anzuhörender für die 13. Sitzung der EK 5/2 einstimmig benannt(10:0:0). Die Benennung für weitere Anzuhörende aus Österreich wird auf die 11. Sitzung am 11. Mai 2012 vertagt.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		4. Anhörung zum Themenkomplex 7 „Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger“: - Herr Prof. Dr. Jan Ziekow (Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht, DHV Speyer) 5. Anhörung zum Themenkomplex 3 „Kommunale Kooperation“: - Herr Landrat Harald Altekrüger (Landkreis Spree-Neiße) zum Thema „Aktuelle Entwicklung der Kooperation zwischen dem Landkreis Spree-Neiße und der Kreisfreien Stadt Cottbus“ 6. Informationsreise der EK 5/2 7. Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse des Beschlusses vom 26.08.2011 (Umfang und Ausmaß der Aufgabenübertragung amtsangehöriger Kommunen auf Ämter) 8. Sonstiges <u>darunter:</u> ggf. Beschluss über Projektionsbetrachtung Kommunalfinanzen Stellungnahme Demografie-Bericht Planung der 11. und 12. Sitzung der EK 5/2	Die ausgefallene Anhörung von Prof. Dr. Jan Ziekow zum Themenkomplex 7 „Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger“ soll in einer anderen Sitzung der EK 5/2 nachgeholt werden. Die ausgefallene Anhörung von Herrn Staatssekretär Rainer Bretschneider zum Themenkomplex 2 „Evaluierung der horizontalen und vertikalen Aufgabenverteilung“ soll bis zur 11. Sitzung der EK 5/2 schriftlich nachgeholt werden. Der Entwurf des Vorsitzenden zur Beantwortung der Bitte des Hauptausschusses um Stellungnahme zum dritten Demografiebericht der Landesregierung wird einstimmig (10:0:0) bestätigt (Anlage 15). Die EK 5/2 bittet die Landesregierung mehrheitlich (6:3:1), die gelieferten Daten zur Kreisumlage (Anlage 16) um die Angaben in den Jahren 1993 bis 2001 zu ergänzen. Der Vorsitzende der EK 5/2 wird das MUGV bitten, die vom MUGV erstellte Übersicht der wahrgenommenen Aufgaben qualitativ zu überarbeiten. Fragenkataloge für die Anzuhörenden in der 11. Sitzung sollen dem Kommissionssekretariat bis zum 02. Mai 2012 zugeleitet werden.

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			Vorschläge für das Vorgehen der EK 5/2 nach der Sommerpause sollen dem Kommissionssekretariat bis zum 02. Mai 2012 zugeleitet werden. Vorschläge für weitere Tagesordnungspunkte der 10. Sitzung sollen bis zum 24. April 2012 eingereicht werden.
11.05.2012	P-EK-2-5/11	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“: • Herr Dr. Bernd Kregel (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt) • Herr Friedrich Jordan (Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt) • Herr Ulrich Menke (Sächsisches Staatsministerium des Innern) • Herr Andre Jacob (Sächsischer Landkreistag) 3. Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Bürgerumfrage 4. Vorstellung der FAG-Gutachten durch die Landesregierung und anschließende Diskussion 5. Vorstellung und Diskussion der Zulieferungen der Landesregierung 6. Diskussion Zwischenbericht	1. Die Tagesordnung wird einstimmig beschlossen (13:0:0). 2. TOP 1: Das Protokoll der 10. Sitzung der EK 5/2 wird einstimmig beschlossen (14:0:0). 3. TOP 3: Die Mitglieder der EK 5/2 können gewünschte ergänzende Auswertungen der Bürgerumfrage bis zum 16. Mai 2012, 13 Uhr beantragen. Darüber hinaus sollen die Ergebnisse der Bürgerumfrage noch einmal in der 12. Sitzung näher besprochen werden. 4. TOP 5: Die Mitglieder der EK 5/2 werden gebeten, mögliche Änderungswünsche zum Zwischenbericht schnellstmöglich einzureichen. Der Zwischenbericht soll in der 12. Sitzung am 01. Juni 2012 beschlossen werden. 5. TOP 7:

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		7. Planung nach der Sommerpause 8. Sonstiges <u>darunter:</u> – Informationsreise – weitere Anzuhörende – Naturschutzgesetz-Novelle	Das Kommissionssekretariat wird für eine mögliche Klausurtagung der EK 5/2 die Terminkoordinierung übernehmen. 6. TOP 8: Frau Dr. Schratzenstaller-Altzinger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, wird als anzuhörende Sachverständige mehrheitlich benannt (7:0:1). Die Anhörung des Sachverständigen Prof. Dr. Ziekow, Universität Speyer, soll zum nächstmöglichen Termin, voraussichtlich Anfang 2013, durchgeführt werden. Der Antrag der Koalitionsfraktion zur Durchführung einer Projektionsbetrachtung der Landes- und Kommunalfinanzen durch die Landesregierung wird mehrheitlich beschlossen (7:3:0). (Anlage 24)
01.06.12	P-EK-2-5/12	1. Protokollkontrolle 2. Anhörung zum Themenkomplex 4 „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen“: • Herr Jan Peter Schröder (Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern) zu den Erfahrungen aus vergangenen Reformen 3. Diskussion und Beschluss Zwischenbericht 4. Fortsetzung der Anhörung zum Themenkomplex 4: • Frau Kathrin Schneider (Gemeinsame Lan-	1. Die Tagesordnung wird einstimmig beschlossen (12:0:0). 2. TOP 1: Das Protokoll der 11. Sitzung der EK 5/2 wird erst zur 13. Sitzung vorgelegt. 3. TOP 3: Der Zwischenbericht soll in der 13. Sitzung am 17. August 2012 beschlossen werden. Bis zum 03.08.2012 wird der EK 5/2 ein überar-

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
		desplanungsabteilung, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft) zu den Erfahrungen mit der zentralörtlichen Gliederung in Brandenburg und zu den Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg 5. Auswertung der Informationsreise 6. Planung nach der Sommerpause 7. Sonstiges <u>darunter:</u> • ggf. Fortsetzung der Auswertung der Bürgerumfrage • weiteres Vorgehen der AG Aufgabenerfassung	beiteter Entwurf zur Verfügung gestellt. Außerdem soll eine Kurzfassung des Zwischenberichts erarbeitet werden. Bisher eingereichte Kommentare zur Version 0.1 des Zwischenberichtes sollen möglichst bis zum 08.06.2012 in Änderungsanträge umformuliert und erneut eingereicht werden. Darüber hinaus soll der Zwischenbericht um die Anhörungen der 12. Sitzung ergänzt werden. 4. TOP 5: <i>(Auswertung der Informationsreise)</i> Das Kommissionssekretariat wird für den Landtagspräsidenten den Bericht über die Informationsreise anfertigen. Dankesschreiben sollen jeweils an die Gesprächspartner, die Dolmetscher und die Botschaften versandt werden. 5. TOP 6: <i>(Planung nach der Sommerpause)</i> Das Kommissionssekretariat erarbeitet bis zur nächsten Sitzung am 17. August 2012 einen Vorschlag für kommende Sitzungsthemen. Die EK 5/2 beschließt die Durchführung einer Klausurtagung in Verbindung mit einer Vor-Ort-Sitzung am 25. und 26. Oktober 2012 (7:4:0). 6. TOP 7: <i>(Sonstiges)</i>

Anlage 2

Datum	Protokoll-Nr.	Tagesordnungspunkte	Festlegungen
			Die EK 5/2 beschließt die Aufhebung der Anhörung von Frau Dr. Schratzenstaller-Altzinger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (12:0:1).

Anlage 3

Entwicklung der Anzahl der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte in Brandenburg

Jahr	Gemeinden (einschließlich kreisfreier Städte)	Unter 500 EW	500 bis u. 2.000 EW	2.000 bis u. 5.000 EW	5.000 bis u. 10.000 EW	10.000 bis u. 20.000 EW	20.000 und mehr EW	Davon kreisfreie Städte	Landkreise
1990	1.793	1.169	447	93	37	22	25	6	38
1993	1.700	1.113	413	91	34	25	24	4	14
1998	1.489	874	423	96	45	26	25	4	14
1999	1.479	861	423	95	47	28	25	4	14
2000	1.474	861	414	95	50	29	25	4	14
2001	1.092	511	372	96	59	30	24	4	14
2002	886	331	341	97	59	34	24	4	14
2003	438	19	218	74	54	46	27	4	14
2004	421	6	214	73	55	46	27	4	14
2005	420	7	213	72	58	43	27	4	14
2006	420	8	213	72	57	42	28	4	14
2007	420	9	213	72	55	43	28	4	14
2008	420	11	211	74	52	44	28	4	14
2009	419	15	207	73	52	45	27	4	14

Quelle: Böttcher. Erfahrungen aus vergangenen Verwaltungs- und Gebietsreformen in Brandenburg, in: Protokoll der 6. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 25.11.2011 P-EK2 5/6, Anlage 4.

Anzahl der Ämter

1992: 160

2003: 54

Quelle: Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drucksache 5/3684, S. 5 ff.

Anlage 4

Erhebungen Amt für Statistik Jahresrechnungsergebnisse am Beispiel der Personalausgaben

Personalausgaben in Euro					
Jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Amtshaushalte	Gemeinden einschl. Amtshaushalte	Landkreise
1998	283.979.222	747.489.927	77.127.761	824.617.688	440.589.900
1999	282.670.734	753.068.541	80.348.936	833.417.477	446.233.010
2000	273.146.943	733.639.422	79.401.105	813.040.527	444.146.997
2001	256.210.363	714.069.360	80.310.751	794.380.111	444.959.938
2002	239.725.687	707.530.424	81.316.317	788.846.741	443.016.674
2003	241.588.795	719.215.053	82.971.961	802.187.014	453.499.392
2004	242.149.081	714.587.793	81.926.194	796.513.987	458.329.884
2005	232.751.132	689.850.451	79.828.291	769.678.742	474.015.545
2006	233.345.432	689.810.015	81.588.954	711.398.969	485.462.271
2007	230.099.264	694.266.663	81.819.958	776.086.621	483.769.208
2008	246.303.314	748.140.513	87.276.920	835.417.433	509.024.324
2009	251.480.700	795.835.022	91.472.550	887.307.572	526.413.607

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Datenbereitstellung zum Beschluss der EK 5/2 vom 26.08.2011, in: Protokoll der 7. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 13.01.2011 P-EK2 5/7, Anlage 7, S. 6

Anlage 4

Erhebungen Amt für Statistik

GebietskörperschaftsgrößBenklassen nach VZÄ/1.000 EW nach dem Gebietsstand des jeweiligen Jahres

	EPL 0-8 Insgesamt											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
kreisfreie Städte mehr als 40.000 Einwohner	19,84	19,55	17,54	16,26	15,17	15,02	14,41	13,31	13,21	12,93	12,79	12,69
amtsfreie Gemeinden												
bis zu 5.000 Einwohner	11,55	13,27	14,37	12,96	10,11	10,16	9,38	8,78	9,03	9,13	9,45	9,94
bis zu 10.000 Einwohner	10,75	10,12	9,91	10,14	9,84	9,45	9,23	8,86	8,93	8,85	9,09	9,34
bis zu 20.000 Einwohner	13,08	12,17	11,29	10,23	9,86	9,69	8,88	8,50	8,44	8,59	8,88	9,18
bis zu 40.000 Einwohner	12,66	11,90	11,31	10,79	10,40	10,16	9,58	8,90	8,73	8,74	8,85	9,28
mehr als 40.000 Einwohner	12,38	11,72	11,36	11,17	12,20	12,17	11,31	11,00	10,67	10,71	10,89	11,36
Ämter einschl. Gemeinden												
bis zu 5.000 Einwohner	13,29	12,45	11,53	10,20	9,93	9,15	11,45	9,02	9,22	9,22	9,29	9,39
bis zu 10.000 Einwohner	11,91	11,43	11,08	10,04	9,74	9,47	8,79	8,39	8,27	8,47	8,84	9,16
bis zu 20.000 Einwohner	11,92	11,53	10,93	10,57	10,10	9,70	9,21	8,67	8,81	9,02	9,47	10,22
bis zu 40.000 Einwohner	13,24	12,61	11,94	10,50	8,56	8,16	-	-	-	-	-	-
mehr als 40.000 Einwohner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Datenbereitstellung zum Beschluss der EK 5/2 vom 26.08.2011, in: Protokoll der 7. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 13.01.2011 P-EK2 5/7, Anlage 7, S. 8

Anlage 4

Erhebungen Amt für Statistik

Gebietskörperschaftsgrößenklassen – Anzahl der Gemeinden entsprechend Gebietsstand des jeweiligen Jahres

Größenklasse	Anzahl der Gebietskörperschaften											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
kreisfreie Städte	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
mehr als 40.000 Einwohner	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
amtsfreie Gemeinden	62	62	62	63	85	89	144	145	144	144	144	144
bis zu 5.000 Einwohner	3	3	2	2	8	10	26	25	24	25	26	27
bis zu 10.000 Einwohner	19	17	18	20	31	32	50	52	54	52	51	49
bis zu 20.000 Einwohner	20	22	22	21	26	26	45	44	42	43	43	45
bis zu 40.000 Einwohner	17	17	17	18	19	20	21	22	22	22	22	21
mehr als 40.000 Einwohner	3	3	3	2	1	1	2	2	2	2	2	2
5 Ämter einschl. Gemeinden	153	152	152	151	127	121	55	54	54	54	54	53
bis zu 5.000 Einwohner	33	28	29	28	22	18	1	2	5	8	8	10
bis zu 10.000 Einwohner	92	94	91	87	74	73	48	46	43	41	41	37
bis zu 20.000 Einwohner	25	27	29	33	29	29	28	6	6	6	5	6
bis zu 40.000 Einwohner	3	3	3	3	2	2	-	-	-	-	-	-
mehr als 40.000 Einwohner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamtergebnis	219	218	218	218	216	214	203	203	202	202	202	201

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Datenbereitstellung zum Beschluss der EK 5/2 vom 26.08.2011, in: Protokoll der 7. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 13.01.2011 P-EK2 5/7, Anlage 7, S. 9

Anlage 4

Erhebungen Amt für Statistik

Gebietskörperschaftsgrößenklassen: nach Bevölkerung zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres

Größenklasse	Bevölkerung					
	1998	2001	2002	2003	2004	2009
kreisfreie Städte	406.854	385.924	381.360	377.887	393.373	387.955
mehr als 40.000 Einwohner	406.854	385.924	381.360	377.887	393.373	387.955
amtsfreie Gemeinden	978.758	994.400	1.188.222	1.217.859	1.777.430	1.758.669
bis zu 5.000 Einwohner	10.027	8.138	33.120	42.309	108.727	110.598
bis zu 10.000 Einwohner	135.922	145.245	224.525	234.962	388.896	378.999
bis zu 20.000 Einwohner	260.042	281.149	356.409	349.916	616.441	614.305
bis zu 40.000 Einwohner	436.544	474.787	530.917	547.984	580.260	572.002
mehr als 40.000 Einwohner	1369.223	85.081	43.251	42.688	83.106	82.765
5 Ämter einschl. Gemeinden	1.195.354	1.217.023	1.017.289	979.825	397.704	369.055
bis zu 5.000 Einwohner	147.144	121.243	94.524	76.042	4.964	48.057
bis zu 10.000 Einwohner	664.643	615.098	521.567	510.693	322.150	253.187
bis zu 20.000 Einwohner	310.813	404.973	355.619	349.504	70.590	67.811
bis zu 40.000 Einwohner	72.754	75.709	45.579	43.586	-	-
Gesamtergebnis	2.580.966	2.597.347	2.586.871	2.575.571	2.568.507	2.515.679

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Datenbereitstellung zum Beschluss der EK 5/2 vom 26.08.2011, in: Protokoll der 7. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 13.01.2011 P-EK2 5/7, Anlage 7, S. 10

Anlage 4

Erhebungen Amt für Statistik

Gebietskörperschaftsgrößenklassen – Anzahl der Gemeinden. Fusionstabelle auf dem Gebietsstand 31.12.2009

Größenklasse	Anzahl der Gebietskörperschaften											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
kreisfreie Städte mehr als 40.000 Einwohner	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
amtsfreie Gemeinden	144	144	144	144	144	144	144	144	144	144	144	144
bis zu 5.000 Einwohner	20	20	20	20	21	22	25	24	24	25	26	27
bis zu 10.000 Einwohner	62	59*	58	56	56	54	51	52	54	52	51	49
bis zu 20.000 Einwohner	38	41	41	44	43	45	45	44	42	43	43	45
bis zu 40.000 Einwohner	21	21	22	20	21	21	21	22	22	22	22	21
mehr als 40.000 Einwohner	3	3	3	4	3	2	2	2	2	2	2	2
5Ämter einschl. Gemeinden	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
bis zu 5.000 Einwohner	2	1	1	-	-	-	1	2	5	8	8	10
bis zu 10.000 Einwohner	45	46	46	46	45	46	45	44	41	39	39	37
bis zu 20.000 Einwohner	6	6	6	7	8	7	7	7	7	6	6	6
bis zu 40.000 Einwohner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
mehr als 40.000 Einwohner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamtergebnis	201	201	201	201	201	201	201	201	201	201	201	201

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Datenbereitstellung zum Beschluss der EK 5/2 vom 26.08.2011, in: Protokoll der 7. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 13.01.2011 P-EK2 5/7, Anlage 7, S. 11

Anlage 5

Textbeitrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg zur länderübergreifenden administrativen Kooperation

Stand: 23. April 2012

Textbeitrag

zu

länderübergreifenden administrativen Kooperationen

I. Einleitung

Grundsätzlich wird eine länderübergreifende administrative Kooperation als eine Möglichkeit angesehen, den Herausforderungen, vor denen alle Verwaltungen in Deutschland stehen, gerecht zu werden.

Länderübergreifende administrative Kooperationen bieten grundsätzlich die Möglichkeit,

- die Effizienz und Effektivität des Ressourceneinsatzes zu erhöhen,
 - die Qualität der Aufgabenerledigung – gerade bei hoch spezialisierten Aufgaben - zu sichern oder zu steigern,
 - die Mitarbeiterzufriedenheit aufgrund besserer Personalentwicklungsmöglichkeiten, größerer Verantwortungsbereiche oder Spezialisierungsmöglichkeiten zu erhöhen,
 - in länderübergreifenden Regionen die öffentlichen Aufgaben gemeinsam zu erfüllen sowie
 - die Stadt-Umland-Beziehungen
- zu stärken.

Anlage 5

Eine länderübergreifende administrative Kooperation ist grundsätzlich auf allen Verwaltungsebenen möglich, d.h. auch auf der kommunalen Ebene; vgl. Ziffer II.2.

II. Ausgestaltung

Eine länderübergreifende administrative Kooperation ist grundsätzlich in den nachgenannten Hauptformen möglich:

1. Länderübergreifende Kooperation auf Landesebene

a) Gründung gemeinsamer Verwaltungsträger

Die intensivste Form der Kooperation ist die Gründung gemeinsamer Verwaltungsträger. Dies kann in Form von Anstalten, Stiftungen oder Körperschaften öffentlichen Rechts erfolgen. Auch ist es möglich; in privatrechtlicher Gesellschaftsform gemeinsame Verwaltungsträger (Beliehene) zu gründen.

Derzeit sind als Beispiele für derartige gemeinsame Verwaltungsträger mit dem Land Berlin, das Landeslabor Berlin Brandenburg und das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg zu nennen, die jeweils Anstalten des öffentlichen Rechts sind. Auch die gemeinsame Rundfunkanstalt und die gemeinsame Medienanstalt Berlin-Brandenburg zählen hierzu.

b) Gründung gemeinsamer Verwaltungsorgane (Behörden)

Von der Gründung gemeinsamer Verwaltungsträger ist die Gründung gemeinsamer Verwaltungsorgane zu unterscheiden. Es kommt insoweit nicht zu der Bildung eines neuen Verwaltungsträgers, sondern es wird z.B. eine neue Behörde für existierende Verwaltungsträger (Land Berlin und Land Brandenburg) errichtet, die Aufgaben für beide Länder wahrnimmt. Hierzu zählen z.B. die Landesämter für Bergbau, Geologie und Rohstoffe sowie für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg, die in Bezug auf Brandenburg Landesoberbehörden und damit Teil der unmittelbaren Landesverwaltung im Sinne des Landesorganisationsgesetzes (LOG) sind. Hierzu zählen auch die Gemeinsame Obere Luftfahrtbehörde Berlin Brandenburg (LuBB), die Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) und auch das Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg als Einrichtung des Landes nach § 13 LOG.

Anlage 5

Daneben gibt eine Vielzahl von gemeinsamen Einrichtungen beider Länder, die überwiegend staatsvertraglich errichtet wurden und bei denen die genaue landesorganisatorische Einordnung schwierig ist. Hierzu zählen z.B. die Gemeinsame Adoptionsstelle im Landesjugendamt und das Gemeinsame Justizprüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg.

Zu den gemeinsamen Einrichtungen im Justizbereich zählen die gemeinsamen Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg (Oberverwaltungsgericht, Landessozialgericht, Landesarbeitsgericht und Finanzgericht).

Problematisch hierbei sind insbesondere die aufgrund der staatsvertraglichen Vereinbarung vorgesehene Übernahme von Aufgaben und Personal aus dem anderen Land. Denn regelmäßig wechseln die bisher der anderen Landesverwaltung angehörenden Mitarbeiter nicht in die Landesverwaltung über, die Träger der Einrichtung ist. Dies hat u.a. zur Folge, dass es zwei Personalräte gibt und unterschiedliche Entgelttarife bzw. Besoldungstabellen für die Beschäftigten gelten.

c) Übertragung der Aufgabenträgerschaft oder der Aufgabenerledigung auf ein anderes Land

Neben der Gründung gemeinsamer Verwaltungsträger und –organen gibt es die Möglichkeit, dass eine wechselseitige Aufgabenerledigung vereinbart wird. Praktisch bedeutet dies, dass die Dienststellen des einen Landes für einen vereinbarten Aufgabenbereich auf dem Gebiet des anderen Landes hoheitlich tätig werden oder kontinuierlich Leistungen für das andere Land erbringen oder Leistungskapazitäten bereit halten.

Diese Form der administrativen Kooperation gibt es zum Beispiel im Bereich der Landwirtschaft (Brandenburg für Berlin) und des gerichtlichen Mahnwesens (Amtsgericht Berlin-Wedding) auch für Brandenburg. Auch zählen hierzu der norddeutsche Laborverbund (norddeutsche Länder) und die gemeinsame Ausbildung von Finanzamtsmitarbeitern (Sachsen-Anhalt und Berlin) und von Rechtspflegern (Berlin).

Für diese Form der Kooperation ist kennzeichnend, dass sie

- für einen längeren Zeitraum vertraglich vereinbart wird,
- einen institutionalisierten Charakter besitzt und

Anlage 5

- die Intensität der Aufgabenerledigung weitgehend der Steuerung und Entscheidung durch das jeweils andere Land überlassen wird und / oder das andere Land über die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur und Personalkapazitäten eigenständig entscheidet, aber die Interessen des anderen Landes langfristig einbezieht.

d) Sonstige Kooperationen

Neben diesen beiden Kooperationsvarianten gibt es eine Vielzahl länderübergreifender Zusammenarbeitsformen, die auf einem Kontinuum von intensiv bis gelegentlich eingestuft werden können. Der Übergang zur institutionalisierten Form der Kooperation (s.o.) ist fließend.

Inhaltlich erstrecken sich diese Kooperationen auf viele Aufgabengebiete. Es kann um technische Vorgänge - z.B. die Entwicklung und den Betrieb gemeinsamer Software (Steuerverwaltung, LUGV: Immissionsschutz) -, die wechselseitige Nutzung von Infrastruktur oder freier Kapazitäten gehen (z.B. Justizakademie, Justizvollzugsanstalten) gehen, aber auch um den Austausch von Informationen und Wissen.

Für alle Formen der Kooperation auf allen Ebenen gilt, dass es keine abschließende Liste gibt, wo, wie und in welchem Umfang über die Ländergrenzen hinaus kooperiert wird.

Generell kann festgestellt werden, dass die administrative Kooperation mit dem Land Berlin den mit Abstand größten Umfang erreicht hat. Einfachgesetzlich ist die intensive Zusammenarbeit mit Berlin in § 7 Landesorganisationsgesetz verankert. Die Vorschrift lautet:

Länderübergreifende Zusammenarbeit

(1) Für die als Ergebnis der Aufgabenkritik in der unmittelbaren Landesverwaltung verbleibenden Aufgaben ist eine länderübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere mit dem Land Berlin, anzustreben. Unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Rahmens und der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit ist auf die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung oder Aufgabenerfüllung auf eines der beteiligten Länder oder die Bildung gemeinsamer Behörden, Einrichtungen oder Landesbetriebe hinzuwirken. Sonstige Formen der Zusammenarbeit bleiben unberührt.

Anlage 5

(2) Bei Fachplanungen sollen der Bedarf und die Kapazitäten im Gesamttraum Brandenburg-Berlin berücksichtigt werden.

Die Länder Berlin und Brandenburg gelten auch bundesweit als die beiden Länder, die am intensivsten und umfangreichsten administrativ kooperieren. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass weitere Kooperationen hinzu kommen.

2. Grenzüberschreitende Kooperation auf kommunaler Ebene

a) Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich können die Brandenburger Kommunen ihre öffentlichen Aufgaben gemeinsam mit Kommunen anderer Länder wahrnehmen. Für grenzüberschreitende kommunale Kooperationen sind folgende Formen denkbar:

- die Aufgabe kann einer anderen Kommunen vollständig übertragen werden (delegierende Vereinbarung,
- eine andere Kommune kann mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt werden (mandatierende Vereinbarung),
- mehrere Kommunen können einen Zweckverband bilden und die Aufgaben dort gemeinsam wahrnehmen,
- privatrechtliche Formen der Kooperation (gemeinsame Verkehrsgesellschaft, gemeinsame Wohnungsbaugesellschaft, Tourismusverein),
- formlose Kooperationen (z.B. Arbeitsgemeinschaften, gemeinsame Messeauftritte etc.) und
- spezialgesetzliche Kooperationsformen (z.B. parallele örtliche Zuständigkeit nach § 46 Abs. 2 Satz 3 Fahrzeugzulassungsverordnung).

Für eine Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden oder delegierenden bzw. mandatierenden Vereinbarungen bedarf es eines Staatsvertrages als Rechtsgrundlage. Hierzu hat das Land Brandenburg mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sowie dem Freistaat Sachsen jeweils einen Staatsvertrag. Diese Verträge regeln die Aufsicht und die landesrechtliche Grundlage für grenzüberschreitende Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Planungsverbände nach §

Anlage 5

205 des Baugesetzbuch.

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Brandenburger Kommunen mit dem Land Berlin in der Notfallrettung hat das Land Brandenburg zudem einen Staatsvertrag abgeschlossen. Danach können die kommunalen Träger des Rettungsdienstes mit der Berliner Feuerwehr öffentlich-rechtliche Vereinbarungen über die gegenseitige Hilfe auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Notfallrettung abschließen.

b) Beispiele

Beispiele für grenzüberschreitende gemeinsame Verwaltungsträger sind:

- der Zweckverband „Kommunaler Anteilseignerverband der WEMAG“, der die kommunalen Aktien des Energieversorgers WEMAG AG verwaltet. Neben Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns sind 8 Gemeinden aus dem Landkreis Prignitz Mitglied im Zweckverband;
- der Landkreis Dahme-Spreewald ist Mitglied in dem Zweckverband „Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen“;
- der Spremberger Wasser- und Abwasserzweckverband (SWAZ), in dem neben Brandenburger Kommunen die Gemeinde Spreewitz Mitglied ist und
- der Zweckverband „Kommunaler Anteilseignerverband Nordost der E.ON edis AG“, dem neben Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns die Stadt Templin und Stadt Prenzlau angehören.

Auf der Basis von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen arbeiten Brandenburger Kommunen unter anderem mit Kommunen Sachsens, Mecklenburg-Vorpommerns und dem Land Berlin zusammen:

- die Landkreise Barnim, Oberhavel und Teltow-Fläming haben mit der Berliner Feuerwehr eine Vereinbarung über die gegenseitige Hilfe bei der grenzüberschreitenden Notfallrettung,
- der Landkreis Uckermark hat mit dem Landkreis Uecker-Randow (Mecklenburg-Vorpommern) eine Vereinbarung zur gegenseitigen Hilfe bei der grenzüberschreitenden Notfallrettung,
- der Landkreis Spree-Neiße hat eine Vereinbarung mit dem Zweckverband Westniederlausitz (Sachsen) zur Notfallrettung abgeschlossen.

In privater Rechtsform arbeiten Brandenburger Kommunen grenzüberschreitend unter anderem zusammen in:

- der Wasserversorgung Riesa/Großenhain GmbH. Die Brandenburgische Stadt Mühlberg/Elbe

Anlage 5

ist gemeinsam mit sächsischen Kommunen Gesellschafterin. Die GmbH versorgt Kommunen der Landkreise Elbe-Elster und Meißen mit Trinkwasser;

- dem derzeit in Gründung befindlichen „Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V.“. Mitglieder sind u.a. sächsische und Brandenburger Kommunen sowie die Zweckverbände „Lausitzer Seenland Sachsen“ und „Lausitzer Seenland Brandenburg“ und
- dem Förderverein Lausitz e.V.. Mitglieder sind u.a. kommunale GmbHs sächsischer und Brandenburger Kommunen.

III. Probleme von Kooperationen

Länderübergreifende administrative Kooperationen sind „theoretisch“ ein gutes Mittel, um die genannten Potentiale auszuschöpfen, praktisch zeigen sich aber eine Vielzahl von Problemen und Schwierigkeiten, die teilweise die positiven Effektiven aufwiegen können.

1. Politische Steuerung und Verantwortung

Unbeschadet verfassungsrechtlicher Fragestellungen stellt ein Problem der länderübergreifenden administrativen Kooperation die Steuerung der Aufgabenerledigung dar. Konkret stehen insbesondere die gemeinsamen Verwaltungsträger oft vor dem Problem, dass die beteiligten Regierungsstellen unterschiedliche Ziele verfolgen und unterschiedliche konkrete Erwartungen hinsichtlich des Aufgabenvollzuges formulieren. Zwar verfügen die gemeinsamen Verwaltungsträger über gemeinsame Verwaltungsgremien, diese sind aber rechtlich dazu verpflichtet, die Interessen des gemeinsamen Verwaltungsträger wahrzunehmen, nicht aber der beteiligten Länder.

In weitaus geringerem Umfang stellt sich diese Problematik bei den anderen Formen der Kooperation, weil hier die Kooperation vertraglich festgelegt und letztlich auch vom Konsens der beteiligten Länder getragen wird und die Fortführung der Kooperation „schnell“ gefährdet ist, wenn der Konsens nicht mehr besteht (z.B. einvernehmliche Aufsicht der jeweiligen obersten Landesbehörden von Berlin und Brandenburg über die gemeinsame Behörde).

2. Abrechnung der Leistungen

Anlage 5

Die Finanzierung und Abrechnung der wechselseitig erbrachten Leistungen und die Finanzierung der gemeinsamen Verwaltungsträger stellt ein besonderes Problem dar.

Gerade im Hinblick auf die Kooperationen mit Berlin gibt es keine generellen Abrechnungsregeln. Der in beiden Ländern bestehende Konsolidierungsdruck bedingt, dass teilweise unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, wie und wo in den Kooperationsbereichen gespart werden kann, was die gemeinsame Aufgabenerledigung nicht immer befördert.

Eine Spitzabrechnung der wechselseitigen Leistungen ist mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden und im Zweifel nur unregelmäßig leistbar. Hinzu kommt, dass auch bei der Spitzabrechnung über die Höhe der Einzelleistungen nicht immer Konsens bestehen muss. Auch hier gilt, dass ein Grundvertrauen im Dreieck der beteiligten Kooperationspartner und dem Aufgabenträger vorhanden sein muss.

3. Personal

Schließlich gibt es keine generellen Absprachen – weder mit Berlin noch mit anderen Ländern – wie mit Personal in den Kooperationsbereichen umgegangen werden soll. Versuche, eine generelle Regelung – z.B. mit dem Land Berlin – herbei zu führen, sind bisher nicht erfolgreich verlaufen, weil einerseits die unterschiedlichen Personalbewirtschaftungssysteme und die landesspezifischen Überhangssituationen dem entgegenstanden, und andererseits „Personalhoheit“ auch immer ein Mindestmaß an Einflussnahme bedeutet.

Verstärkt werden die o.g. Probleme und Schwierigkeiten auch durch den zunehmenden Einfluss der europäischen Regelungen auf länderübergreifende Kooperationen (z.B. im Vergaberecht), der den Handlungsspielraum für derartige Kooperationen von vornherein einengen kann.

IV.

In der Liste der Modernisierungsvorhaben des Landes Brandenburg in der 5. Legislaturperiode vom 14. November 2011 ist aufgenommen, dass die Zusammenarbeit mit Berlin evaluiert werden soll. Hintergrund dieser Evaluation bilden die oben genannten Probleme.

Anlage 5

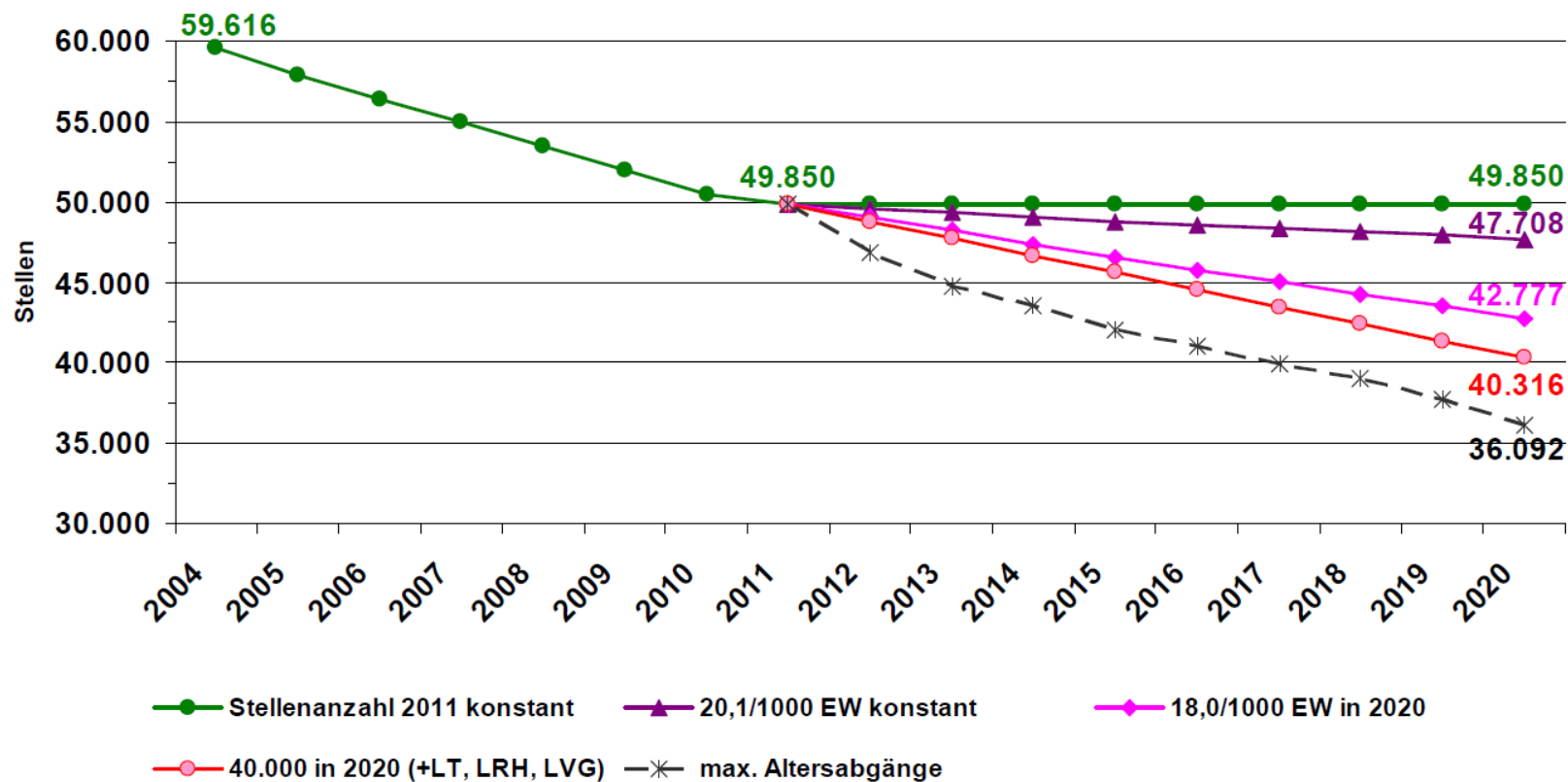
Ziel der Evaluation soll nicht sein, die länderübergreifende administrative Kooperation infrage zu stellen, sondern bestehende Defizite zu ermitteln und Lösungsansätze zu finden, wie noch effizienter und effektiver kooperiert werden kann.

Eine Ausweitung der administrativen Kooperation – insbesondere mit Berlin – ist ausdrücklich gewollt. Dementsprechend ist z.B. in der Liste vom 14. November 2011 enthalten, dass eine gemeinsame Aufgabenerledigung der Arbeitsschutzverwaltungen Berlin und Brandenburg angestrebt wird.

Da aber eine Ausweitung von länderübergreifenden Kooperationen erfahrungsgemäß von den geschilderten begünstigenden Aspekten (mit) abhängt, ist diese Ausweitung als Prozess zu begreifen, der sich über einen längeren Zeitraum erstreckt. Es hängt insoweit von Gelegenheiten ab, die weitere Kooperationen fördern oder herbei führen. Die Liste vom 14. November 2011 verdeutlicht, dass die Landesregierung daran interessiert ist, diese Gelegenheit zu schaffen und zu nutzen.

Anlage 6

Entwicklung Anzahl Landesbeschäftigte 2004 bis 2020



Stand: September 2011; Quelle: Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 16.09.2011 P-EK2 5/4, Anlage 1, Foliennr. 15.

Weitere Vergleichswerte:

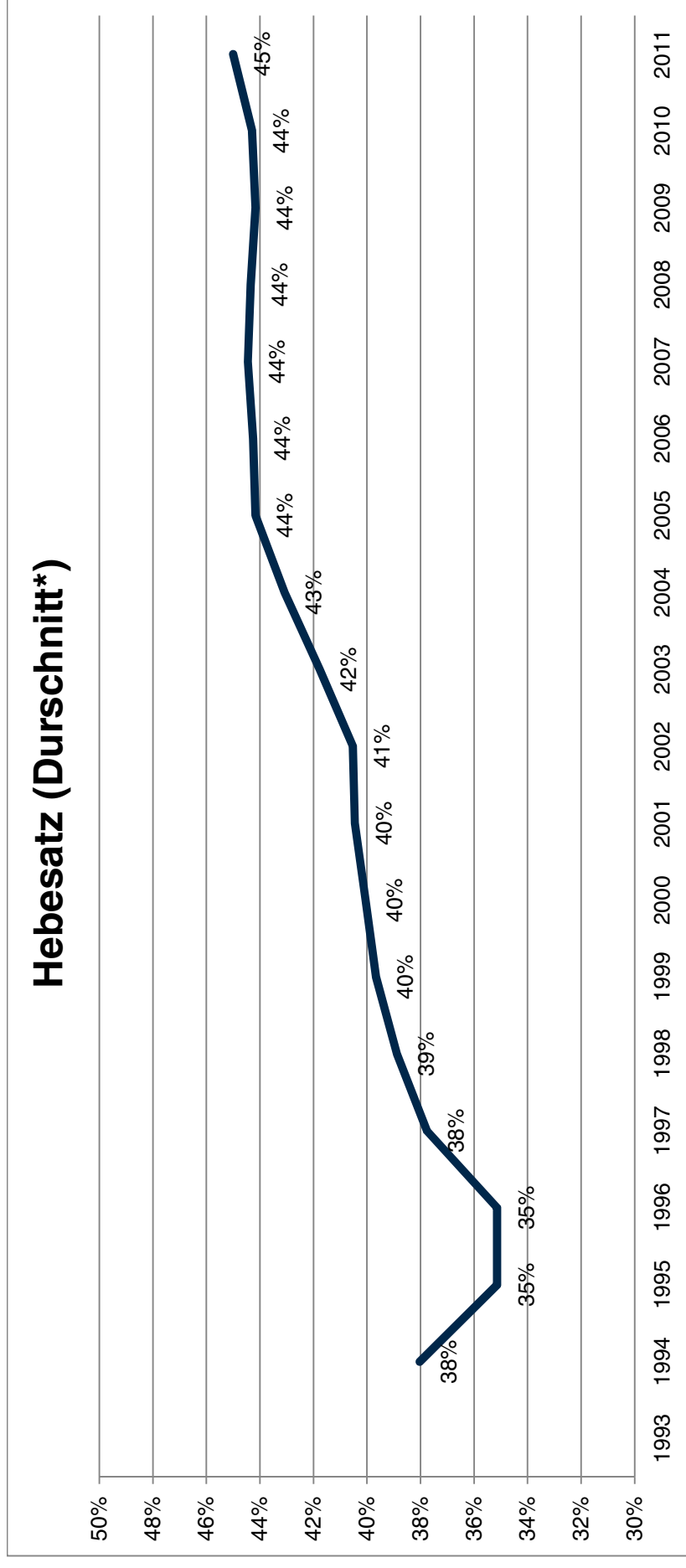
1997: rund 68.000 Stellen

2000: 66.252 Stellen

Quell: Westphal, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10 , Anlage 19, S. 1-3.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011 - Hebesatz

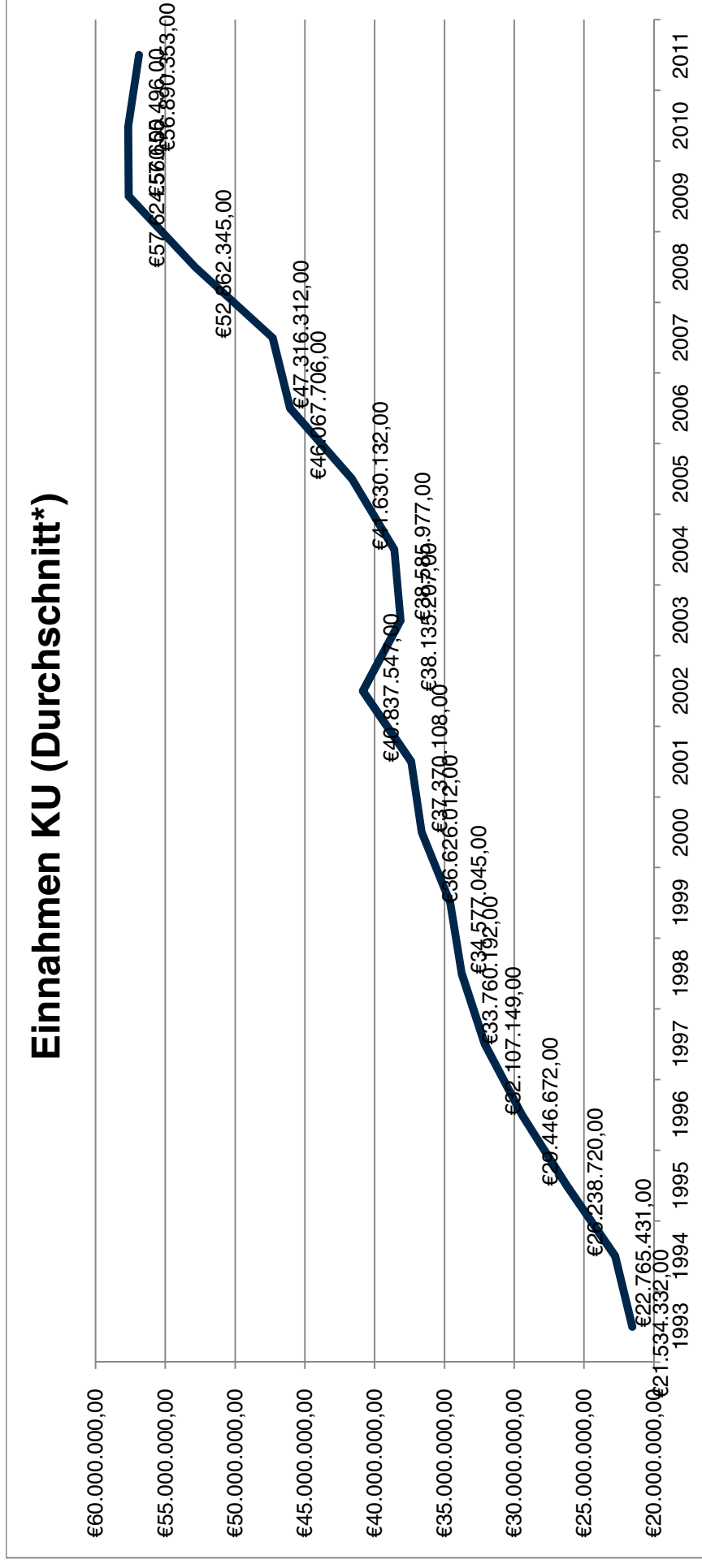


***Ungewichteter Durchschnitt**

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11. Eigene Darstellung.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011 – Einnahmen

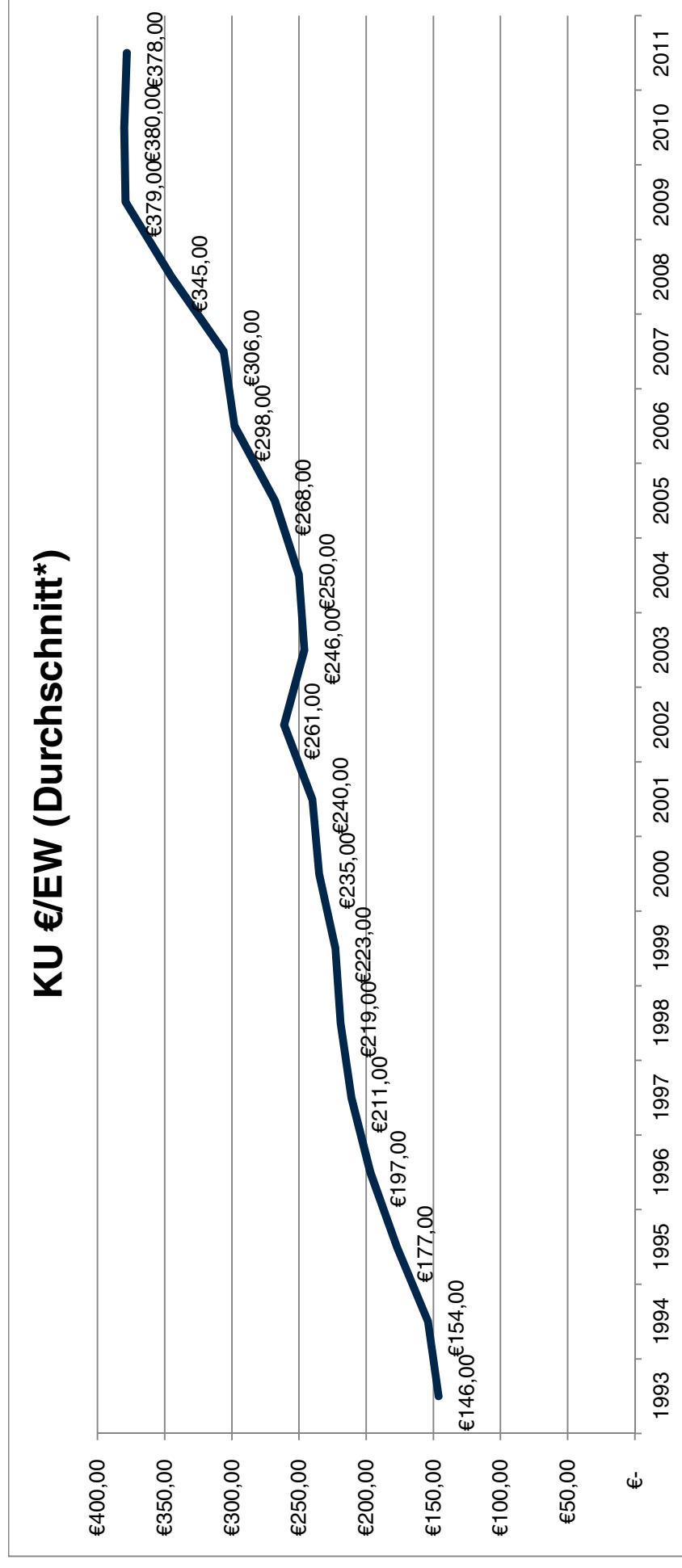


***Ungewichteter Durchschnitt**

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11. Eigene Darstellung

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011 – Kreisumlage in €/Einwohner



***Ungewichteter Durchschnitt**

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11. Eigene Darstellung

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011

Hebesatz 1993 bis 2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Landkreise	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz
Barnim		35,70%	35,70%	37,11%	38,99%	38,99%	38,83%	38,83%	38,83%
Dahme-Spreewald		38,00%	34,00%	34,00%	34,00%	35,00%	37,53%	36,84%	36,84%
Elbe-Elster		37,70%	35,00%	35,00%	35,00%	38,00%	38,95%	39,72%	39,72%
Havelland		40,45%	36,10%	36,10%	37,50%	38,50%	38,86%	38,86%	39,72%
Märkisch-Oderland		34,70%	34,70%	34,20%	34,20%	35,90%	37,40%	37,40%	38,50%
Oberhavel		41,75%	34,60%	31,40%	39,10%	35,83%	35,83%	37,42%	37,64%
Oberspreewald-Lausitz		38,50%	37,25%	37,25%	37,25%	39,75%	40,75%	40,75%	42,65%
Oder-Spree		35,00%	32,00%	32,30%	37,00%	40,00%	40,12%	40,50%	41,10%
Ostprignitz-Ruppin		40,00%	36,00%	36,50%	39,46%	41,45%	41,89%	40,35%	41,01%
Potsdam-Mittelmark		37,50%	33,50%	35,00%	38,83%	38,00%	39,50%	39,50%	39,98%
Prignitz		40,57%	38,63%	36,40%	41,70%	43,42%	41,51%	41,48%	42,09%
Spree-Neiße		39,00%	35,40%	36,55%	38,46%	39,90%	43,60%	43,60%	42,30%
Teltow-Fläming		37,50%	35,00%	35,00%	41,02%	41,02%	40,50%	43,00%	43,00%
Uckermark		36,00%	34,00%	35,00%	36,10%	38,50%	39,95%	42,50%	42,95%
Durchschnitt		38,03%	35,13%	35,13%	37,76%	38,88%	39,66%	40,05%	40,45%

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011

Einnahmen aus der Kreisumlage 1993 bis 2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Landkreise	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €
Barnim	20.692.447	22.096.256	27.293.265	31.721.118	32.779.678	31.959.375	36.441.932	36.771.504	36.793.794
Dahme-Spreewald	21.335.868	22.307.545	24.005.177	26.662.308	27.365.643	29.845.136	33.296.408	34.825.455	34.353.714
Elbe-Elster	21.049.632	22.188.817	24.378.596	26.475.485	25.759.785	27.674.091	28.409.819	29.709.326	30.120.708
Havelland	21.269.564	22.121.509	23.443.221	25.939.980	27.435.782	28.521.051	29.393.313	32.239.963	34.389.700
Märkisch-Oderland	20.824.452	24.185.437	29.238.059	32.700.373	32.527.953	34.175.766	35.999.141	37.200.997	39.560.562
Oberhavel	27.547.315	29.015.700	29.219.644	29.396.940	38.453.004	38.140.076	42.147.970	47.818.890	51.099.769
Oberspreewald- Lausitz	24.536.415	26.267.715	30.508.184	32.738.361	32.654.574	34.292.432	35.257.285	36.991.649	39.068.708
Oder-Spree	21.181.459	23.083.149	25.827.416	31.393.986	40.744.249	53.339.981	43.327.913	44.414.311	43.919.684
Ostprignitz-Ruppin	19.739.369	19.429.465	21.480.822	23.419.741	25.056.607	26.262.484	26.147.768	26.021.279	26.669.785
Potsdam-Mittelmark	22.847.281	24.322.517	29.540.483	33.505.391	38.296.007	38.801.656	40.187.101	41.773.065	43.199.222
Prignitz	16.805.649	17.256.661	19.952.374	20.842.245	22.891.071	22.824.319	22.684.466	23.552.431	23.382.039
Spree-Neiße	24.463.149	24.680.369	27.102.551	33.291.990	32.855.859	34.511.652	36.574.414	36.265.905	39.676.234
Teltow-Fläming	22.587.683	23.739.500	25.505.640	30.172.674	36.877.306	37.395.365	40.111.802	45.962.868	41.621.610
Uckermark	16.600.367	18.021.392	29.846.644	33.992.814	35.802.562	34.899.303	34.099.301	39.216.528	39.325.978
Durchschnitt	21.534.332	22.765.431	26.238.720	29.446.672	32.107.149	33.760.192	34.577.045	36.626.012	37.370.108

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011

Kreisumlage in €/Einwohner 1993 bis 2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Landkreise	in €/EW	in €/EW	in €/EW	in €/EW	in €/EW	in €/EW	in €/EW	in €/EW	in €/EW
Barnim	140	149	182	209	210	199	222	219	216
Dahme-Spreewald	150	157	167	182	184	196	213	220	216
Elbe-Elster	151	160	177	194	189	204	212	225	231
Havelland	165	171	180	196	202	205	205	219	229
Märkisch-Oderland	121	141	170	188	183	188	195	198	209
Oberhavel	166	174	173	171	219	211	227	251	265
Oberspreewald-Lausitz	152	165	193	210	212	226	236	252	272
Oder-Spree	114	123	136	164	210	272	221	226	224
Ostprignitz-Ruppin	169	167	186	202	216	227	227	229	237
Potsdam-Mittelmark	139	147	175	194	215	210	212	215	219
Prignitz	161	167	196	206	230	232	232	244	246
Spree-Neiße	165	165	181	221	217	227	243	243	269
Teltow-Fläming	154	163	173	203	243	242	255	289	260
Uckermark	101	111	185	213	226	223	220	256	261
Durchschnitt	146	154	177	197	211	219	223	235	240

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011

Hebesatz 2002 bis 2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Landkreise	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz	Hebesatz
Barnim	38,83%	38,83%	38,83%	38,83%	38,83%	44,81%	43,81%	43,81%	43,81%	43,81%
Dahme-Spreewald	37,94%	39,30%	42,92%	43,90%	44,90%	41,50%	40,50%	40,99%	40,99%	39,50%
Elbe-Elster	39,72%	41,96%	43,06%	45,80%	45,80%	46,80%	46,80%	46,80%	46,80%	46,80%
Havelland	42,99%	43,21%	44,83%	46,60%	46,56%	46,22%	45,65%	45,44%	45,44%	46,13%
Märkisch-Oderland	41,25%	41,25%	42,50%	43,50%	45,00%	45,00%	46,20%	46,20%	47,20%	47,20%
Oberhavel	36,98%	42,11%	43,68%	43,00%	43,00%	40,00%	39,23%	35,30%	35,30%	37,70%
Oberspreewald-Lausitz	42,15%	42,15%	41,36%	42,69%	42,69%	43,68%	44,47%	45,00%	45,00%	46,00%
Oder-Spree	40,00%	40,00%	43,95%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%
Ostprignitz-Ruppin	40,12%	42,00%	44,00%	43,01%	44,00%	44,40%	44,00%	44,00%	44,00%	46,00%
Potsdam-Mittelmark	37,74%	42,41%	42,29%	44,69%	44,00%	44,21%	43,91%	42,95%	42,95%	43,00%
Prignitz	42,06%	42,05%	43,27%	44,69%	44,69%	44,69%	44,69%	44,69%	44,69%	46,19%
Spree-Neiße	41,54%	42,70%	42,70%	44,72%	43,33%	44,25%	44,78%	46,25%	47,14%	48,81%
Teltow-Fläming	43,00%	43,00%	43,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	46,00%
Uckermark	42,95%	43,74%	46,75%	46,75%	46,75%	46,75%	46,75%	46,75%	46,75%	47,90%
Durchschnitt	40,52%	41,77%	43,08%	44,16%	44,25%	44,45%	44,34%	44,16%	44,29%	45,00%

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011

Einnahmen aus der Kreisumlage 2002 bis 2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Landkreise	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €	Einnahmen KU €
Barnim	36.570.512	36.170.409	37.312.979	41.005.289	43.531.217	51.100.958	59.125.788	64.910.648	63.415.602	61.761.061
Dahme-Spreewald	37.160.127	35.503.247	41.302.612	40.717.025	47.905.087	53.649.399	60.865.344	73.629.366	76.012.757	75.011.368
Elbe-Elster	32.436.534	30.598.310	29.399.741	31.832.428	34.979.745	35.969.279	38.152.198	40.822.310	39.097.460	38.505.915
Havelland	37.525.420	36.902.141	38.202.995	42.265.085	46.955.019	47.604.699	53.807.296	57.788.842	58.458.095	56.716.680
Märkisch-Oderland	44.953.302	41.590.909	44.510.000	57.433.598	53.451.001	58.965.093	64.337.277	70.238.924	70.433.129	68.655.333
Oberhavel	58.182.241	49.618.458	48.086.492	51.054.892	57.066.192	70.787.966	72.523.300	72.585.744	77.743.515	76.197.112
Oberspreewald- Lausitz	39.567.564	35.995.738	33.949.326	34.298.996	38.136.611	36.941.168	42.791.258	45.540.502	45.386.794	44.731.660
Oder-Spree	42.481.833	38.159.905	44.656.610	55.325.660	65.592.604	56.317.177	63.167.732	68.613.927	67.661.240	64.899.973
Ostprignitz-Ruppin	26.908.913	26.295.301	28.018.008	28.747.981	32.478.288	30.949.360	34.327.138	36.910.786	36.179.278	36.001.006
Potsdam-Mittelmark	44.693.601	47.898.383	45.150.298	51.704.540	57.115.947	59.785.930	67.441.309	71.844.093	72.906.722	74.497.509
Prignitz	25.015.635	22.689.600	23.345.343	23.349.546	25.580.100	24.318.236	27.141.538	29.264.943	28.371.933	28.392.984
Spree-Neiße	38.715.737	34.895.362	39.128.787	36.462.464	39.080.680	42.687.997	49.445.126	58.922.095	58.691.254	58.364.220
Teltow-Fläming	67.375.924	59.127.336	47.412.063	49.901.094	60.117.036	52.402.843	59.444.322	65.256.253	63.953.264	63.880.642
Uckermark	40.138.320	38.447.794	39.728.417	38.723.250	42.958.357	40.948.260	47.503.206	50.415.406	48.865.902	48.849.482
Durchschnitt	40.837.547	38.135.207	38.585.977	41.630.132	46.067.706	47.316.312	52.862.345	57.624.560	57.655.496	56.890.353

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg. Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11.

Anlage 7

Entwicklung der Kreisumlage 1993 bis 2011

Kreisumlage in €/Einwohner 2002 bis 2011

Landkreise	2002 in €/EW	2003 in €/EW	2004 in €/EW	2005 in €/EW	2006 in €/EW	2007 in €/EW	2008 in €/EW	2009 in €/EW	2010 in €/EW	2011 in €/EW
Barnim	213	210	214	233	246	288	333	367	359	350
Dahme-Spreewald	233	222	258	252	296	332	377	456	470	464
Elbe-Elster	253	242	235	258	289	303	327	356	346	346
Havelland	249	242	249	274	303	306	346	373	377	366
Märkisch-Oderland	237	218	232	299	279	307	336	367	369	361
Oberhavel	299	254	244	257	284	351	359	359	383	375
Oberspreewald- Lausitz	281	262	251	258	291	287	339	366	370	370
Oder-Spree	218	197	232	289	345	299	337	370	367	354
Ostprignitz-Ruppin	241	238	256	265	302	291	326	354	350	351
Potsdam-Mittelmark	210	239	224	255	281	293	330	351	356	363
Prignitz	268	247	258	262	291	281	319	349	343	349
Spree-Neiße	256	245	279	264	288	318	375	455	461	465
Teltow-Fläming	420	368	294	309	371	322	366	403	396	396
Uckermark	272	266	279	276	304	300	354	382	374	378
Durchschnitt	261	246	250	268	298	306	345	379	380	378

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012 P-EK2 5/11, Anlage 11.

Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg

Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung



Inhalt

- Untersuchungsdesign und Auswertungsgruppen
- Regionale Verbundenheit und Einschätzung der Wohnortqualität
- Allgemeine Beurteilung der Verwaltungen im Land Brandenburg
- Inanspruchnahme von und Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen
- Statistik



Untersuchungsdesign und Auswertungsgruppen



Untersuchungsdesign

Grundgesamtheit	Wohnbevölkerung in Privathaushalten Brandenburgs ab 16 Jahren
Auswahlgrundlage	Stichprobenziehung aus dem ADM Mastersample, repräsentative Zufallsauswahl, Auswahl auf Haushaltsebene nach dem Next-Birthday-Verfahren
Stichprobenumfang	n=1.008
Stichprobenanlage	disproportional, pro Landkreis/kreisfreie Stadt ca. n=55 Interviews
Methode	Computergestützte telefonische Befragung (CATI-Interviews), durchschnittlich 21 min Interviewdauer
Gewichtung	bevölkerungsrepräsentative Gewichtung nach den Merkmalen Alter, Geschlecht, Haushaltsgröße, Landkreis und Schulbildung. Zusätzlich wurde eine Recall-Gewichtung vorgenommen.
Feldzeit	12. März bis 26. März 2012

Auswertungsgruppen I

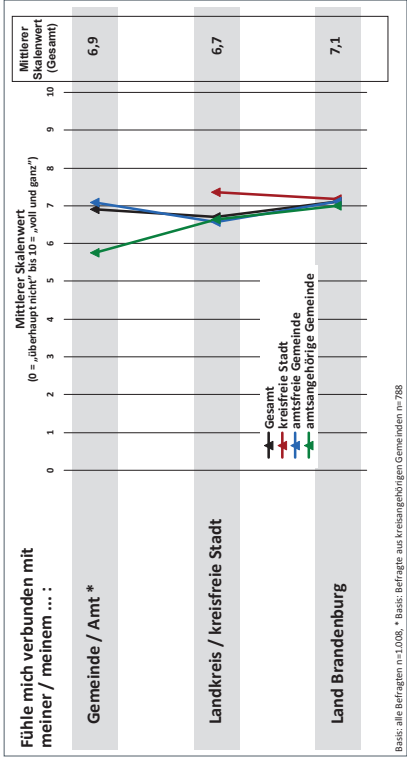
 **Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung** 5

 Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung 6

 Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung 8

Regionale Verbundenheit

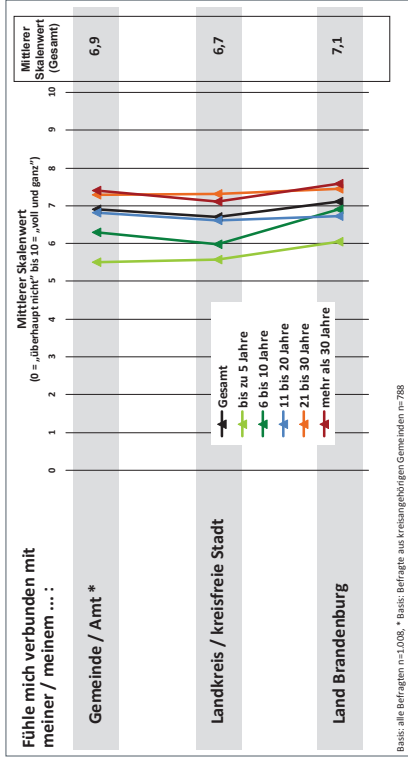
- Politische Zuordnung



Basis: alle Befragten n=1.008. * Basis: Befragte aus kreisangehörigen Gemeinden n=788.
Frage 2: Zunächst möchte ich gerne wissen, wie verbunden Sie sich mit Ihrer (Gemeinde/Amt), Ihrem Landkreis/kreisfreier Stadt und dem Land Brandenburg insgesamt fühlen. Bitte bewerten Sie die Verbundenheit auf einer Zahl zwischen 0 (fühle mich überhaupt nicht verbunden) und 10 (fühle mich voll und ganz verbunden). Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Einschätzung abtufen.

Regionale Verbundenheit

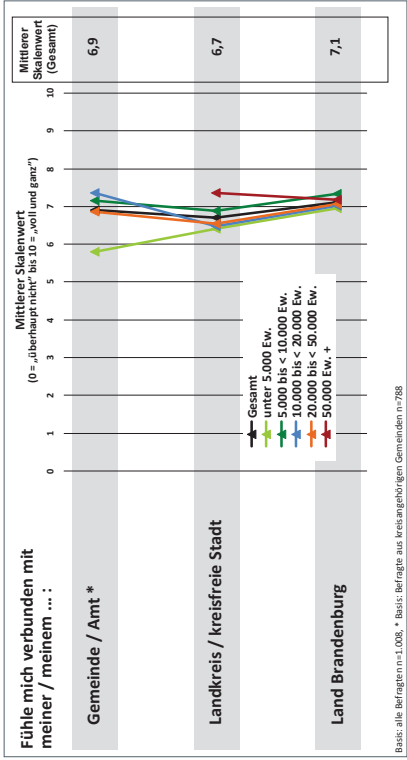
- Wohndauer am Wohnort



Basis: alle Befragten n=1.008. * Basis: Befragte aus kreisangehörigen Gemeinden n=788.
Frage 2: Zunächst möchte ich gerne wissen, wie verbunden Sie sich mit Ihrer (Gemeinde/Amt), Ihrem Landkreis/kreisfreier Stadt und dem Land Brandenburg insgesamt fühlen. Bitte bewerten Sie die Verbundenheit auf einer Zahl zwischen 0 (fühle mich überhaupt nicht verbunden) und 10 (fühle mich voll und ganz verbunden). Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Einschätzung abtufen.

Regionale Verbundenheit

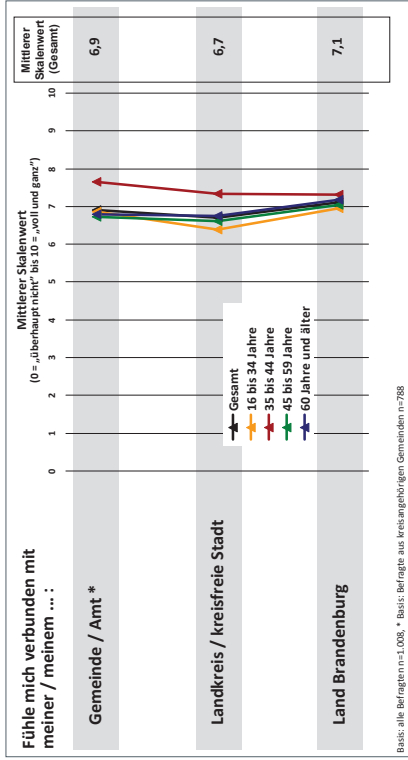
- Ortsgröße



Basis: alle Befragten n=1.008. * Basis: Befragte aus kreisangehörigen Gemeinden n=788.
Frage 2: Zunächst möchte ich gerne wissen, wie verbunden Sie sich mit Ihrer (Gemeinde/Amt), Ihrem Landkreis/kreisfreier Stadt und dem Land Brandenburg insgesamt fühlen. Bitte bewerten Sie die Verbundenheit auf einer Zahl zwischen 0 (fühle mich überhaupt nicht verbunden) und 10 (fühle mich voll und ganz verbunden). Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Einschätzung abtufen.

Regionale Verbundenheit

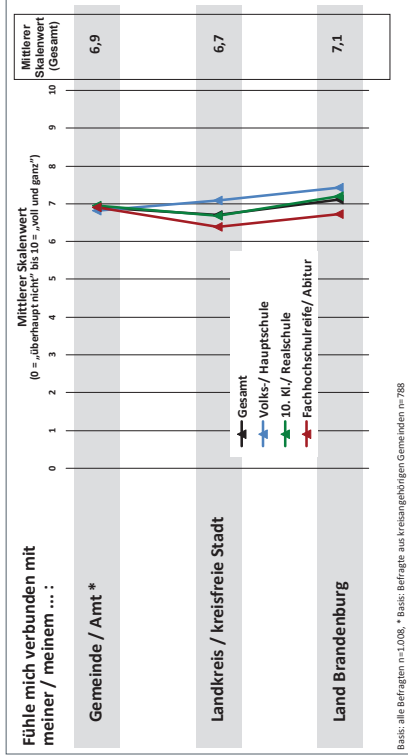
- Alter



Basis: alle Befragten n=1.008. * Basis: Befragte aus kreisangehörigen Gemeinden n=788.
Frage 2: Zunächst möchte ich gerne wissen, wie verbunden Sie sich mit Ihrer (Gemeinde/Amt), Ihrem Landkreis/kreisfreier Stadt und dem Land Brandenburg insgesamt fühlen. Bitte bewerten Sie die Verbundenheit auf einer Zahl zwischen 0 (fühle mich überhaupt nicht verbunden) und 10 (fühle mich voll und ganz verbunden). Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Einschätzung abtufen.

Regionale Verbundenheit

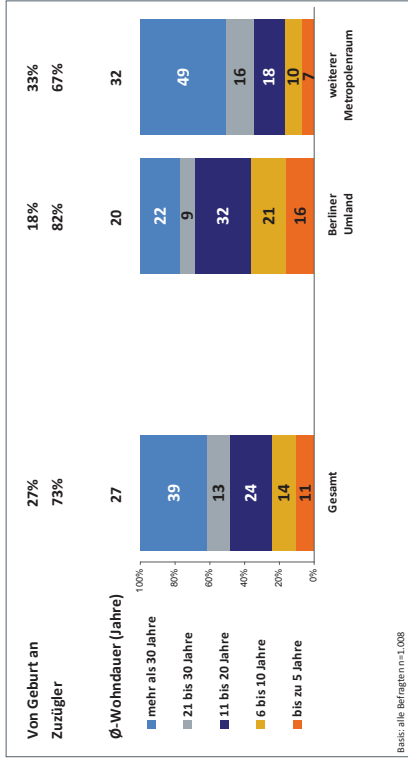
- Höchster Schulabschluss



Frage 2: Zuskäzt möchte ich gerne wissen, wie verbunden Sie sich mit Ihrer (Gemeinde/Amt), Ihrem Landkreis/kreisfreier Stadt und dem Land Brandenburg insgesamt fühlen. Bitte angeben, wie stark Sie sich mit Ihrer (Gemeinde/Amt), Ihrem Landkreis/kreisfreier Stadt und dem Land Brandenburg verbunden fühlen. (0 = „überhaupt nicht“ bis 10 = „voll und ganz“)

Wohndauer am Wohnort

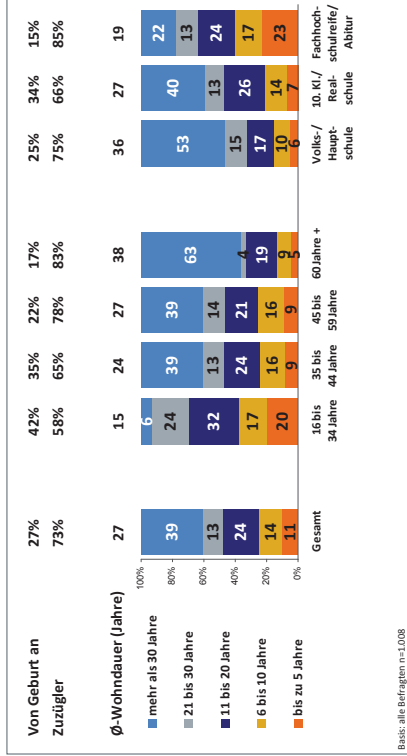
- Nähe zu Berlin



Frage 3: Wie lange wohnen Sie denn schon in Ihrem Wohnort?

Wohndauer am Wohnort

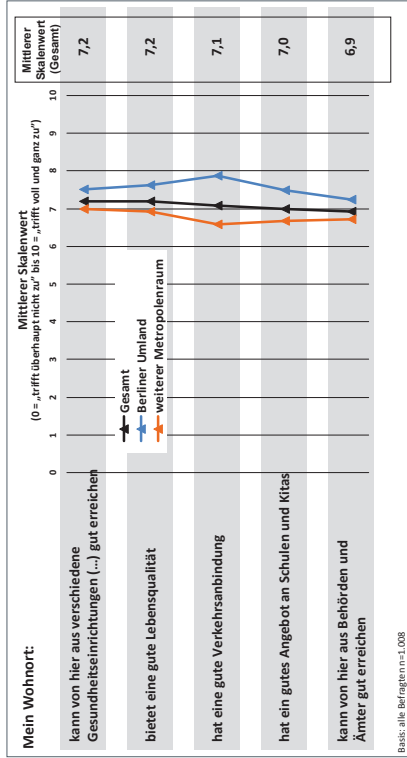
- Alter, Höchster Schulabschluss



Frage 3: Wie lange wohnen Sie denn schon in Ihrem Wohnort?

Einschätzung der Wohnortqualität

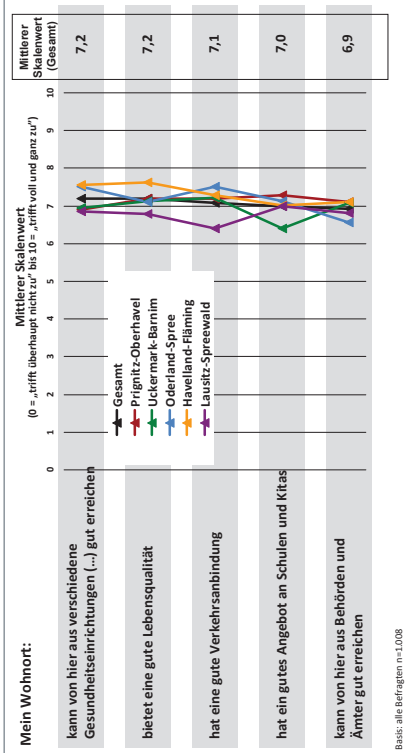
- Nähe zu Berlin



Frage 4: Ich nenne Ihnen jetzt einmal verschiedene Eigenschaften, die auf eine Stadt oder eine Gemeinde zutreffen könnten. Bitte sagen Sie mir zu jeder Aussage, ob diese Ihrer Meinung nach auf Ihren Wohnort zutrifft oder nicht zutrifft. Bitte antworten Sie mir jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (trifft überhaupt nicht zu) und 10 (trifft voll und ganz zu).

Einschätzung der Wohnortqualität

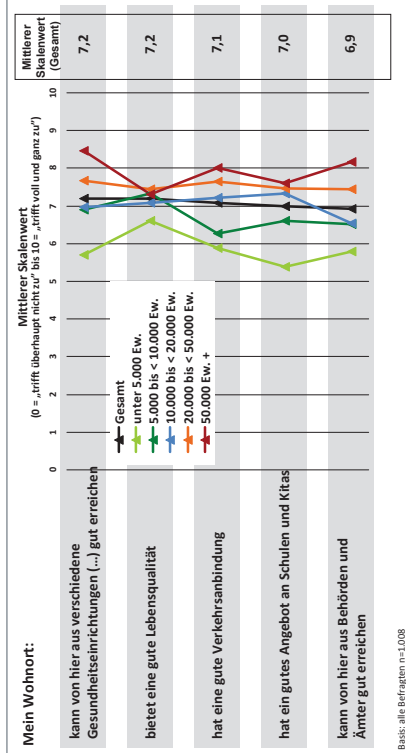
- Planungsregionen



Frage 4: Ich nenne Ihnen jetzt einmal verschiedene Eigenschaften, die auf eine Stadt oder eine Gemeinde zutreffen könnten. Bitte sagen Sie mir zu jeder Aussage, ob diese Ihrer Meinung nach auf Ihren Wohnort zutrifft oder nicht zutrifft. Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (trifft überhaupt nicht zu) und 10 (trifft voll und ganz zu).

Einschätzung der Wohnortqualität

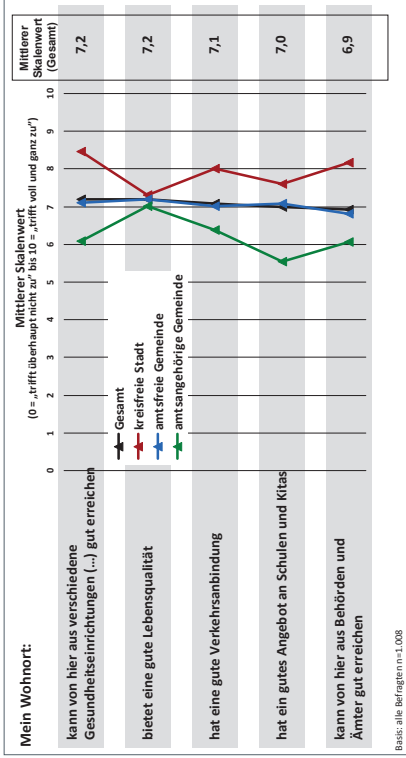
- Ortsgröße



Frage 4: Ich nenne Ihnen jetzt einmal verschiedene Eigenschaften, die auf eine Stadt oder eine Gemeinde zutreffen könnten. Bitte sagen Sie mir zu jeder Aussage, ob diese Ihrer Meinung nach auf Ihren Wohnort zutrifft oder nicht zutrifft. Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (trifft überhaupt nicht zu) und 10 (trifft voll und ganz zu).

Einschätzung der Wohnortqualität

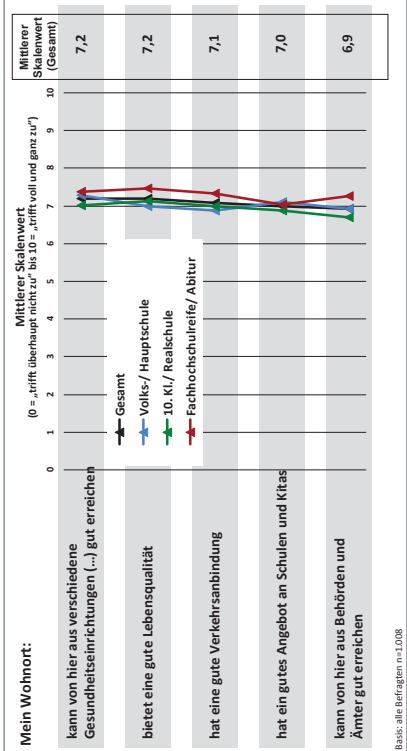
- Politische Zuordnung



Frage 4: Ich nenne Ihnen jetzt einmal verschiedene Eigenschaften, die auf eine Stadt oder eine Gemeinde zutreffen könnten. Bitte sagen Sie mir zu jeder Aussage, ob diese Ihrer Meinung nach auf Ihren Wohnort zutrifft oder nicht zutrifft. Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (trifft überhaupt nicht zu) und 10 (trifft voll und ganz zu).

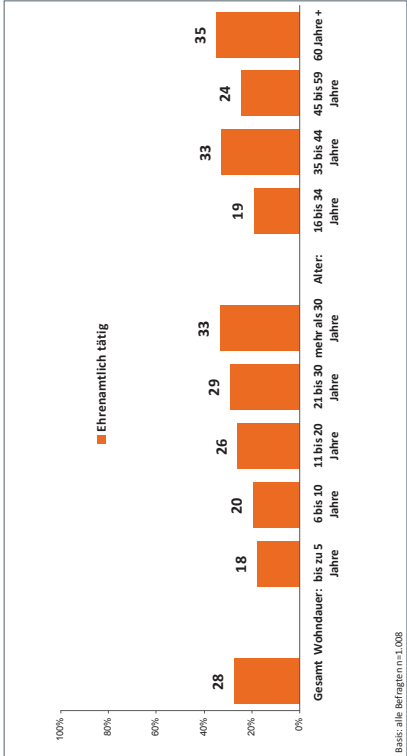
Einschätzung der Wohnortqualität

- Höchster Schulabschluss

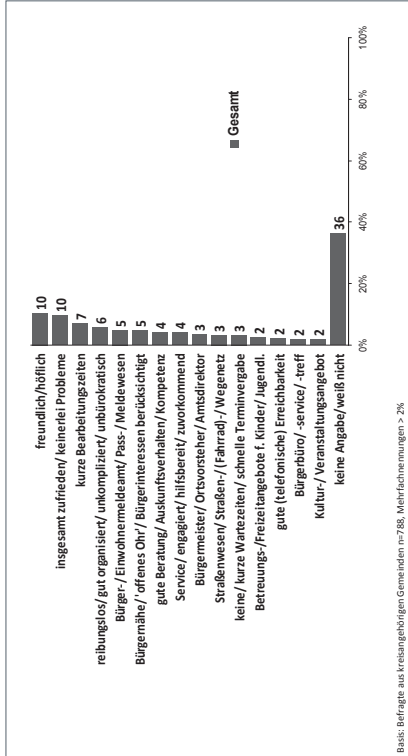


Ehrenamtliche Tätigkeit

- Wohndauer am Wohnort, Alter



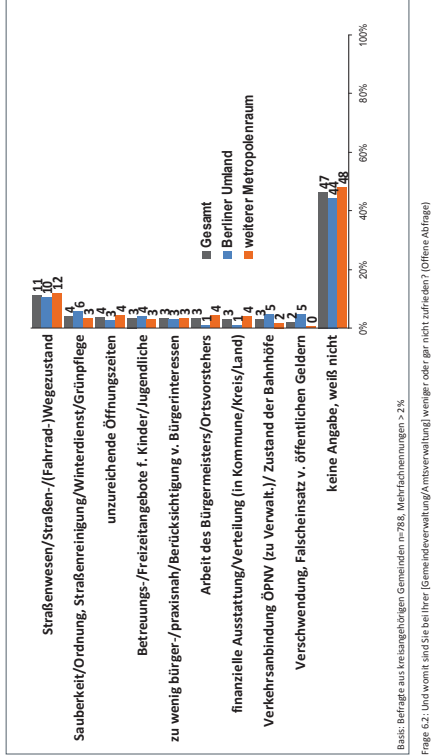
Gemeindeebene: Likes zur Verwaltung



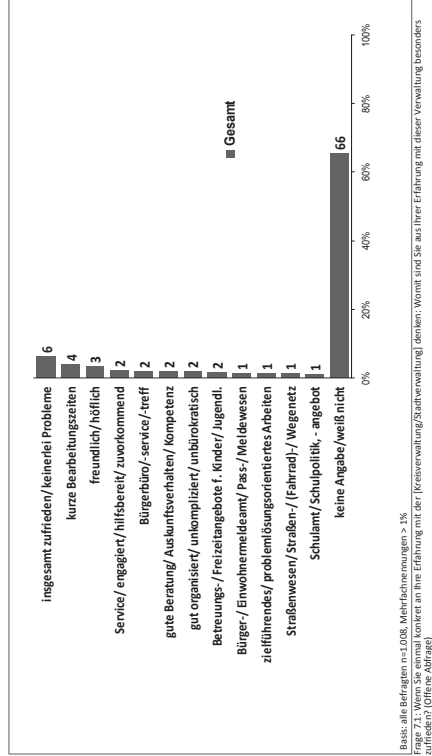
Allgemeine Beurteilung der Verwaltungen
im Land Brandenburg

Gemeindeebene: Dislikes zur Verwaltung

- Nähe zu Berlin

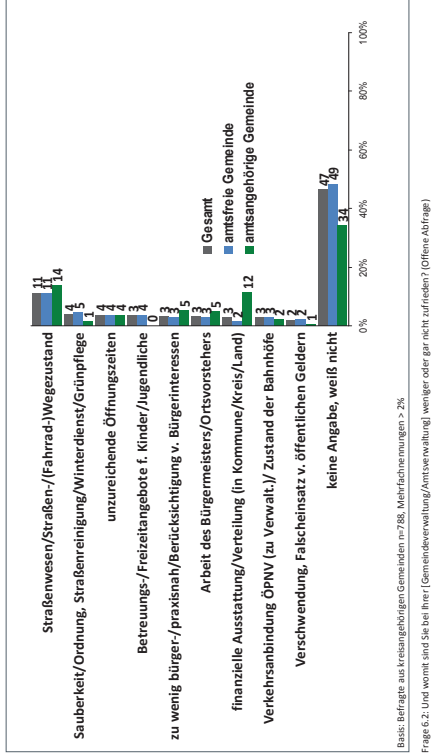


Landkreisebene: Likes zur Verwaltung



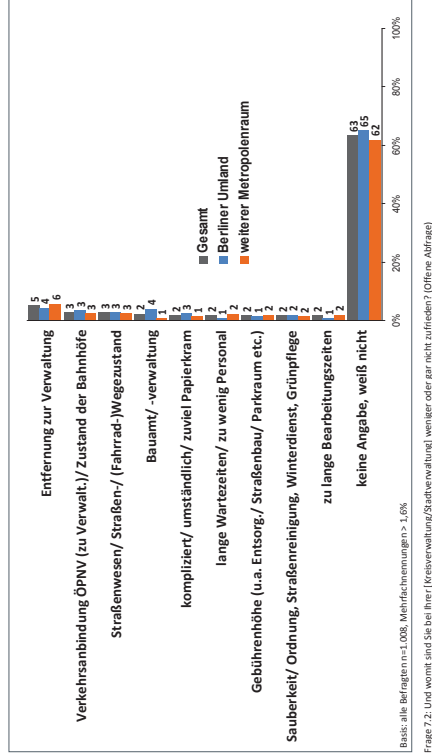
Gemeindeebene: Dislikes zur Verwaltung

- Politische Zuordnung



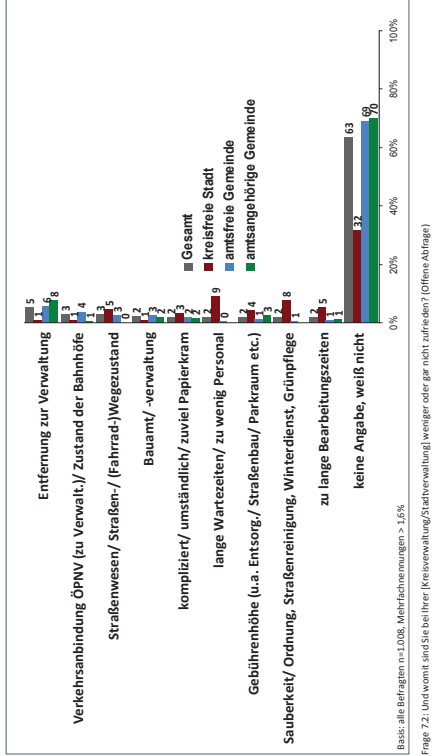
Landkreisebene: Dislikes zur Verwaltung

- Nähe zu Berlin

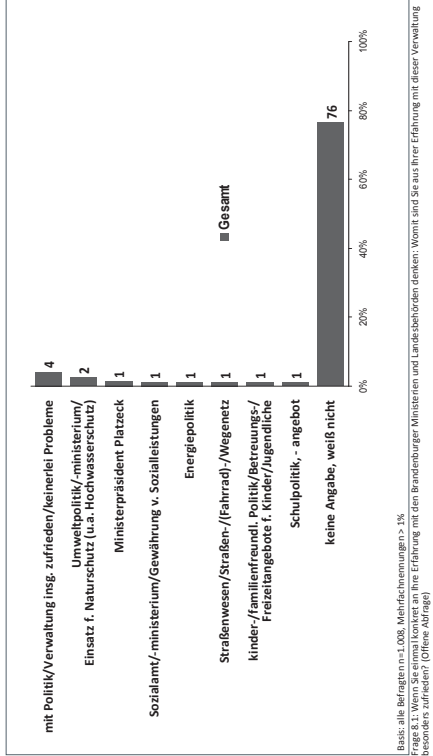


Landkreisebene: Dislikes zur Verwaltung

- Politische Zuordnung

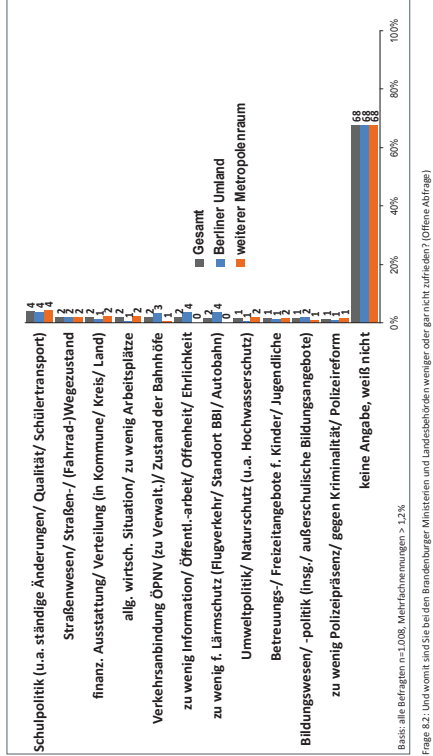


Landesebene: Likes zur Verwaltung



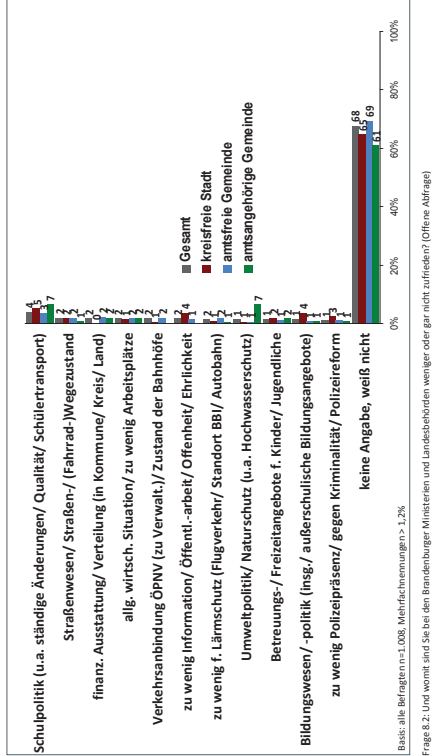
Landesebene: Dislikes zur Verwaltung

- Nähe zu Berlin



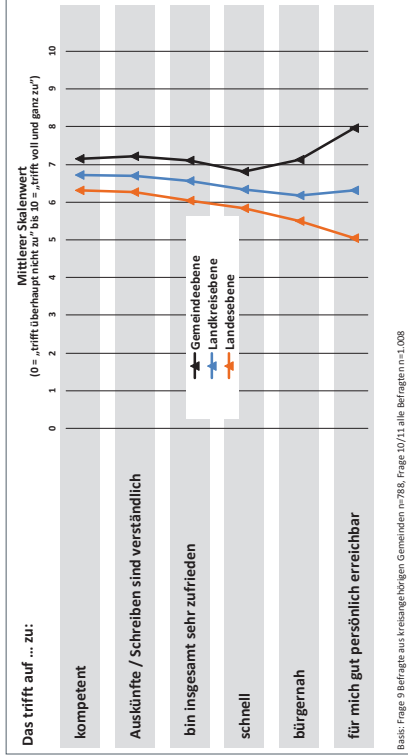
Landesebene: Dislikes zur Verwaltung

- Politische Zuordnung



Allgemeine Beurteilung der Verwaltungen

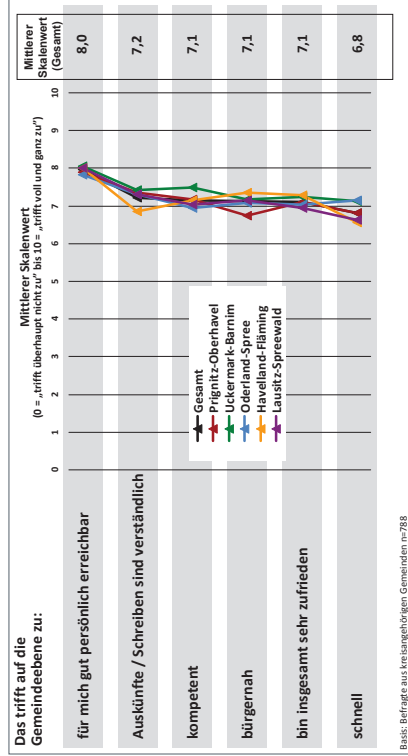
- Verwaltungsebenen im Vergleich



Gemeindeebene:

Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

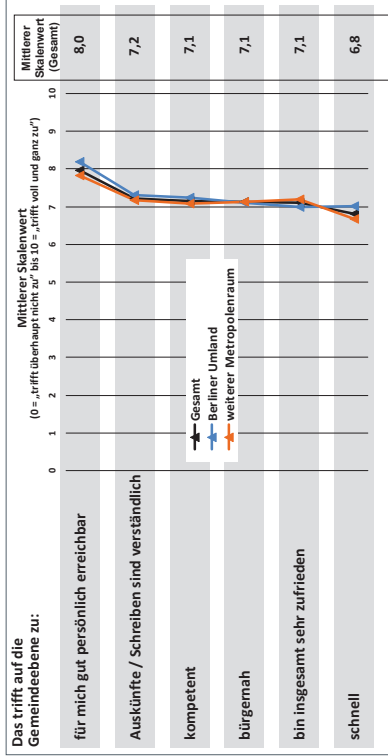
- Planungsregionen



Gemeindeebene:

Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

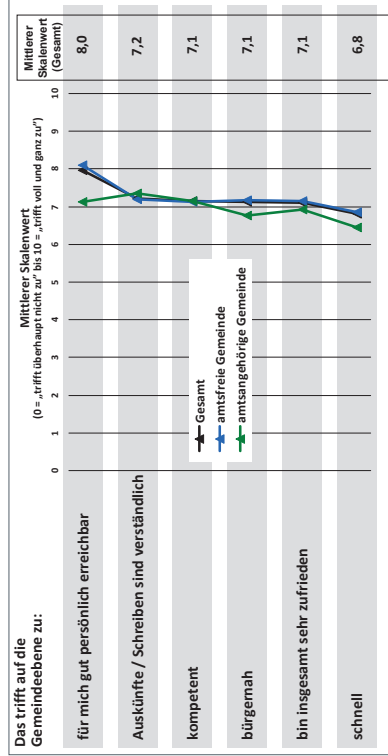
- Nähe zu Berlin



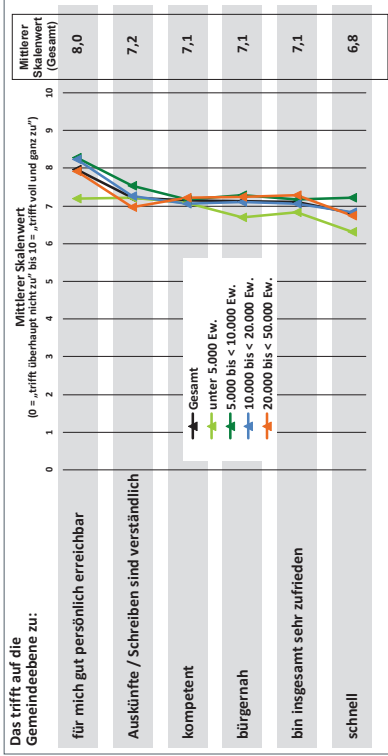
Gemeindeebene:

Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

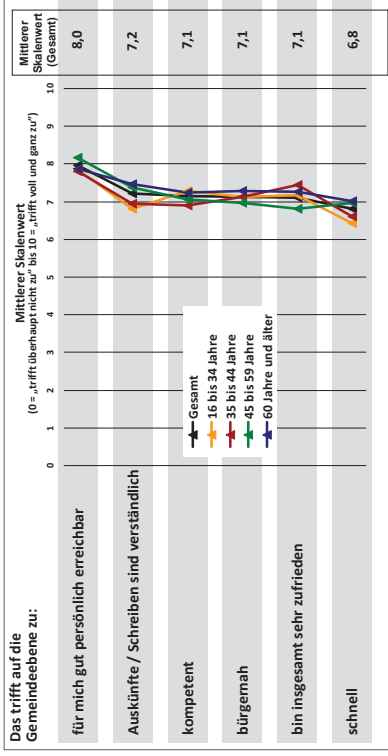
- Politische Zuordnung



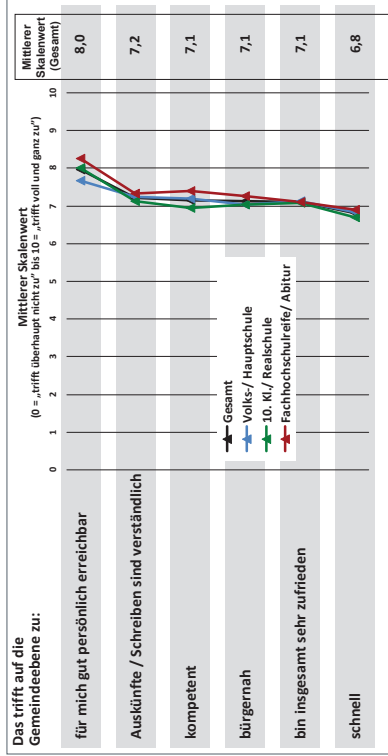
Gemeindeebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Ortsgröße



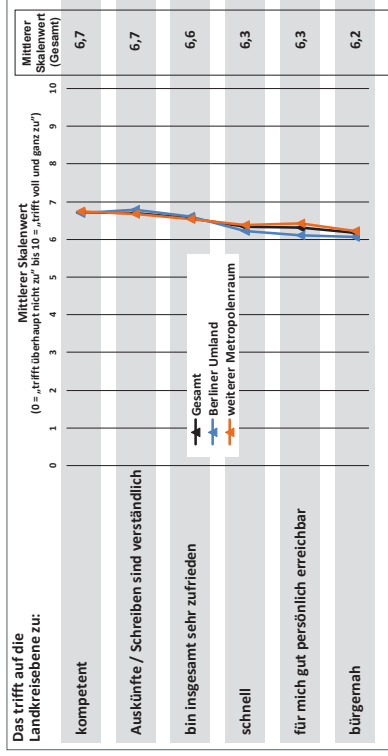
Gemeindeebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Alter



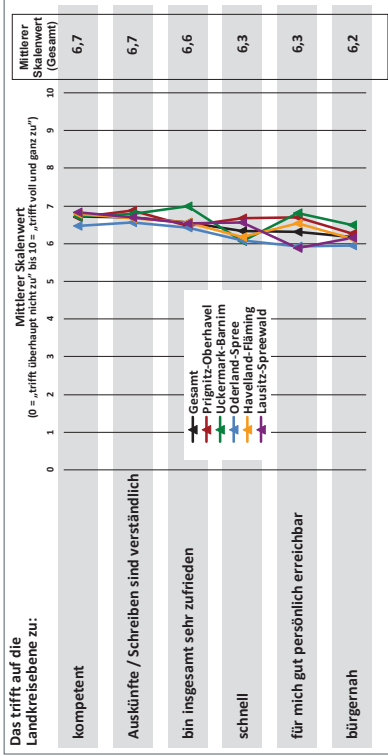
Gemeindeebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Höchster Schulabschluss



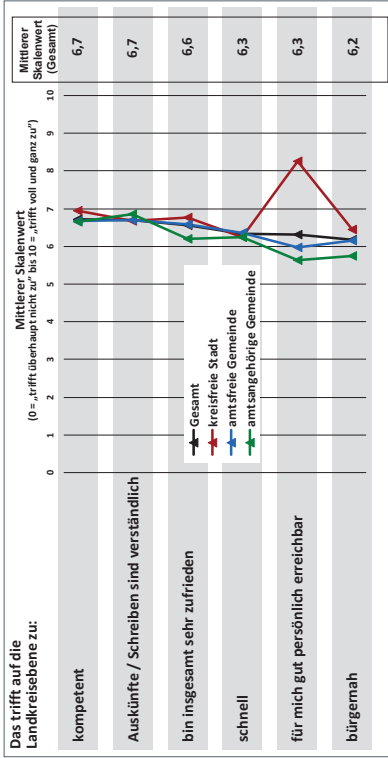
Landkreisebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Nähe zu Berlin



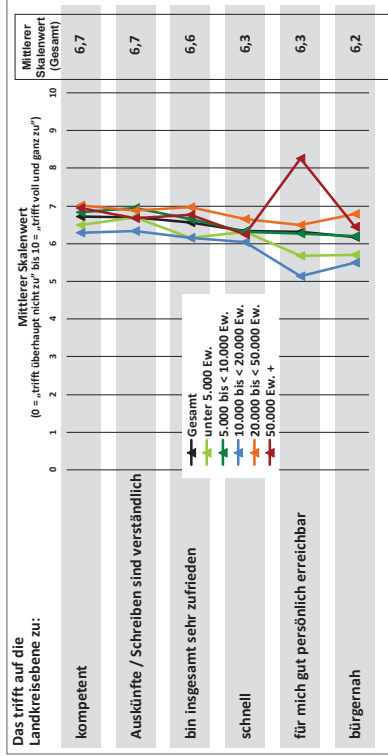
Landkreisebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Planungsregionen



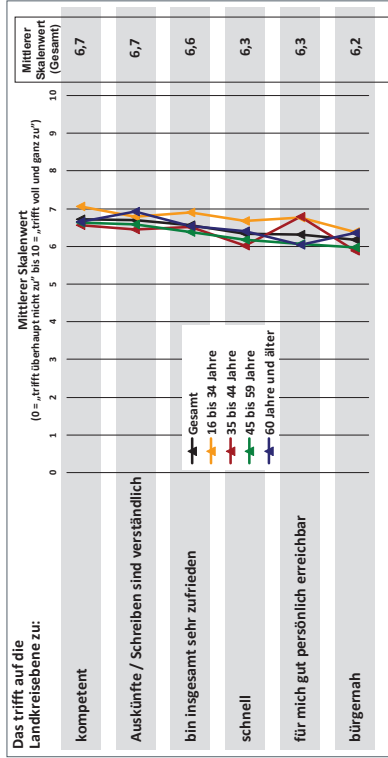
Landkreisebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Politische Zuordnung



Landkreisebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Ortsgröße

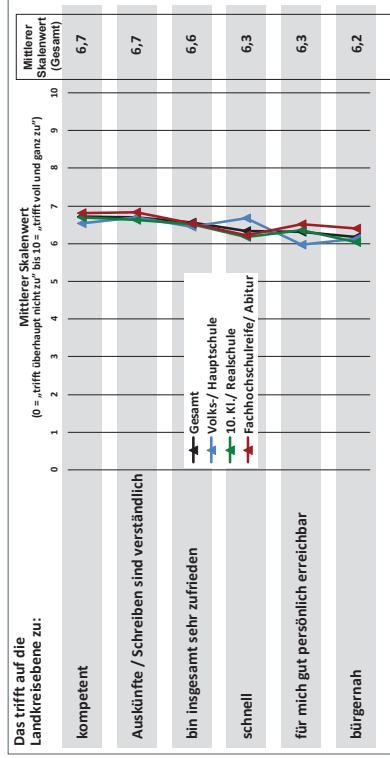


Landkreisebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Alter



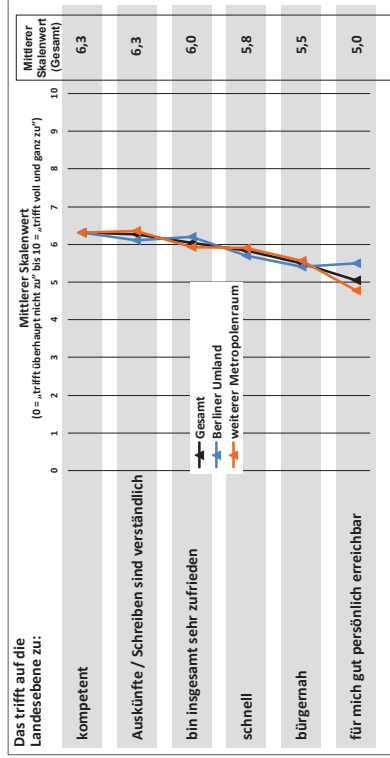
Landkreisebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

- Höchster Schulabschluss



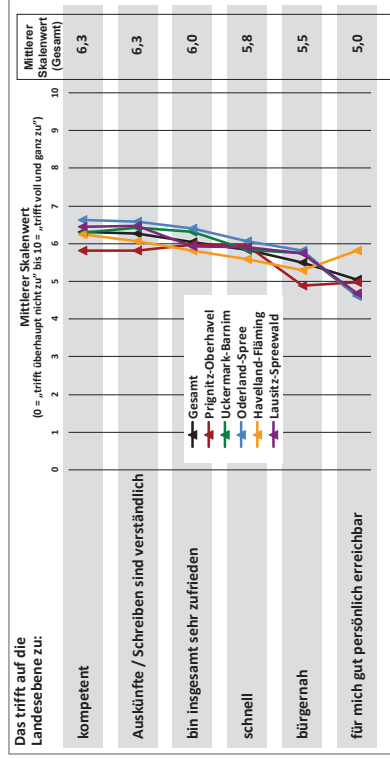
Landesebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

- Nähe zu Berlin



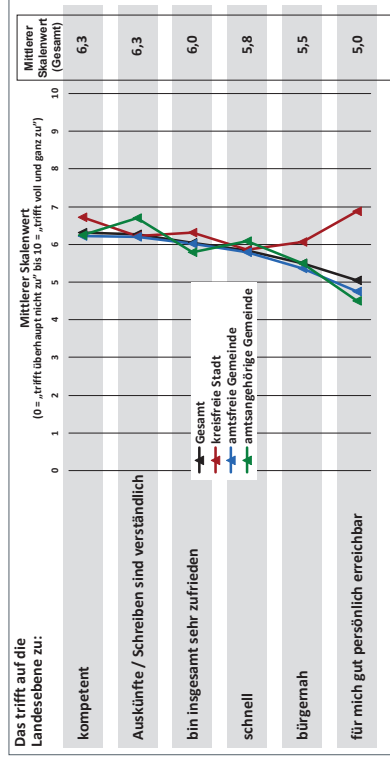
Landesebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

- Planungsregionen

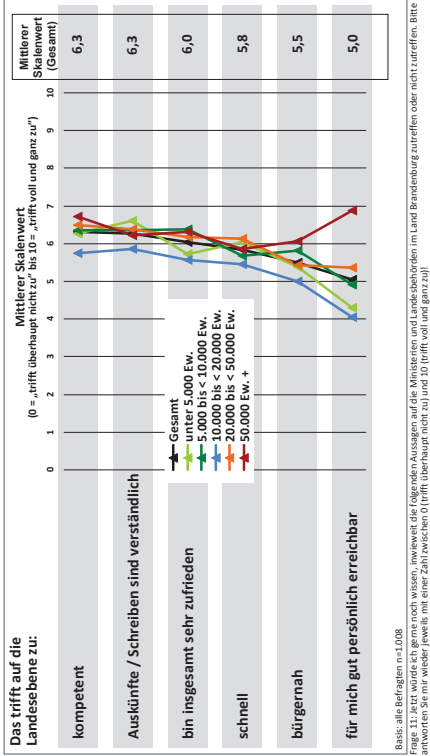


Landesebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung

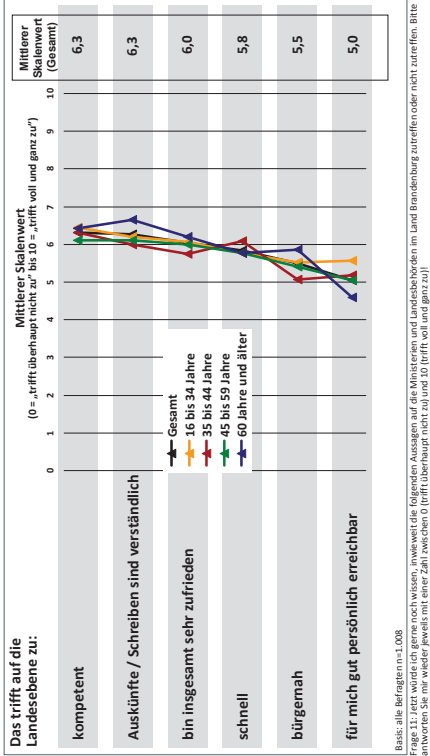
- Politische Zuordnung



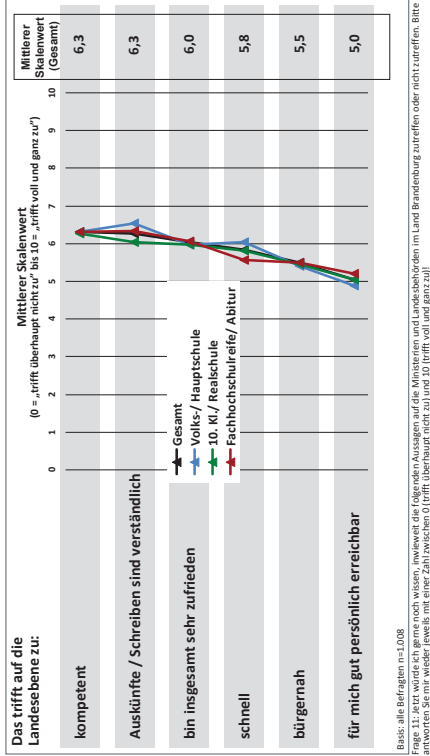
Landesebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Ortsgröße



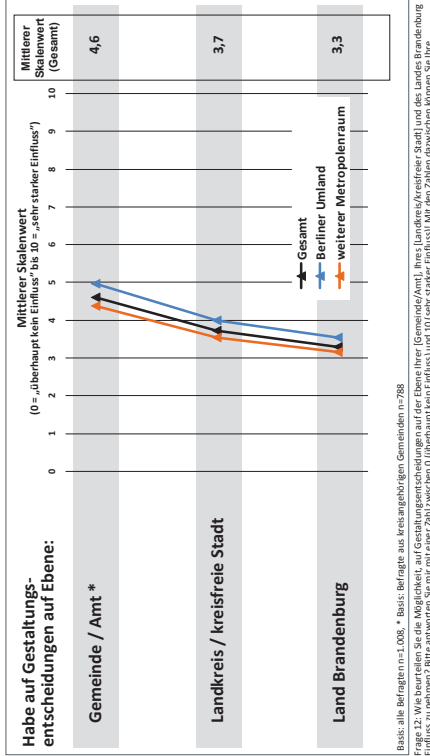
Landesebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Alter



Landesebene: Allgemeine Beurteilung der Verwaltung - Höchster Schulabschluss

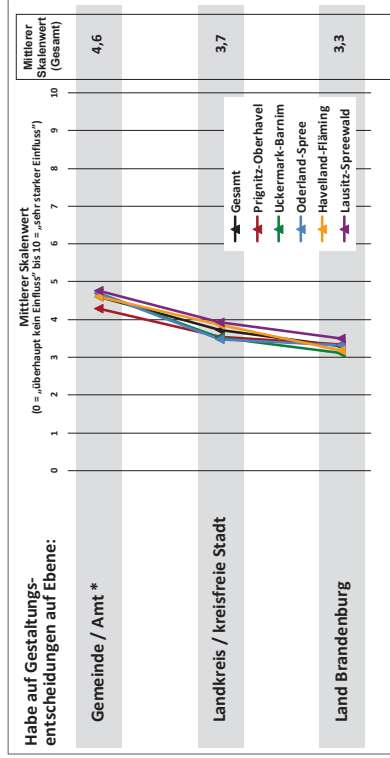


Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen - Nähe zu Berlin



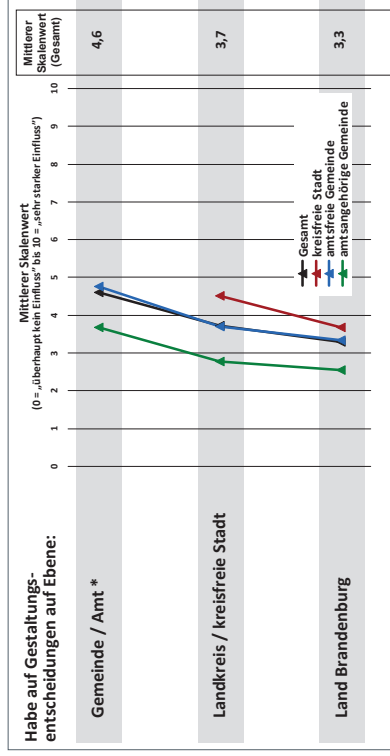
Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen

- Planungsregionen



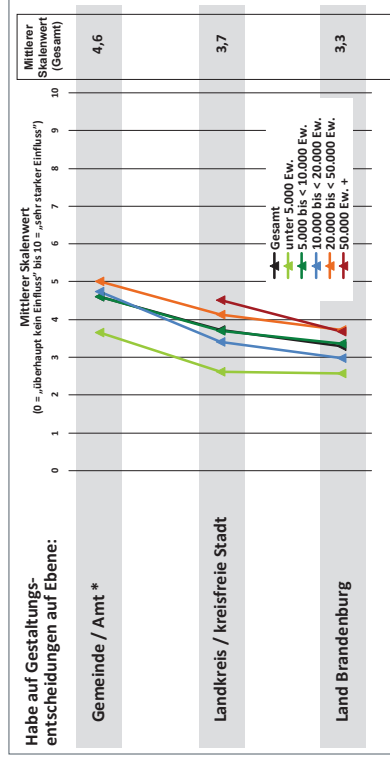
Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen

- Politische Zuordnung



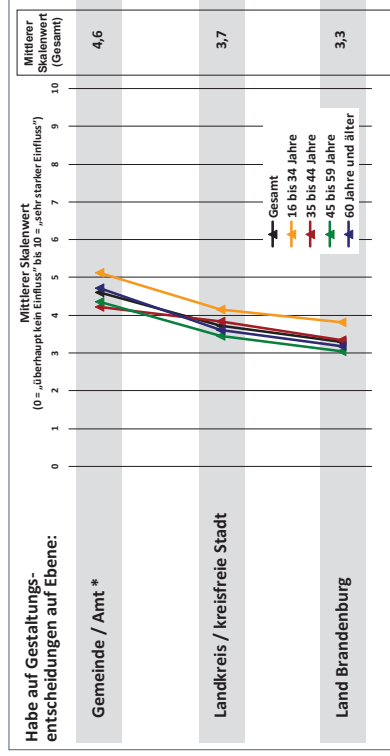
Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen

- Ortsgröße



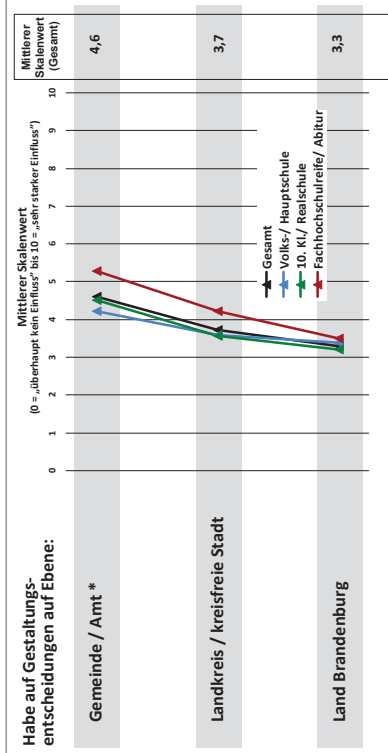
Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen

- Alter



Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen

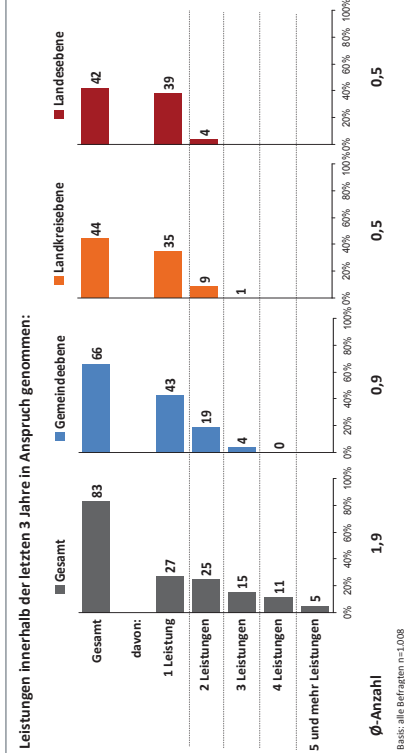
- Höchster Schulabschluss



Basis: alle Befragten n=1.008. * Basis: Befragte aus kreisangehörigen Gemeinden n=788
Frage 12: Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, auf Gestaltungsentscheidungen auf der Ebene Ihrer Gemeinde/Amt, Ihres Landkreises/kreisfreier Stadt und des Landes Brandenburg Einfluss zu nehmen? Bitte antworten Sie mit einer Zahl zwischen 0 (überhaupt kein Einfluss) und 10 (sehr starker Einfluss). Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Beurteilung ablesen.

Inanspruchnahme von Leistungen

- Verwaltungsebenen im Vergleich

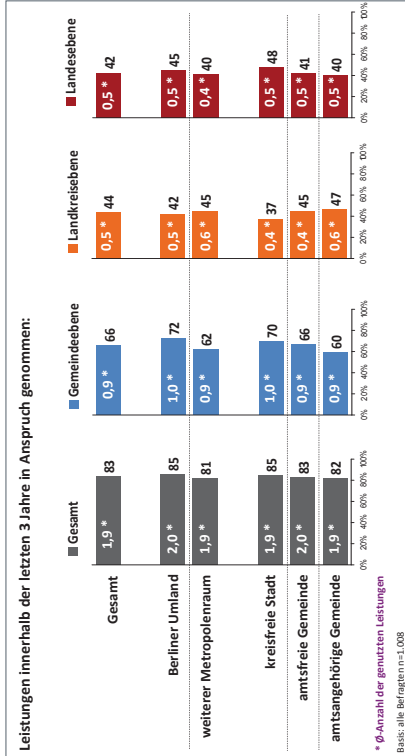


Basis: alle Befragten n=1.008
Frage 13a/14a/15a: Haben Sie in den letzten Jahren schon einmal Leistungen wie ... bei Ihrer (...) in Anspruch genommen?
Frage 13b/14b/15b: Wie häufig nutzen Sie diese Leistungen normalemweise?
Frage 13c/14c/15c: Wie häufig nutzen Sie diese Leistungen zuletzt genutzt?

Inanspruchnahme von und Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen

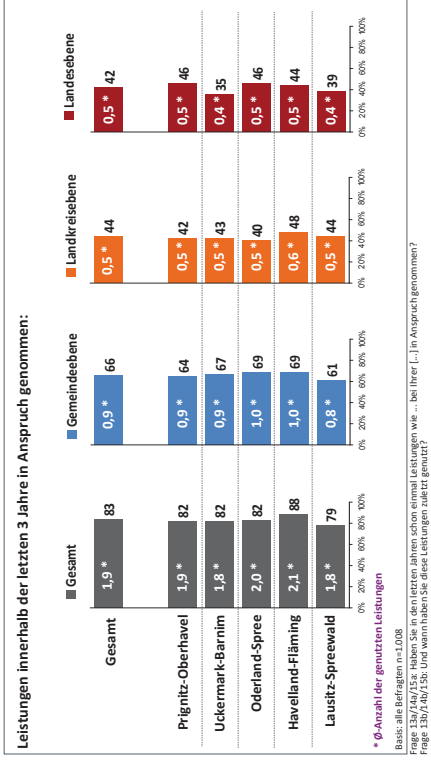
Inanspruchnahme von Leistungen

- Nähe zu Berlin, Politische Zuordnung

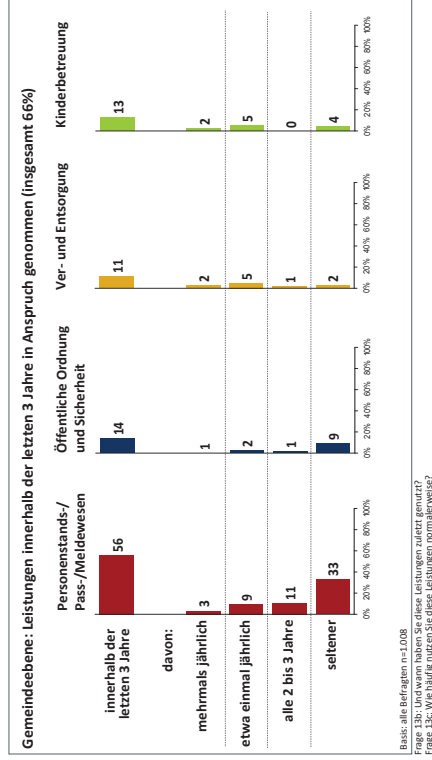


Basis: alle Befragten n=1.008
Frage 13a/14a/15a: Haben Sie in den letzten Jahren schon einmal Leistungen wie ... bei Ihrer (...) in Anspruch genommen?
Frage 13b/14b/15b: Wie häufig nutzen Sie diese Leistungen normalemweise?
Frage 13c/14c/15c: Wie häufig nutzen Sie diese Leistungen zuletzt genutzt?

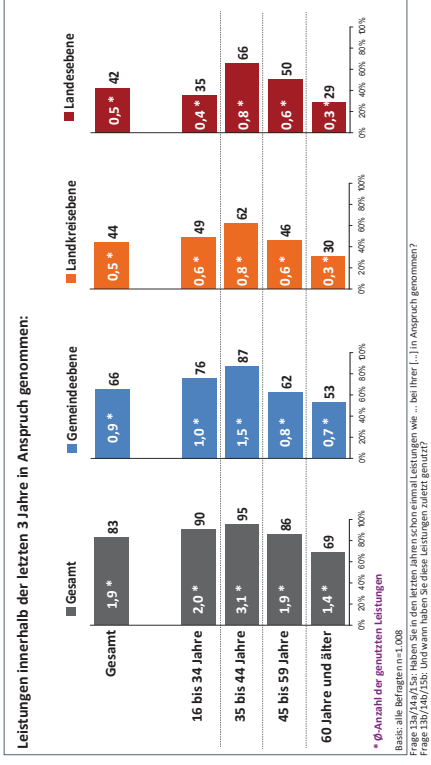
Inanspruchnahme von Leistungen - Planungsregionen



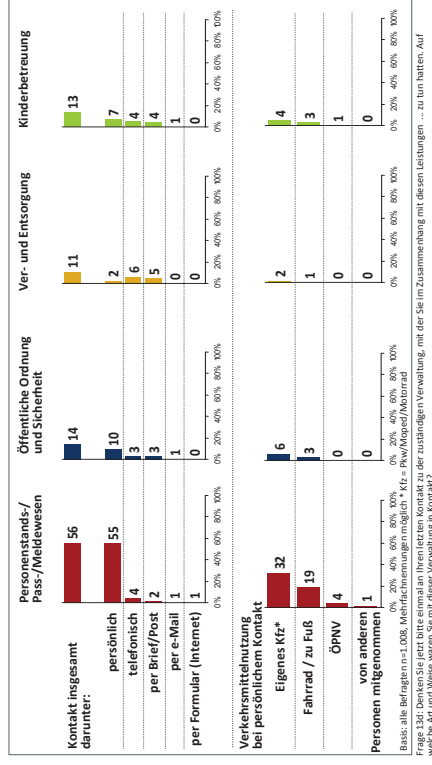
Gemeindeebene: Nutzung und Nutzungshäufigkeit von Leistungen



Inanspruchnahme von Leistungen - Alter



Gemeindeebene: Kontaktarten und Verkehrsmittelnutzung



**Gemeindeebene:
Kontaktarten und Verkehrsmittelnutzung**



SE-INFO
Sachverständigenrat
Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung

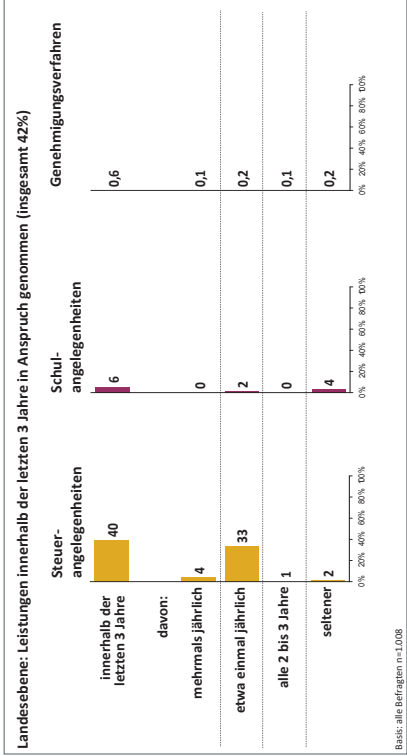
EUROPEAN
CITY
INFORMATION

Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung 66

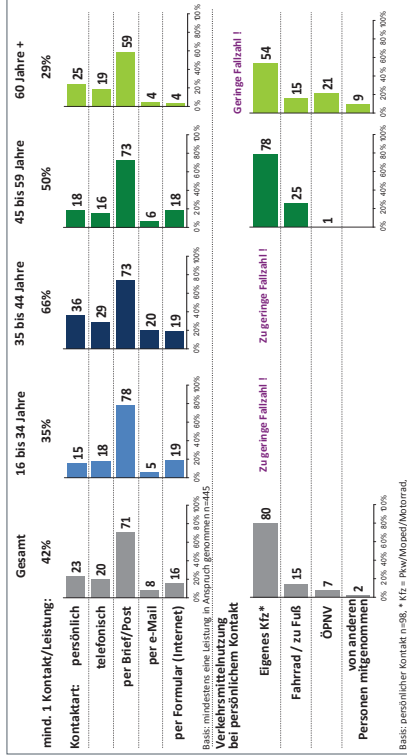
Bürgerbefragung zur Kommunal- und Landesverwaltung 68

Anlage 8

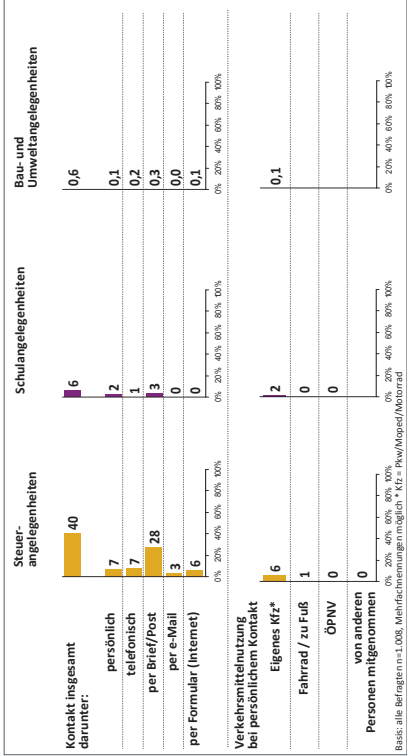
Landesebene: Nutzung und Nutzungshäufigkeit von Leistungen



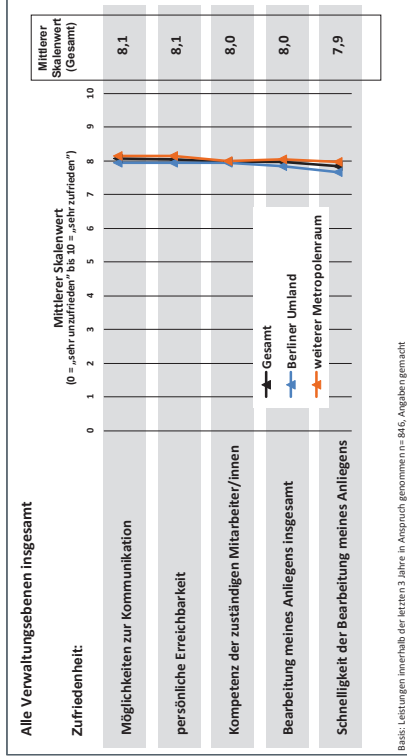
Landesebene: Kontaktarten und Verkehrsmittelnutzung - Alter



Landesebene: Kontaktarten und Verkehrsmittelnutzung



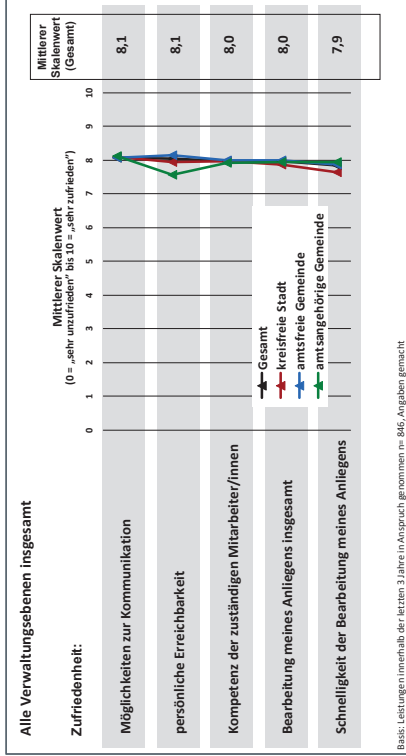
Alle Verwaltungsebenen gesamt: Zufriedenheit mit den Leistungen - Nähe zu Berlin



Anlage 8

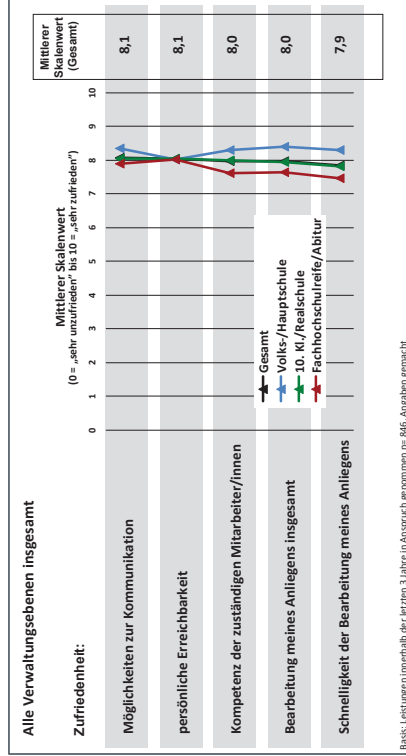
Alle Verwaltungsebenen gesamt: Zufriedenheit mit den Leistungen

- Politische Zuordnung



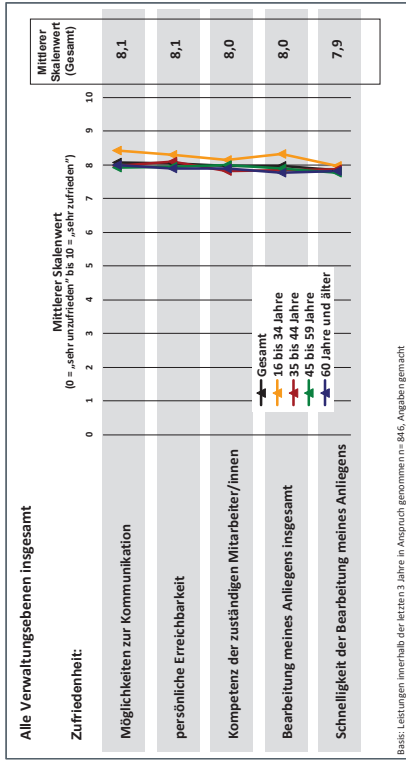
Alle Verwaltungsebenen gesamt: Zufriedenheit mit den Leistungen

- Höchster Schulabschluss

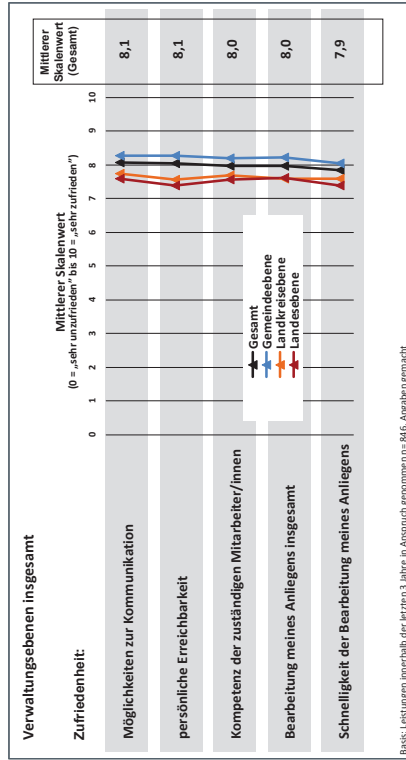


Alle Verwaltungsebenen gesamt: Zufriedenheit mit den Leistungen

- Alter

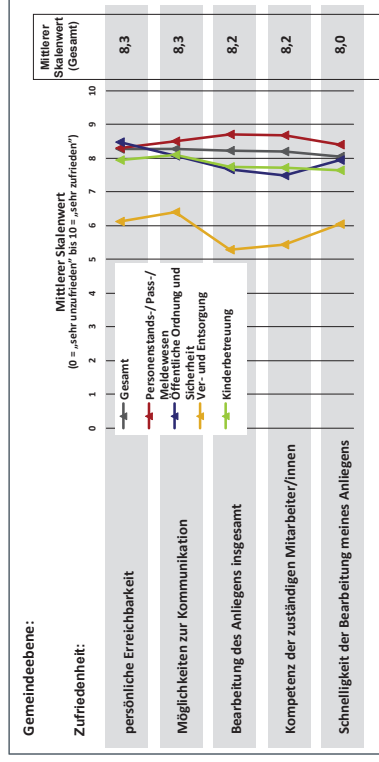


Zufriedenheit mit den Leistungen - Verwaltungsebenen im Vergleich



Anlage 8

Gemeindeebene: Zufriedenheit mit konkreten Leistungen

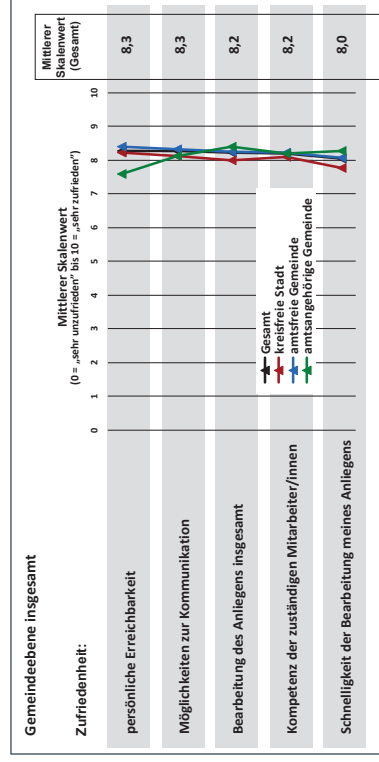


Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 667. Angaben gemischt.

Frage 33f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden). Mit den Zahlen davor können Sie Ihr Urteil weiter absufen.



Gemeindeebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Politische Zuordnung

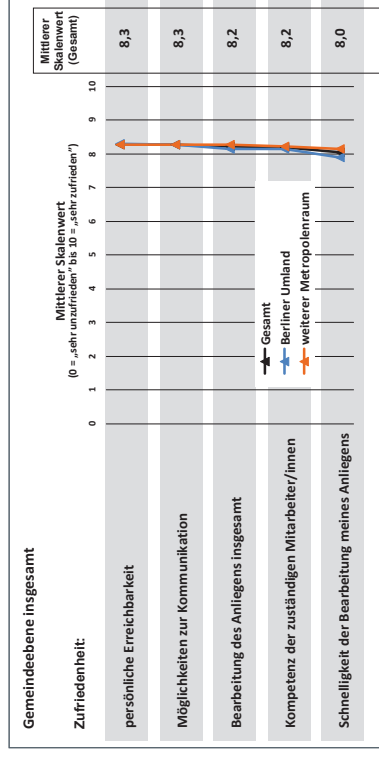


Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 667. Angaben gemischt.

Frage 33f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden). Mit den Zahlen davor können Sie Ihr Urteil weiter absufen.



Gemeindeebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Nähe zu Berlin

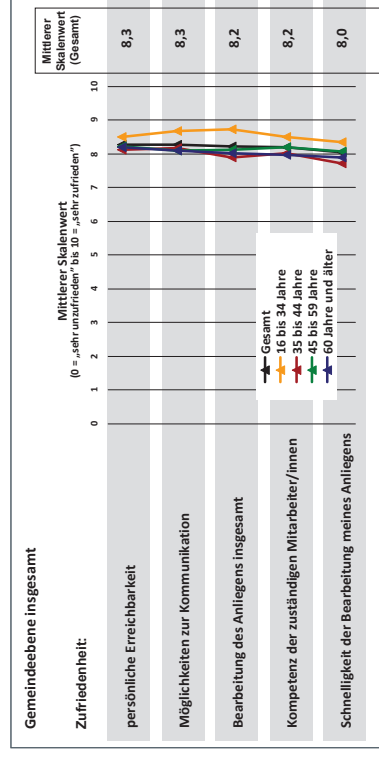


Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 667. Angaben gemischt.

Frage 33f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden). Mit den Zahlen davor können Sie Ihr Urteil weiter absufen.



Gemeindeebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Alter



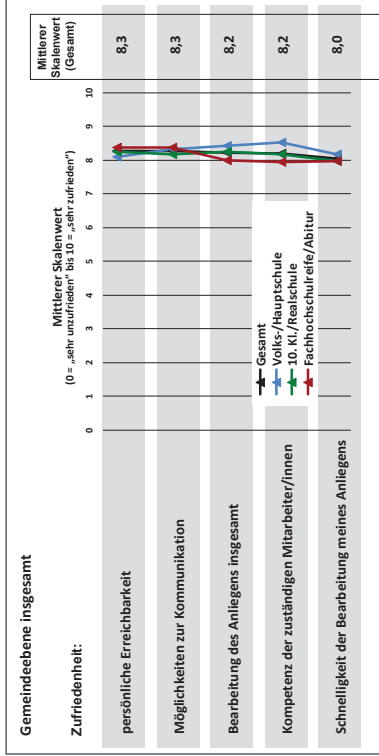
Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 667. Angaben gemischt.

Frage 33f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden). Mit den Zahlen davor können Sie Ihr Urteil weiter absufen.



Anlage 8

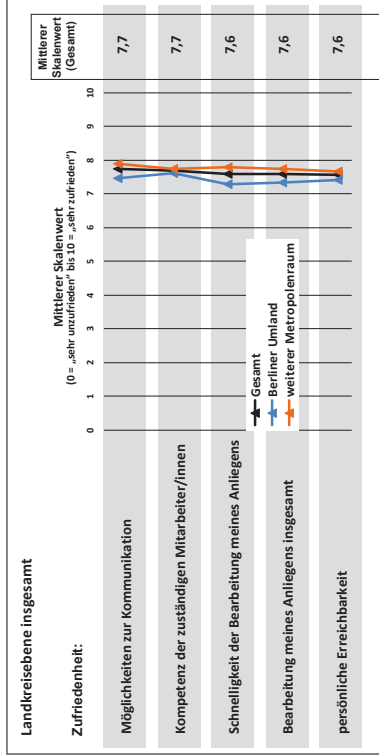
Gemeindeebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Höchster Schulabschluss



Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 667. Angaben gemacht.
Frage 31f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden) mit den Zahlen davorhin können Sie ihr Urteil weiter ablesen.



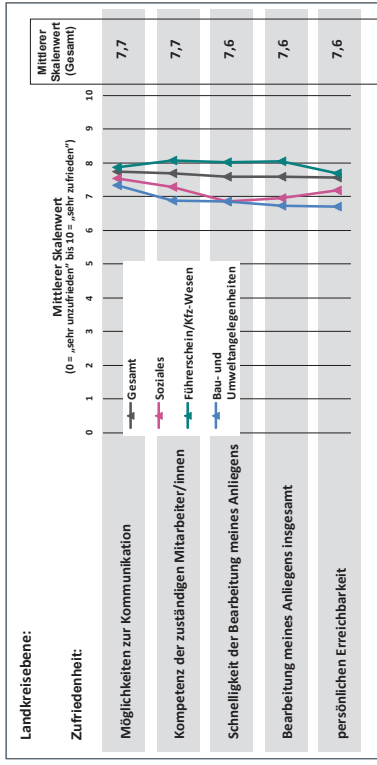
Landkreisebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Nähe zu Berlin



Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 440. Angaben gemacht.
Frage 31f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden) mit den Zahlen davorhin können Sie ihr Urteil weiter ablesen.



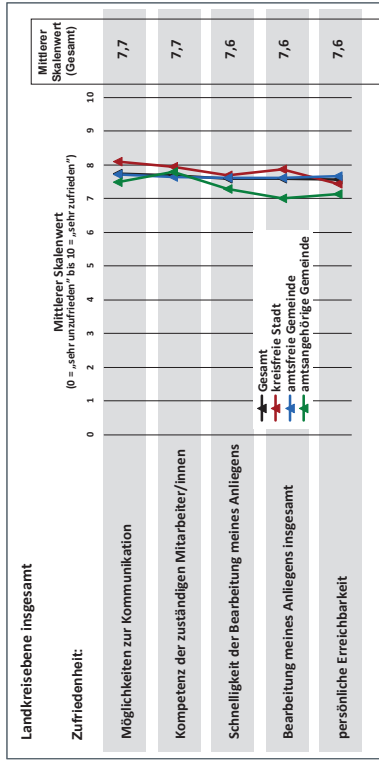
Landkreisebene: Zufriedenheit mit konkreten Leistungen



Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 440. Angaben gemacht.
Frage 31f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden) mit den Zahlen davorhin können Sie ihr Urteil weiter ablesen.



Landkreisebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Politische Zuordnung

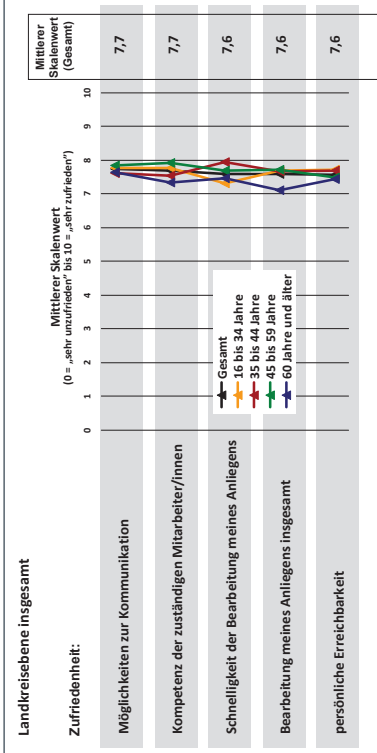


Basis: Leistungen innerhalb der letzten 3 Jahre in Anspruch genommen n= 440. Angaben gemacht.
Frage 31f: Und wie zufrieden waren Sie bei Ihrem letzten Kontakt mit der [...] mit den folgenden Kriterien im Zusammenhang mit der Bearbeitung Ihres Anliegens? Bitte antworten Sie mir wieder jeweils mit einer Zahl zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 (sehr zufrieden) mit den Zahlen davorhin können Sie ihr Urteil weiter ablesen.

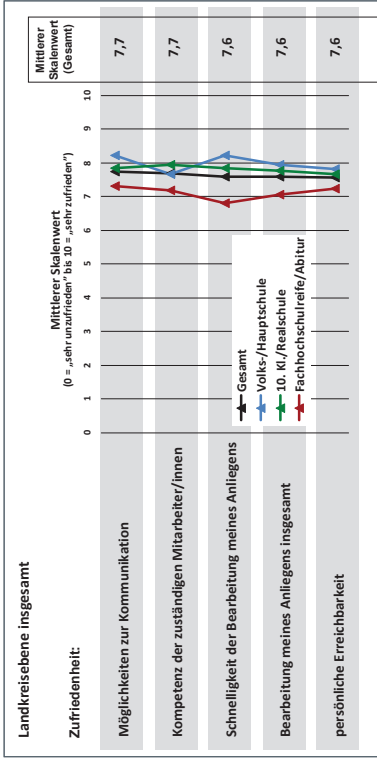


Anlage 8

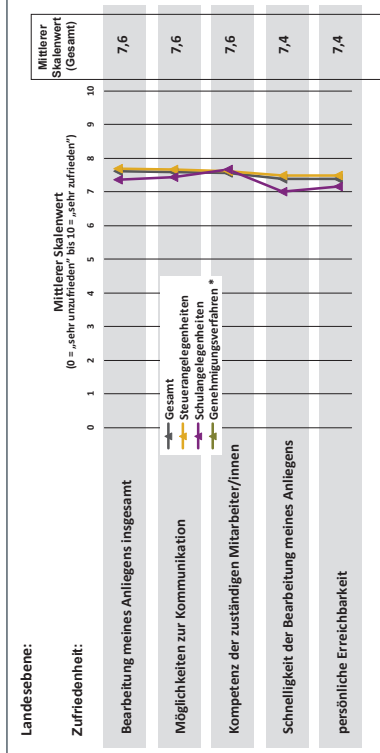
Landkreisebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Alter



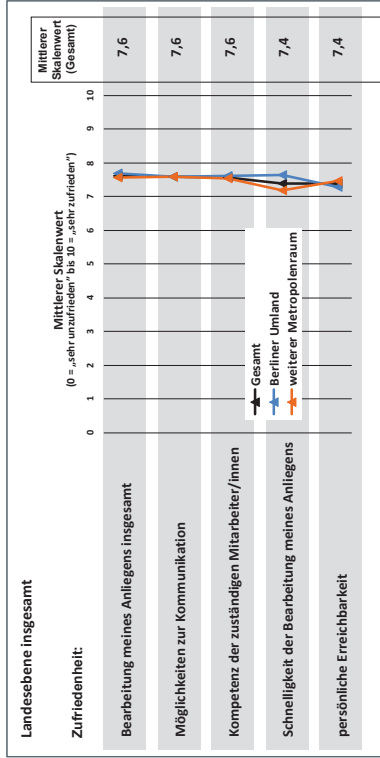
Landkreisebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Höchster Schulabschluss



Landesebene: Zufriedenheit mit konkreten Leistungen

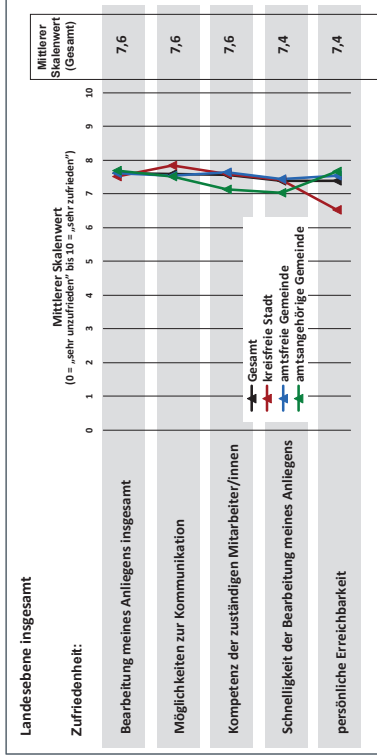


Landesebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Nähe zu Berlin

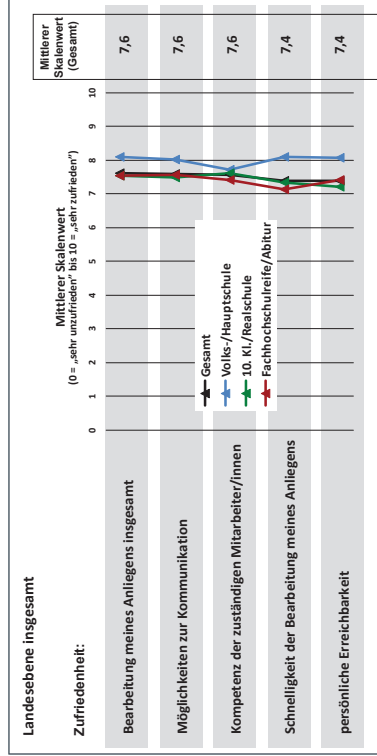


Anlage 8

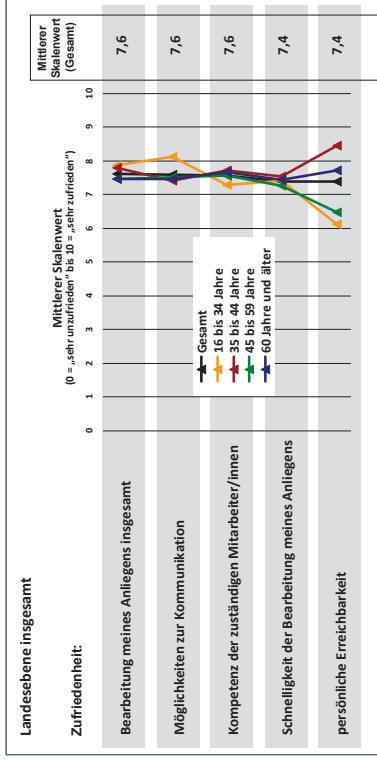
Landesebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Politische Zuordnung



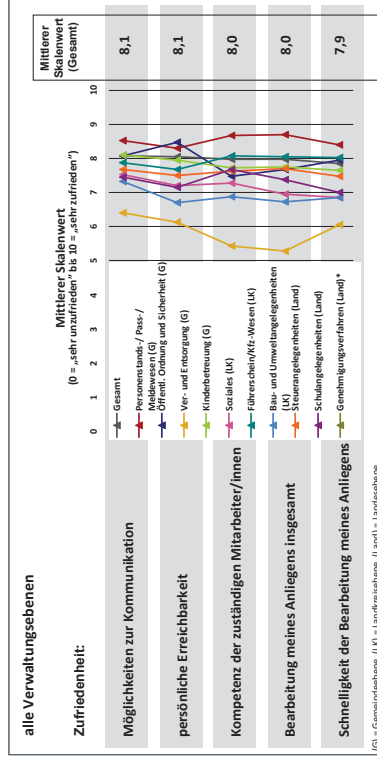
Landesebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Höchster Schulabschluss



Landesebene: Zufriedenheit mit den Leistungen insgesamt - Alter



Alle Verwaltungsebenen: Zufriedenheit mit konkreten Leistungen



Verbesserungs-/Veränderungsbedarf

Verbesserungs-/Veränderungsbedarf

Verbesserungs-/Politische Zuordnung

	kreisfreie Stadt	amtsfreie Gemeinde	amts- angehörige Gemeinde
Verbesserungen/-Veränderungswünsche (alle drei Ebenen)			
mehr Bürger-/Praxisnähe/stärkere Berücksichtigung v. Bürgerinteressen	9	11	12
verbessertes/ öPNV-Angebot (zu Verwalt./ Zustand der Bahnhöfe	4	10	10
bessere(r) Verkehrspolitik/ Straßen-/Wegeausbau	4	8	10
kurzere Bearbeitungszeiten	10	7	7
stärkeres Mitbestimmungsrecht der Bürger	13	5	9
bessere/flexiblere Öffnungszeiten	5	6	8
bessere(s) Beratung/Kompetenz/Auskunftsverhalten	4	7	4
mehr Betreuungs-/Freizeitangebote f. Kinder/Jugendliche	4	6	8
bessere Information/Kommunikation/erhlicherer, offenerer Umgang	8	5	4
bessere Schulpolitik (Qualität/ Schülertransport/ Schulkant	3	5	1
kurzere Wartezeiten/mehr Personal/Mögl. der Terminvergabe	10	2	3
kurzere Entfernungen zu (Kreis-/ Landes-) Verwaltungen	1	4	5
keine Angabe, weil nicht	23	28	20
26			

Basis: alle Befragten n=1.008. Mehrfachnennungen > 3,5%

Basiz: alle Befragten n=1.008, Mehrfachnennungen > 3,5%

Verbesserungs-/Veränderungsbedarf

- Höchster Schulabschluss

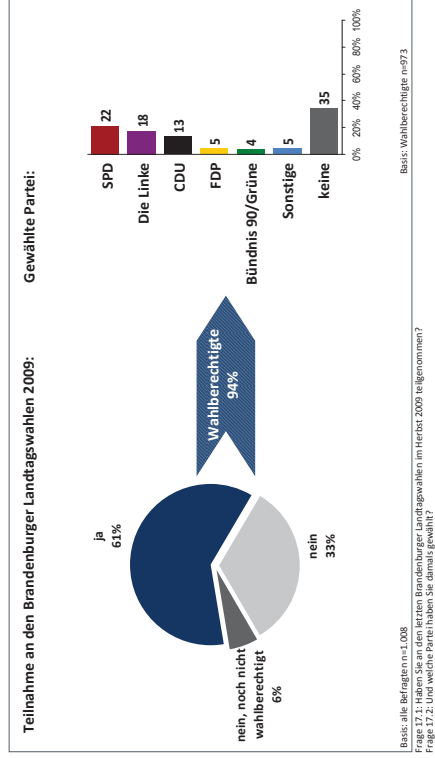
Verbesserungs-/Veränderungswünsche (alle drei Ebenen)		Fachhoch- schule(r)/ Abitur
mehr Bürger-/Praxisnähe/stärkere Berücksichtigung v. Bürgerinteressen	11	7 10 15
verbessertes/r ÖPNV-Angebot (zu Verwalt./Zustand der Bahnhöfe)	9	13 10 5
bessere(r) Verkehrspolitik/Straßen-/Wegausbau	7	7 9 3
kürzere Bearbeitungszeiten	7	2 10 9
stärkeres Mitbestimmungsrecht der Bürger	7	7 7 8
bessere/flexiblere Öffnungszeiten	6	5 6 10
bessere(s) Beratung/Kompetenz/Auskunftsverhalten	6	1 5 12
mehr Betreuungs-/Freizeitangebote f. Kinder/Jugendliche	6	5 6 4
bessere Information/Kommunikation/ehrllicher, offenerer Umgang	5	3 5 9
bessere Schulpolitik (Qualität/Schülertransport/Schulamt)	4	3 4 5
kürzere Wartezeiten/mehr Personal/Mögl. der Terminvergabe	4	3 3 6
kürzere Entfernungen zu (Kreis-/Landes-)Verwaltungen	4	1 5 2
keine Angabe, weiß nicht	26	34 25 17

bas. alle Befragten n=1.008, Mehrfachnennungen > 3,5%

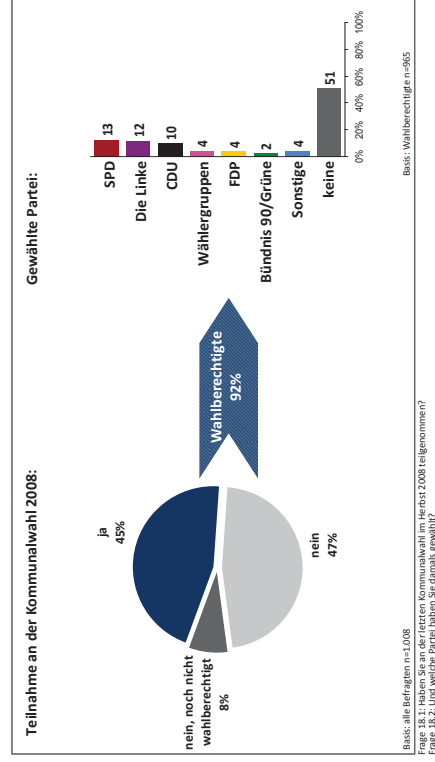
Basis: alle Befragten n=1.008, Mehrfachnennungen > 3,5%

Statistik

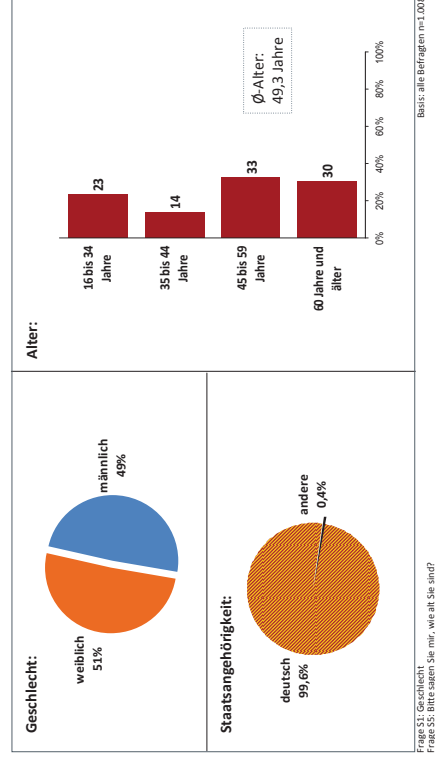
Brandenburger Landtagswahlen 2009



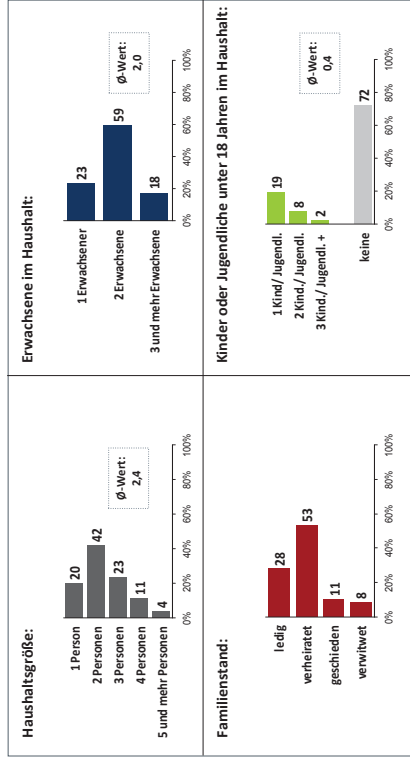
Kommunalwahl 2008



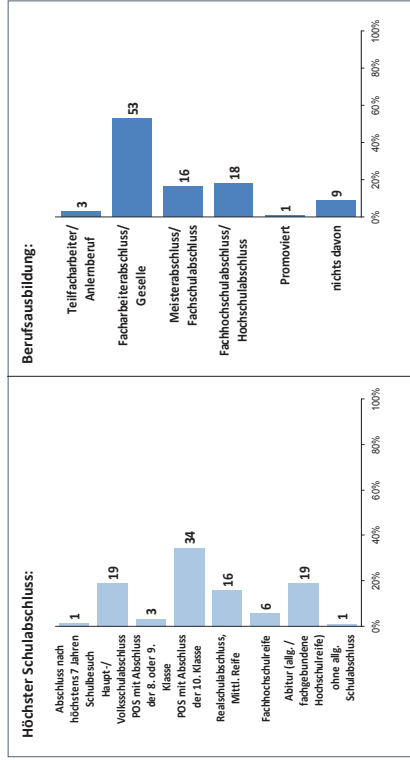
Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit



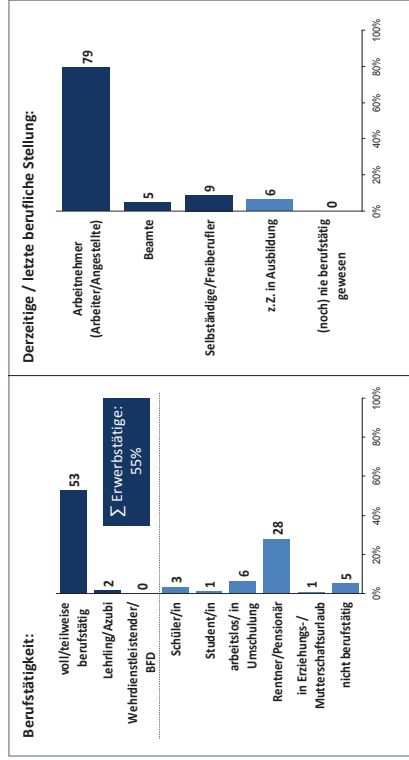
Haushaltsgröße und Familienstand



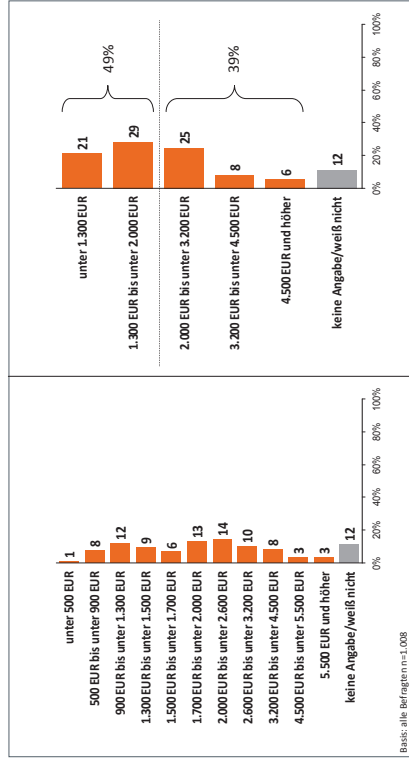
Höchster Schulabschluss und Berufsausbildung



Berufstätigkeit und berufliche Stellung

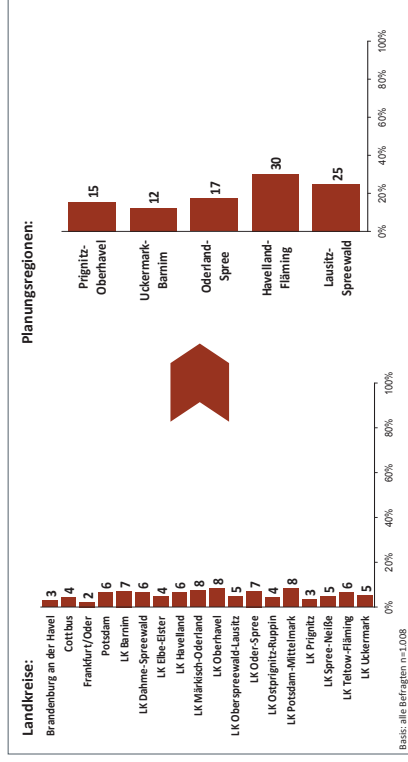


Haushaltsnettoeinkommen



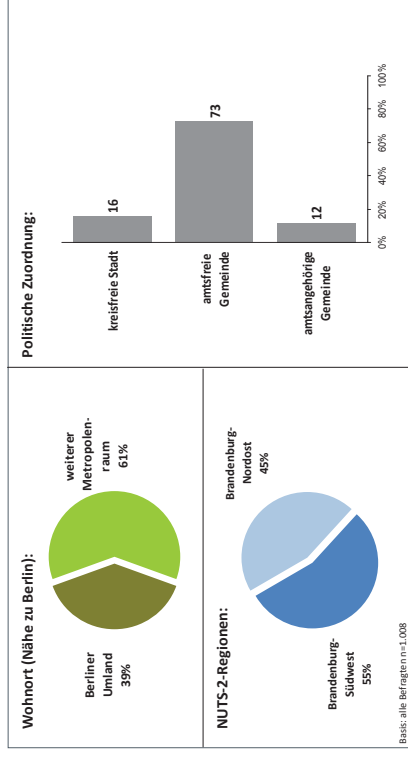
Anlage 8

Regionale Zuordnung



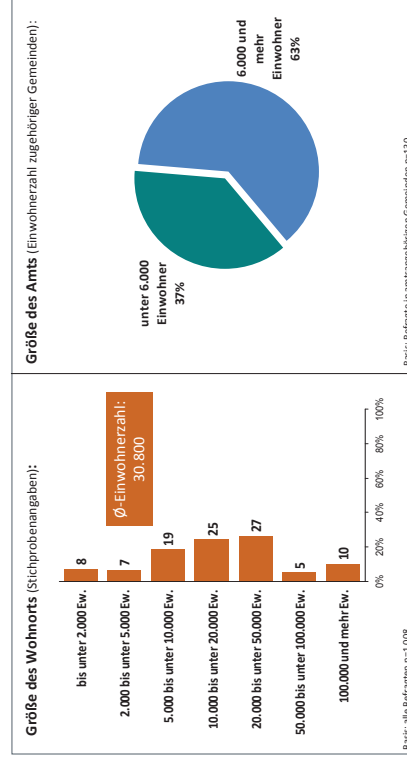
Frage 1.1: Verraten Sie mir bitte zunächst, in welcher Gemeinde oder Stadt Sie wohnen?

Regionale Zuordnung



Frage 1.1: Verraten Sie mir bitte zunächst, in welcher Gemeinde oder Stadt Sie wohnen?

Orts- und Amtsgröße



Basis: Befragte in amtsangehörigen Gemeinden n=130

Pkw-/Kfz-Verfügbarkeit - Nähe zu Berlin, Politische Zuordnung

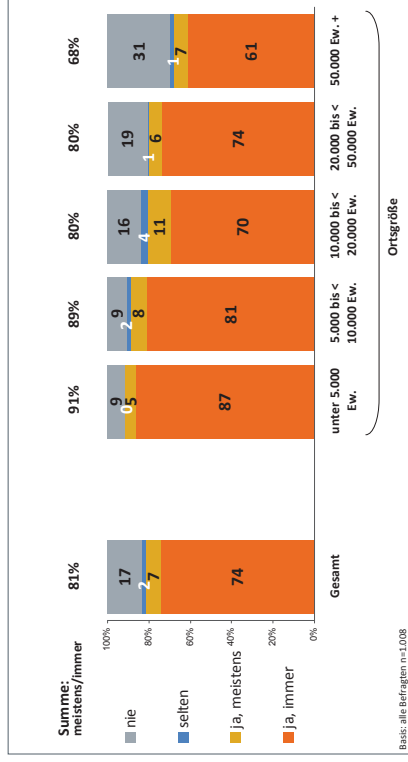


Frage 3.1: Steht Ihnen persönlich üblicherweise für Ihre täglichen Fahrten ein Kraftfahrzeug (Pkw/Moped/Motorrad) zur Verfügung?

Anlage 8

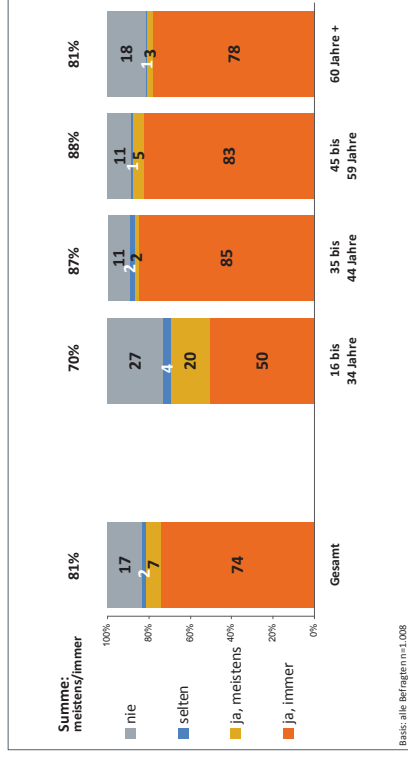
Pkw-/Kfz-Verfügbarkeit

- Ortsgröße



Pkw-/Kfz-Verfügbarkeit

- Alter



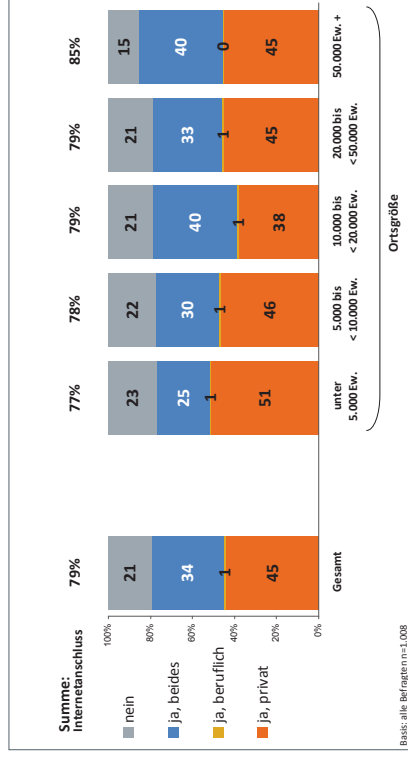
Internetverfügbarkeit

- Nähe zu Berlin, Politische Zuordnung



Internetverfügbarkeit

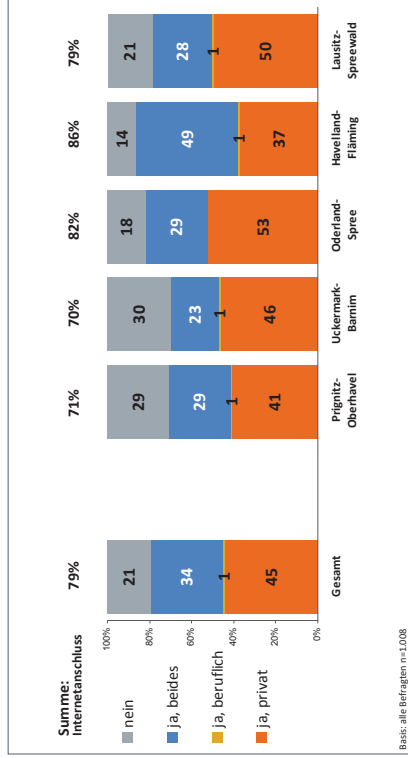
- Ortsgröße



Anlage 8

Internetverfügbarkeit

- Planungsregionen



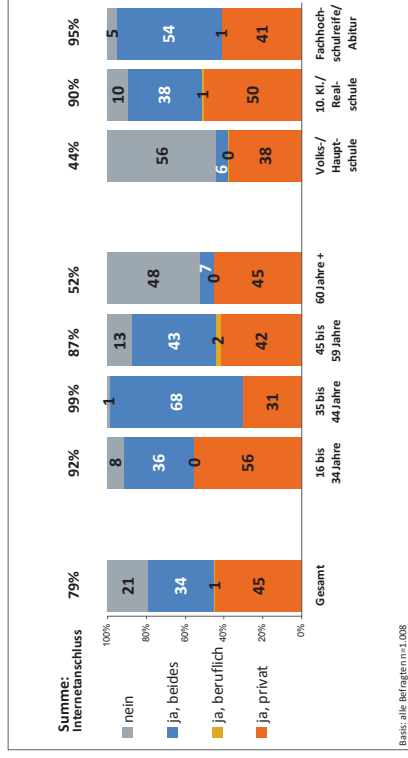
Basis: alle Befragten n=1.008

Frage 512: Steht Ihnen privat oder beruflich ein Internetanschluss zur Verfügung?



Internetverfügbarkeit

- Alter, Höchster Schulabschluss



Basis: alle Befragten n=1.008

Frage 512: Steht Ihnen privat oder beruflich ein Internetanschluss zur Verfügung?



Anbindung des Wohnortes an den ÖPNV

- Nähe zu Berlin, Politische Zuordnung



Basis: alle Befragten n=1.008

Frage 513: Wie beurteilen Sie die Anbindung Ihres Wohnortes an den öffentlichen Personennahverkehr?



Anbindung des Wohnortes an den ÖPNV

- Planungsregionen



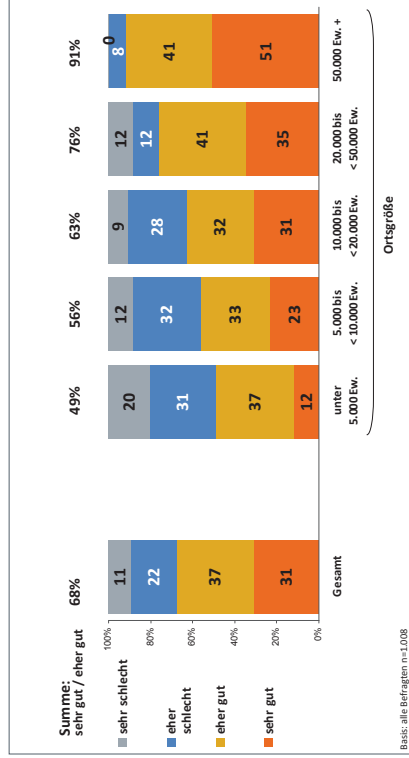
Basis: alle Befragten n=1.008

Frage 513: Wie beurteilen Sie die Anbindung Ihres Wohnortes an den öffentlichen Personennahverkehr?

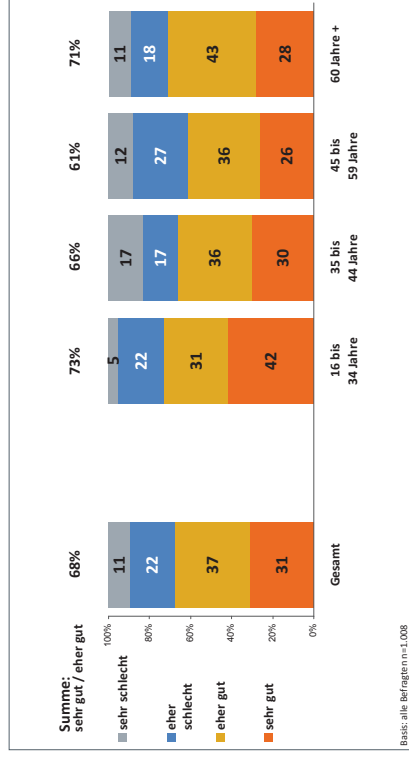


Anlage 8

Anbindung des Wohnortes an den ÖPNV - Ortsgröße



Anbindung des Wohnortes an den ÖPNV - Alter



Kontakt:

INFO GmbH
Dr. Holger Liljeberg
Dr. Edda Magdanz
Tel. 030/49001-300
Fax 030/49001-499
liljeberg@infogmbh.de
magdanz@infogmbh.de

www.infogmbh.de

