



- *Die Verwaltungs- und Leistungskraft der Städte, Gemeinden und Ämter ist durch die Neugliederung so zu stärken, dass sie dauerhaft in der Lage sind, die eigenen und übertragenen Aufgaben sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen zu sichern.*
- *Die Gliederung der künftigen örtlichen Verwaltungseinheiten muss die raumordnerischen, wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Zusammenhänge, das soziale Gefüge, die geschichtlichen und kulturellen Beziehungen berücksichtigen und die Weiterentwicklung zu einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsräumen durch koordinierte Planung und Steuerung von Infrastrukturmaßnahmen ermöglichen.*
- *Die künftigen Gemeindestrukturen sollen zur Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung beitragen.*
- *Amtsfreie Gemeinden und Ämter sollen so strukturiert sein, dass der wirtschaftliche Einsatz moderner technischer Verwaltungsmittel ebenso gesichert ist wie die Beschäftigung von hauptamtlichem Verwaltungspersonal, das den Anforderungen einer modernen Verwaltung entsprechend qualifiziert und spezialisiert ist.*
- *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.*

Als Kernbestandteil einer Evaluierung dieser Reform muss daher erwartet werden, dass anhand von Indikatoren nachvollziehbar untersucht und in einem Bericht dargestellt wird, in welchem Umfang diese Ziele erreicht wurden und wo ggf. Defizite der Zielerreichung feststellbar sind.

Die Darstellung der Ergebnisse der Gemeindestrukturreform 1998/2003 beschränkt sich in dem Entwurf im Wesentlichen leider nur auf die Wiedergabe der Zahl der Gemeinden und Ämter sowie der Einwohnerverteilungen. Es fehlt eine Untersuchung, ob die von der Landesregierung und vom Landtag angestrebten Ziele erreicht wurden.

Der Verzicht auf die Durchführung einer Evaluierung kann auch nicht durch einen sich angeblich „ohne weiteres“ (S. 37) ergebenden Reformbedarf oder eine im Entwurf als unabweisbar notwendige Verwaltungsstrukturreform (S. 39) gerechtfertigt werden. Derartige Hypothesen bedürften gerade einer Verifizierung durch eine Evaluation.

Nachfolgend soll auf einige in dem Entwurf angesprochene Themenkomplexe eingegangen werden:

## **1. Veränderungen der Einwohnerzahlen**

Soweit in dem Entwurf dargestellt wird, die Einwohnerzahlen vieler Gemeinden und Ämter seien unter den damaligen Einwohnerrichtwert von 5000 Einwohnern gefallen, ist daran zu erinnern, dass die zu erwartenden Bevölkerungsrückgänge in weiten Teilen des Landes Brandenburg während der Gemeindestrukturreform 1998/2003 bekannt waren.

So führt Grünewald im Weisbuch zur kommunalen Gebietsreform im Land Brandenburg, Potsdam, 2005 mehr als 35 der damaligen Ämter an (S. 249 ff.), für die bereits am 21. November 2000 eine präzisierete Prognose für 2015 (Vorausschätzung) von weniger als 5.000 Einwohnern vorlag: Märkische Heide, Golßener Land, Heideblick, Lieberose, Oberspreewald, Sonnewalde, Schönwalde, Nennhausen, Liebenwalde, Steinhöfel/Heinersdorf, Glienicke/Rietz-

Neuendorf, Tauche, Friedland, Heiligengrabe/Blumental, Groß Kreutz, Groß Pankow/Prignitz, Gumtow, Plattenburg, Meyenburg, Schenkendöbern, Jänschwalde, Baruth/Mark, Niederer Fläming, Templin-Land, Boitzenburg, Brüssow, Lychen, Lübbenow, Groß Schönebeck (Schorfheide), Unterspreewald, Röderland, Milow, Falkenberg-Höhe, Lindow (Mark), Nord-west-Uckermark und Prenzlau-Land.

Für die damaligen Ämter Heideblick, Lieberose, Sonnewalde, Schönewalde, Liebenwalde, Tauche, Friedland (Niederlausitz), Groß Pankow/Prignitz, Gumtow, Plattenburg, Meyenburg, Jänschwalde, Baruth/Mark, Niederer Fläming, Boitzenburg, Brüssow, Lychen und Lübbenow wurden für 2015 sogar Prognosen von unter 4.000 Einwohnern pro Verwaltungseinheit angenommen (Grünwald, a.a.O.).

Die Leitlinien der Landesregierung „Starke Gemeinden für Brandenburg“ sahen zudem ausdrücklich die Bildung von Einheitsgemeinden für Ämter mit geringerer Einwohnerzahl als eine Alternative zur Bildung größerer Ämter vor, wenn sich „nach Einzelfallprüfung“ dadurch ausreichende Synergieeffekte ergeben (Landtag Brandenburg, Drucksache 3/1482, S. 4).

Entgegen der Darstellung des Berichtsentwurfs waren Landesregierung und Landesgesetzgeber während der Gemeindestrukturreform 1998/2003 die mittel- und langfristigen demografischen Trends bekannt. Landesregierung und Landtag hatten sich trotz dieser Trends in vielen Fällen bewusst dafür entschieden, in dünn besiedelten Regionen Ausnahmen von den Einwohnerrichtwerten zuzulassen.

Im Bericht und in den Tabellenwerken sollte dies durchgängig dargestellt werden. Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, ein Unterschreiten der Einwohnerrichtwerte in vielen Ämtern und amtsfreien Gemeinden sei leitbildwidrig und nicht vorhersehbar gewesen.

## **2. Stand des Zusammenwachsens der im Rahmen der Gemeindestrukturreform 1998/2003 gebildeten Gemeinden**

Der Bericht setzt sich ferner nicht mit der Frage auseinander, ob eine weitere Zusammenführung von Verwaltungseinheiten angesichts der im Land Brandenburg bereits jetzt sehr großflächigen Strukturen ein Zusammenwachsen zu einer „örtlichen Gemeinschaft“ an deren Mitgestaltung die Bürgerschaft aktiv teilnimmt, noch zulässt. Die betrifft etwa die Bereitschaft der Menschen sich in der freiwilligen Feuerwehr, der Gemeindevertretung oder durch die Übernahme von Eigenleistungen z. B. bei der Straßenreinigung für das Gemeinwesen zu engagieren. Hier hätte es nahe gelegen aufzuzeigen, ob sich in den durch die Strukturreform neu gebildeten oder durch Eingemeindungen vergrößerten Gemeinden bereits schon ein neues Gemeindebewusstsein entwickeln konnte.

## **3. Finanzpolitische Perspektiven**

In dem Entwurf wird die Meinung vertreten (S. 12), es bestehe „weitgehend Konsens“ darüber, dass eine Stärkung der finanziellen Leistungskraft der Gemeinden vor allem dadurch eintreten werde, dass die Verwaltungskosten durch „Überwindung“ der „Kleinteiligkeit“ kommunaler Verwaltungen zu senken seien. Diese Darstellung ist unzutreffend.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat vielmehr regelmäßig in seinen Stellungnahmen zu den Entwürfen der Gesetze zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes darauf hingewiesen, dass diese nicht den Anforderungen an eine für die kommunale Selbstverwaltung sichernde Aufgabenerfüllung gewährleisten (vgl. z. B. Stellungnahme vom 27. Oktober 2010 an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg). Der Städte- und Gemeindebund hatte darin u.a. eine Erhöhung des Finanzvolumens gefordert. Ferner hatte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg die Erfüllung der Konnexitätspflichten des Landes eingefordert.

Im Übrigen wäre zu erwarten gewesen, dass im Rahmen einer Evaluierung der Gemeindestrukturreform 1998/2003 im Bericht u.a. die durch die Gebietsänderungen eingetretenen Änderungen des Personal- und Sachaufwandes sowie des gemeindlichen Investitionsverhaltens dargestellt würden. Möglicherweise bestehen auch Zusammenhänge mit der geringen Siedlungsdichte, die sich durch kommunale Gebietsänderungen nicht verändert.

Dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg liegen jedenfalls keine belastbaren Erkenntnisse vor, dass eine weitere Zusammenlegung von Gemeinde- oder Amtsverwaltungen den gemeindlichen Personalaufwand spürbar senken könnte.

In dem Entwurf des Berichts wird nur am Rande ein Reformbedarf der Ebene der Landkreise angesprochen. Dies wird damit begründet, dass der Koalitionsvertrag eine solche Prüfung nicht vorsehe. Dabei wird ausgeblendet, dass die von den Gemeinden an die Landkreise zu zahlende Kreisumlage landesweit seit 2003 von 543 Mio. € auf 811 Mio. € im Jahr 2010 angestiegen ist. Sie stellt damit eine maßgebliche Belastung für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden dar, die bei einer Analyse der Finanzlage der Gemeinden nicht übergangen werden darf.

#### **4. Elektronische Verwaltung**

Verschiedene in den letzten Jahren auch in Kooperation mit dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg entwickelte elektronische Fachverfahren (u. a. MAERKER, Gewerbe-online, Mobiler Bürgerdienst) werden im Entwurf vorgestellt und als Mittel zur Unterstützung der Zusammenführung von Verwaltungseinheiten empfohlen. Hierzu ist klarzustellen, dass die bisherige Beteiligung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg an solchen Entwicklungsinitiativen nicht das Ziel hatte, eine weitere auf die Zusammenlegung von Verwaltung gerichtete Verwaltungsstrukturreform mit vorzubereiten. Vielmehr kann elektronische Verwaltung die – auch verwaltungsebenenübergreifende – Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsträgern deutlich verbessern. Sie kann insbesondere dazu beitragen, dass auch kleinere Verwaltungen in die Lage versetzt werden, ihren Bürgern bestehende oder neue Verwaltungsleistungen ortsnahe anzubieten.

## **5. Interkommunale Zusammenarbeit**

Der Entwurf steht an vielen Stellen der interkommunalen Zusammenarbeit kritisch gegenüber. Sie wird als „Fremdverwaltung“ oder „Mitverwaltung“ bezeichnet (z. B. S 30 f.). Die im Bericht dargestellte Auffassung, Kommunale Zusammenarbeit entspreche nicht dem „Idealbild“ des Grundgesetzes (S. 39), wird von hier nicht geteilt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist 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“ (BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach JURIS, Nr. 146, m.w.N.). Dies wird auch als Kooperationshoheit bezeichnet.

Im Städte- und Gemeindebund besteht demgegenüber Einigkeit, Synergien auch durch verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu erschließen. Potenziale bestehen auf vielen Feldern. Bei weiteren Überlegungen der Landesregierung sollte daher der Ermutigung zu kommunaler Kooperation mehr Raum gegeben werden. Zugleich sollte sich die Landesregierung dazu bekennen, kommunale Kooperationen auf allen Ebenen zu unterstützen.

## **6. Zukunft der Ämter**

Im Berichtsentwurf wird auch behauptet, das Amtsmodell werde noch mehr als 2003 durch die Politik und Hauptverwaltungsbeamte kritisch hinterfragt. Bedauerlich ist, dass kleinere Verwaltungen mit den gleichen Argumenten, die schon bei der Gemeindestrukturreform 1998/2003 für Gemeindezusammenschlüsse angeführt wurden (unzureichende Spezialisierung oder Vertretungsregelungen), durch den gesamten Berichtsentwurf hindurch als nicht leistungsfähig hingestellt werden. Der Bericht lässt es offen, welche Tatsachen zu dieser Einschätzung geführt haben.

Eine solche Verallgemeinerung ist auch zurückzuweisen. Vielmehr gibt es viele gut funktionierende Ämter. Als ein Beispiel wird von hier nur auf das Amt Schlieben verwiesen. Dies bietet neben den allen Ämtern obliegenden Aufgaben nicht nur seit Anfang der 90er Jahre den Bürgern seiner amtsangehörigen Gemeinden ortsnah Wohngeld an. Es erfüllt auch Aufgaben nach der Straßenverkehrsordnung. Das Amt Schlieben belegt, dass sachgerecht geführte Ämter in der Lage sind, auch in ihrer bisherigen Struktur weitere Aufgaben dezentral zu erfüllen.

Ferner ist festzuhalten, dass am 19. Januar 2011 der Städte- und Gemeindebund Brandenburg eine Konferenz mit den Amtsdirektoren seiner Mitgliedsämter in Potsdam durchgeführt hat. An der Veranstaltung haben fast 50 der 53 Amtsdirektoren teilgenommen. Dabei wurde der Reformbedarf mit den Amtsdirektoren offen diskutiert. Keiner der Teilnehmer sprach sich für die Abschaffung des Ämtermodells aus. Ein Teil der Teilnehmer befürworteten eine Stärkung der Ämterebene durch die Übernahme weiterer Verwaltungsaufgaben, insbesondere von den Landkreisen. Einigkeit bestand darin, dass durch die Umwandlung der Ämter zu Einheitsgemeinden grundsätzlich kaum finanzielle Änderungen eintreten würden. Angeregt wurde, eine Vergrößerung der Ämter wieder zu ermöglichen (z. B. zur Aufnahme kleinerer amtsfreier Gemeinden).

Der Berichtsentwurf geht auf die aktuelle Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein zur dortigen Amtsordnung ein. Dies hatte erkannt, dass in Schleswig-Holstein die Ämter wegen ihres Aufgabenbestandes als Gemeindeverbände anzusehen seien, deren Vertretung eine unmittelbare demokratische Legitimation benötige. In dem Bericht wird diese Entscheidung unbesehen auf die Verhältnisse im Land Brandenburg übertragen und damit auch der Fortbestand der Ämter infrage gestellt. Unerwähnt bleibt im Entwurf leider, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg mit Beschluss vom 21. Januar 1998 die gleiche Rechtsfrage für das Land Brandenburg anders entschieden hatte. Das Gericht hatte ausgeführt:

*In der Gesamtschau bleiben die von den Ämtern wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben deutlich hinter denen der Gemeinden und Kreise zurück. Die Ämter bilden keine gleichwertig zwischen die Gemeinden und Kreise tretende weitere Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, sondern haben als Verwaltungsgemeinschaften der Gemeinden im wesentlichen die Funktion, deren Selbstverwaltung zu bewahren und zu stärken. Sie zählen in ihrer gegenwärtigen Form deshalb nicht zu den Gemeindeverbänden im Rechtssinne (...)*

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts der Landes Brandenburg ist in eine Evaluierung der Gemeindestrukturreform 1998/2003 mit einzubeziehen. Vor ihrem Hintergrund kann die Rechtsprechung der Verfassungsgerichts Schleswig-Holstein nicht auf die Verhältnisse in Brandenburg 1 : 1 übertragen werden.

## **7. Fehlende Auseinandersetzung mit der verfassungsrechtlichen Einschränkung von Mehrfachneugliederungen**

In seiner Einleitung zum bereits zitierten Weisbuch zur kommunalen Gebietsreform im Land Brandenburg macht der frühere Innenminister im Jahr 2005 deutlich, dass es sich bei der Gemeindegebietsreform 1998/2003 um einen einmaligen Prozess handelte, der flächendeckend ein Bundesland erfasst habe. Die Neugliederung der Gemeinden habe wirtschaftliche Auswirkungen gehabt, beeinflusste und änderte Verwaltungsstrukturen, griff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit ein, berührte die Interessen von Mandatsträgern und Beschäftigten in den Kommunen und traf den Bürger an der Schnittstelle von größtmöglicher Verwaltungseffizienz und geringstmöglicher Beeinträchtigung örtlicher Identität.

Diese Ausführungen sind beispielhafte Äußerungen dafür, dass der damalige Prozess der Gemeindestrukturreform 1998/2003 nicht kurzfristig angelegt war. Vielmehr wurde bei der Bevölkerung der Eindruck vermittelt, dass dauerhaft neue gemeindliche Strukturen geschaffen werden sollten. Es verwundert, dass sich der Bericht an keiner Stelle mit dieser Fragestellung auseinandersetzt und meint, der Landtag könne ohne Weiteres eine weitere Gemeindestrukturreform durchführen. Das Bundesverfassungsgericht hatte zu Mehrfachneugliederungen in einem Beschluss vom 12. Mai 1992 – Aktenzeichen 2 BvR 470/90, 2 BvR 650/90, 2 BvR 707/90 ausgeführt:

*(...) Wiederholte gesetzliche Änderungen im Bestand oder im gebietlichen Zuschnitt von Gemeinden sind geeignet, die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Rechtssicherheit bedeutet hier auch Bestands- und Vertrauensschutz (...) In Betracht zu ziehen ist in diesem Zusammenhang zum einen das Vertrauen der bereits einmal nach den*

*Zielvorstellungen des Gesetzgebers neu gegliederten Gemeinde, wenn sie etwa bestimmte auf den neuen Gebietsbestand ausgerichtete und längerfristig wirksame Entscheidungen getroffen und Entwicklungen in die Wege geleitet hat. Zum anderen ist auch das für eine Identifikation mit der Gemeinde und eine Bereitschaft zur Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft notwendige Vertrauen der Bürger in die Beständigkeit einmal getroffener staatlicher Organisationsmaßnahmen in Rechnung zu stellen. Die Bürger bringen gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die - berechnete - Erwartung entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen, sondern auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt sind. Diese Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber, der sich anschickt, eine Neugliederung nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder rückgängig zu machen, in der Abwägung zu berücksichtigen. ...“*

Als Vorfrage zur Empfehlung des Entwurfs, eine weitere Verwaltungsstrukturreform durchzuführen, hätte sich der Bericht vor diesem Hintergrund mit der Frage auseinandersetzen müssen, unter welchen Voraussetzungen nach der Gemeindestrukturreform 1998/2003 der Gesetzgeber überhaupt weitere Eingriffe in die Gemeindestruktur vornehmen darf.

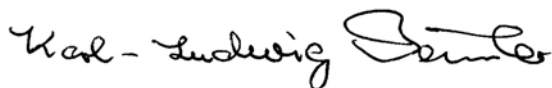
## **8. Ausblick**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt die Initiative des Ministerpräsidenten, ein neues Leitbild „Brandenburg 2030“ zu entwickeln. Gleiches gilt für die Absicht des Landtages Brandenburg, eine Enquete-Kommission zur Verwaltungsstrukturreform einzusetzen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat immer deutlich gemacht, dass Überlegungen, die kommunale Verwaltungsstruktur zu reformieren, unverzichtbar mit dem Reformbedarf auf Landesebene verknüpft ist. So sieht der Koalitionsvertrag zu Recht vor, dass das Personal auf Landesebene auf 40.000 Beschäftigte zurückgeführt werden muss. Der Städte- und Gemeindebund erwartet, dass vor Überlegungen über neue Kommunalstrukturen zu ermitteln ist, welche Aufgaben künftig von der Landesebene und welche von den unterschiedlichen kommunalen Ebenen zu erfüllen sind. Unabhängig davon ist es unverzichtbar, die Ergebnisse der Gemeindestrukturreform 1998/2003 so auszuwerten, dass aus den Erfahrungen belastbar Folgerungen für weitere Reformvorhaben gezogen werden können. Dem genügt der jetzt vorgelegte Berichtsentwurf nicht.

Wir erneuern daher unser Angebot, an der Konzeption einer solchen Untersuchung mitzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Ludwig Böttcher