

**Enquetekommission 5.2 „Kommunal- und Landesverwaltung
– bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des
Brandenburgischen Landtages**

**Einschätzungen und Vorschläge
für Empfehlungen der Enquetekommission
(Teil 2, Einzelfragen)**

Prof. Dr. Ihno Gebhardt, LL.M.oec.int.

Inhaltsübersicht

Teil A: Weitere Empfehlungen der Enquete-Kommission

A. I., 3. Teil (des Abschlussberichts): Empfehlungen für eine erneute Kreisgebietsreform

A. II., 4. Teil: Empfehlungen zur Einkreisung der kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder)

A. III., 6. Teil: Empfehlungen zu den finanziellen Rahmenbedingungen der Reform, insbesondere zu einer Teilentschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften

A. IV., 8. Teil: Ergänzende Empfehlungen:

Teil B: Bericht, Erläuterung der Vorschläge

B. I., 3. Teil: Empfehlungen für eine erneute Kreisgebietsreform

1. Ermittlung der für die Neugliederung erheblichen Gesichtspunkte

2. Abwägungsrelevante Rechtstatsachen: Geschichtliche, sozio-ökonomische und – kulturelle, territoriale und weitere Abwägungsgesichtspunkte

a) Die Prignitz und das Havelland

b) Brandenburg an der Havel und die „Mittelmark“

c) Die Nachwirkungen des Groß-Berlin-Gesetzes von 1920

d) Verflechtungsbeziehungen nach Sachsen und Sachsen-Anhalt

e) Der DDR-Bezirk Cottbus

f) Die kreisangehörige Stadt Cottbus im Bezirk Cottbus

g) Das Oderland

h) Anmerkungen zur (Verwaltungs-)Geschichte von Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt

i) Der Nordosten: Barnim, die Uckermark und Oberhavel

3. Neugliederungsvarianten

B. II., 4. Teil: Empfehlungen zur Einkreisung der kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder)

1. Ausgangslage und Ziele der Einkreisung kreisfreier Städte im Kontext der landesweiten Kreisgebietsreform

a) Allgemeine Problembeschreibung

b) Allgemeine Lösungsansätze: Kooperationen, Verbandsstrukturen, Eingliederung von Gemeinden, Herstellung einer homogenen Kreisstruktur

2. Die Empfehlung zur Einkreisung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder)

B. III., 6. Teil: Empfehlungen zu den finanziellen Rahmenbedingungen der Reform, insbesondere zu einer Teilentschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften

1. Vorbemerkung

2. Ausgangslage

3. Weitere Vorbemerkungen: zur Verwaltungsreformrendite und zur erforderlichen Finanzausstattung der künftigen Landkreise und kreisfreien Stadt/Städte am Beispiel der mecklenburg-vorpommerischen und sächsischen Kreisreform

a) Fusionsrenditeprojektionen

b) Der Ex-post-Befund: die Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

(1) Mecklenburg-Vorpommern

(2) Freistaat Sachsen

4. Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale einer zweiten brandenburgischen Kreisgebietsreform

a) Relevanz und Methodik einer Analyse der Personalausgaben brandenburgischer Landkreise

b) Ausgangslage für die personalwirtschaftliche Potenzialanalyse

c) Personalwirtschaftliche Anpassungsmodelle der Strukturmodelle „14+4“ bis „5+1“

5. Schlussfolgerungen für den brandenburgischen Reformgesetzgeber

A. Empfehlungen

A. I. Vorschlag für weitere Empfehlungen zum

3. Teil: Empfehlungen für eine erneute landesweite Kreisgebietsreform

*„... Die Enquete-Kommission empfiehlt nach allem die Reduzierung der Anzahl der bestehenden 14 Landkreise auf 7 bis höchstens 10 Landkreise, um ... zu gewährleisten.“
(Text der 1. Entwurfsfassung des Abschlussberichtes, daran anschließend:))*

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, ob die Schaffung eines („Nordwest“-) Landkreises [Arbeitstitel] aus den bisherigen Landkreisen Prignitz und Havelland unter Hinzunahme der bislang dem Landkreis Ostprignitz-Ruppin angehörenden mittelzentralen Bereiche Wittstock/Dosse-Heiligengrabe und Kyritz-Wusterhausen (5.081,3 km², 245.706 EW [2030]) eine sachgerechte Option darstellt, insbesondere um eine Verbindung der strukturschwächeren nordwestlichen Regionen des Landes mit dem Metropolenraum zu schaffen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin die Prüfung, ob die Neubildung eines Landkreises aus der durch die Orte Rheinsberg und Neuruppin geprägten Region (einschließlich der Orte und Verwaltungseinheiten Temnitz, Fehrbellin und Lindow [Mark]) und dem bisherigen Landkreis Oberhavel sachgerecht ist.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, ob die Schaffung eines „Lausitzkreises“ [Arbeitstitel] aus den derzeit bestehenden Landkreisen Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße und dem derzeit im Landkreis Dahme-Spreewald gelegenen Altkreis Lübben (3.826 km², 307.639 EW [2030], bei Einkreisung von Cottbus: 401.780 EW[2030]) sachgerecht ist, um einerseits eine Gebietskörperschaft mit hinreichender Wirtschaftskraft zu schaffen, in der die oberzentralen Funktionen durch die bislang kreisfreie Stadt Cottbus gewährleistet werden, um andererseits den soziokulturellen, naturräumlichen und weiteren Besonderheiten der Region (insbesondere: sorbisch-wendischer Kultur- und Lebensraum, Tagebergbau, Biosphären-/Naturreservate) Rechnung zu tragen. Das Oberzentrum Cottbus wird bei einer derartigen Neugliederungsvariante mit seinen vielfältigen Funktionen für die Entwicklung der Wirtschafts- und Verwaltungsregion in seiner Bedeutung erkennbar gestärkt.

Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin die Prüfung, ob der Elbe-Elster-Kreis mit den Landkreisen Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald (ohne den Altkreis Lübben, 5445,4 km², 365.400 EW [2030]) zusammengeführt werden kann, um die insoweit dringend erforderliche Anbindung eines strukturschwächeren Raumes an die Metropolenregion zu ermöglichen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung der Vor- und Nachteile der Neugliederungsalternative für den südlichen Landesraum („kleine Lösung“), die den

Erhalt der demografisch stabilen Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald (möglicherweise ohne den Altkreis Lübben), die Einkreisung der Stadt Cottbus in den Landkreis Spree-Neiße und den Zusammenschluss der Landkreise Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz zum Gegenstand hat.

Enquete 5.2

A. II. Vorschlag für weitere Empfehlungen zum

4. Teil: Empfehlungen zur Einkreisung der kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder)

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Einkreisung der bislang kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder). Die Enquete-Kommission sieht einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Entscheidung über die künftigen Kreiszuschnitte und der Entscheidung über die Einkreisung: Die bislang kreisfreien Städte sollen in ihrer oberzentralen Funktion für den vergrößerten kreisangehörigen Raum gestärkt werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt, die bislang kreisfreien Städte zum Sitz der jeweiligen Kreisverwaltung zu bestimmen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine *gesetzliche Regelung* der künftigen Kommunalverfassung, wonach die bislang kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) zu Großen kreisangehörigen Städten bestimmt werden.¹ Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin eine kommunalverfassungsrechtliche Regelung, durch die dem Chef / der Chefin der Verwaltung das statusrechtliche Amt des Oberbürgermeisters / der Oberbürgermeisterin verliehen wird.

¹ Vgl. § 1 Abs. 3 und 4 der geltenden BbgKVerf: „Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 35.000 Einwohnern werden durch Rechtsverordnung des für Inneres zuständigen Mitgliedes der Landesregierung zu Großen kreisangehörigen Städten bestimmt. Maßgebende Einwohnerzahl ist die letzte vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg veröffentlichte fortgeschriebene Bevölkerungszahl per 30. Juni und 31. Dezember eines jeden Jahres. Die Verleihung der Bezeichnung kann widerrufen werden, wenn keine Aufgaben durch Rechtsverordnung nach Absatz 4 übertragen sind und die maßgebliche Einwohnergrenze unterschritten ist.

(4) Großen kreisangehörigen Städten können auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt. Sie erfüllen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten. Die Entscheidung über die zu übertragenden Aufgaben und den Widerruf der Übertragung kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung nach Anhörung der zuständigen Ausschüsse des Landtages treffen, soweit nicht gesetzliche Regelungen die Aufgabenübertragung vorsehen.

A. III. Vorschlag für weitere Empfehlungen zum

6. Teil: Empfehlungen zu den finanziellen Rahmenbedingungen der Reform, insbesondere zu einer Teilentschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Enquete-Kommission hält eine Anschubfinanzierung der landesweiten Kreisgebietsreform bereits deshalb für unerlässlich, weil die Reform in der Anlauf- und Umsetzungsphase zusätzliche Investitionen erforderlich macht. Sie hält weiterhin eine mittel- und langfristig wirkende Teilentschuldung der neu entstehenden Kommunalkörperschaften für erforderlich, um die Entstehung einer tragfähigen und belastbaren finanziellen Basis zur Schaffung einer dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise zu ermöglichen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Teilentschuldung der entstehenden Landkreise durch – kumulativ oder alternativ – direkte Finanzzuweisungen und/oder eine Erhöhung der Verbundmasse und/oder einer Verringerung (oder des vollständigen Wegfalls) des Vorwegabzugs, ferner durch eine geeignete Ausgleichsmechanik innerhalb des allgemeinen horizontalen Finanzausgleichs (soweit nicht weitgehende intragemeindeverbandliche horizontale Ausgleichswirkungen infolge der kreislichen Neuordnung erzielt werden können). Die direkten und/oder indirekten Finanzzuweisungen und die eigenen Sparanstrengungen der von der gebietlichen Neugliederung betroffenen Kommunalkörperschaften sollten darauf gerichtet sein, die Absenkung der Kassenkredite auf den aktuellen Durchschnittswert (oder unter diesen Wert) von derzeit 321,-Euro/Einwohner zu reduzieren: Für die Tilgung wäre bei Einbeziehung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder), der beiden höchstverschuldeten Landkreise und 15 Gemeinden ein finanzielles Gesamtvolumen iHv ca. 475 Mio. Euro erforderlich (ohne Zinstilgung, die bei einem unterstellten Zinssatz iHv 3 v.H. weitere 78,5 Mio Euro erforderlich macht), also bei einer Laufzeit von 10 Jahren ca. 45 Mio. Euro (einschl. Zinsen: 53 Mio. Euro) p.a.

Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin

- bereits im Vorfeld der Gebietsreform eine austarierte gesetzliche Regelung (mit Stichtagsregelung: 31.12.2013) zur Sukzession anteiliger Schulden insbesondere aus Investitionskrediten einerseits, der Umsetzung einer Altfehlbetragsumlage andererseits, die mit der Verpflichtung der bestehenden Gebietskörperschaften verknüpft wird, alle(!) Maßnahmen zur Erzielung eines möglichst weitgehenden Haushaltsausgleichs unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. Die Konzeption einer Altfehlbetragsumlage hat insbesondere dem Zweck zu dienen, einer intragemeindeverbandlichen finanziellen *Übernivellierung* zu Lasten der bestehenden Landkreise mit ausgeglichenem oder

nahezu ausgeglichenem Haushalt – gemessen an den (noch) bestehenden Kommunalstrukturen – entgegenzuwirken;

- **die Schaffung eines neutralen Gremiums zur Bestimmung der Vermögenswerte für streitige Fälle von Landkreisgrenzen überschreitenden Zusammenschlüssen.**

Schließlich empfiehlt die Enquete-Kommission die kurzfristige Einsetzung einer weiteren Kommission zur Erarbeitung präziserer finanzieller Rahmenbedingungen für das Gesamtreformvorhaben und eines Konnexitätsausführungsgesetzes (Maßstäbengesetz, noch in dieser Legislaturperiode).

Enquete 5.2

B. Bericht

B. I. Erläuterung des Vorschlages für weitere Empfehlungen zum

3. Teil (Empfehlungen für eine erneute landesweite Kreisgebietsreform)

1. Ermittlung der für die Neugliederungsentscheidung erheblichen Gesichtspunkte

Die Neugliederung gebietskörperschaftlicher Strukturen innerhalb bestehender Landkreisgrenzen ist nur dann und nur insoweit vor anderen Varianten vorzugswürdig, als nicht sozio-ökonomische und –kulturelle, historische, territoriale und andere beachtliche Gegebenheiten einen abweichenden Zuschnitt nahelegen. Die Ermittlung dieser für die Abwägung des Organisationsgesetzgebers entscheidungsrelevanten Faktoren erfolgt nicht innerhalb des von den Verfassungsgerichten mit einem (weiten) Beurteilungsspielraum ausgestatteten (Prognose-)Rahmens; die Ermittlung dieser Faktoren bildet vielmehr einen wesentlichen Teil des Entscheidungsfundamentes und ist daher mit äußerster Sorgfalt durchzuführen („handwerklich perfektes Gesetz“[!]). Hinsichtlich der Abwägung der festgestellten sozio-ökonomischen usw. Gesichtspunkte selbst steht dem Gesetzgeber freilich ein Beurteilungsspielraum zu. Bei den folgenden Erläuterungen handelt es sich dementsprechend lediglich um erste Hinweise, die dem besseren Verständnis der konkretisierten Neugliederungsvorschläge dienen.

2. Abwägungsrelevante Rechtstatsachen: Geschichtliche, sozio-ökonomische und – kulturelle, territoriale und weitere Abwägungsgesichtspunkte

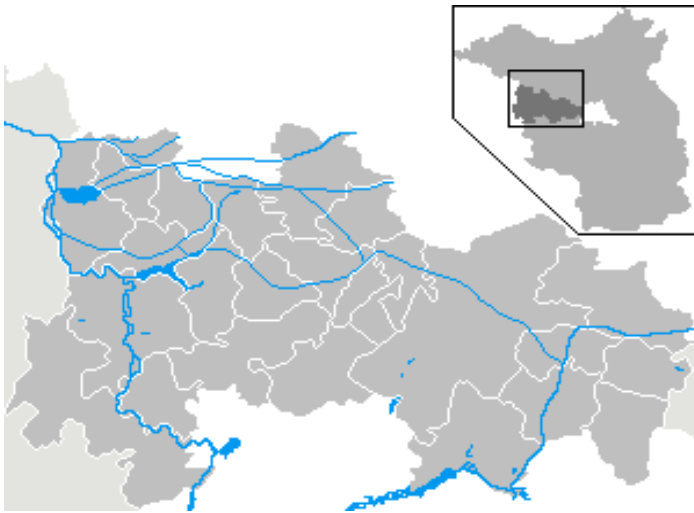
a) Die Prignitz und das Havelland

Die historische Prignitz befindet sich derzeit in den Landkreisen Prignitz und Ostprignitz-Ruppin. Diese „Zerschneidung“ der historisch einheitlichen landmannschaftlichen Region ist auf der Grundlage der verfassungsgerichtlichen Direktiven bei einer Neukonzeption der brandenburgischen Landkreise beachtlich. Bei einer möglichen Fusion mit den weiter südlich gelegenen Gebieten (heute: Landkreis Havelland) entstehen – neben intragemeindeverbandlichen Finanzausgleichseffekten – „einheitliche“ Aufgabenzuständigkeiten insbesondere im Bereich des Katastrophenschutzes (Flusslandschaften), die allerdings durch die Landesgrenze zu Sachsen-Anhalt „territorial durchbrochen“ werden (Abbildung X: Lage des Landkreises Havelland)²



² Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis_Havelland, bezogen am 11.8.2013, 10.00 Uhr.

Abbildung X Landkreis Havelland (Flusslandschaften)³:



b) Brandenburg an der Havel und die „Mittelmark“

In dem hiervon – von den Regionen der heutigen Landkreise Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und Havelland – südlich gelegenen Landesteil entsteht durch die Einkreisung der Stadt Brandenburg an der Havel in den Landkreis Potsdam-Mittelmark eine homogene Gebietskulisse südwestlich der Landeshauptstadt. Der historisch-geographische – seit 1993 durch die Gründung des Landkreises Potsdam-Mittelmark wieder verwendete – Begriff der Mittelmark bezieht sich dabei auch weiterhin auf das ursprüngliche Kerngebiet der Mark Brandenburg (etwa um 1417) in der Mitte zwischen den ehemals brandenburgischen Landschaften „Altmark“ (heute in Sachsen-Anhalt gelegen) und der „Neumark“, die heute im Nachbarland Polen liegt. Es ist darauf zu achten, dass der südliche Teil des Landkreises um die heutige Kreisstadt Bad Belzig (historisch kein Teil der Mittelmark, sondern bis 1815 Teil von Sachsen) im Falle der (empfohlenen) Kreissitzverlagerung in die Stadt Brandenburg an der Havel nicht „abgehängt“ wird.

c) Die Nachwirkungen des Groß-Berlin-Gesetzes von 1920

Für das Verständnis der landsmannschaftlichen Bezüge in den heutigen Landkreisen Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald ist die historische Entwicklung, insbesondere die durch das Großberlin-Gesetz geschaffene Lage, von Relevanz: Der historische Kreis Teltow-Storkow (von 1815/17 bis 1835 mit Verwaltungssitz in der Stadt Teltow bis 1871), dessen Name von der das Spree-Urstromtal nach Süden begrenzenden Teltow-Hochfläche abgeleitet ist, umfasste das südlich der Spree gelegene Berliner Umland; zu diesem Landkreis gehörten bis zur Gründung von Groß-Berlin zahlreiche heutige Stadtteile Berlins (Spandau, Steglitz-Zehlendorf, Charlottenburg-Wilmersdorf, Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln und Treptow-Köpenick).

³ Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis_Havelland, bezogen am 11.8.2013, 10.00 Uhr.

Abbildung X (Kreisgebiet des Teltowischen Creises, 1788⁴):



Der Kreis Teltow-Storkow (die südwestlich der Hauptstadt gelegene Region) profitierte in hohem Maße von der Suburbanisierung Berlins, insbesondere der Ansiedlung von Industrie und Gewerbe, einem starken Bevölkerungswachstum und, hiermit einhergehend, einem exponentiellen Anwachsen der Steuerkraft. Mit der durch das Groß-Berlin-Gesetz zum 1. Oktober 1920⁵ vollzogenen Eingliederung des am dichtesten besiedelten Teils des Landkreises in den neuen Stadtkreis Berlin verlor der Teltow-Kreis mit etwa 450.000 Einwohnern fast 90 Prozent seiner Bevölkerung. Die Bevölkerungszahl Berlins verdoppelte sich mit Wirksamwerden des Groß-Berlin-Gesetzes auf 3,8 Millionen Einwohner (knapp 1,2 Millionen allein durch die sieben eingemeindeten Städte); das Stadtgebiet verdreizehnfachte sich (von 66 km² auf 878 km²). Bereits diese Entwicklungszusammenhänge verdeutlichen die historische Zusammengehörigkeit der heute selbständigen Länder Berlin und Brandenburg in besonderem Maße und lassen die Auftragslage der Enquete-Kommission („Die Vorschläge dürfen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.“) in besonderem Lichte erscheinen. Auch diese Entwicklungszusammenhänge lassen Strukturvorschläge, bei denen die bestehenden Verwaltungsstrukturen der von der Metropole entfernteren Landesteile deutlicher als bisher an die wirtschaftsstarke Region des engeren Metropolenraums angebunden werden, sinnvoll erscheinen. Der historische Entwicklungsprozess von der südlichen Hälfte des stärksten preußischen Creises Teltow hin zum nördlichen Bereich der

⁴ Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis_Teltow, bezogen am 11.8.2013, 10.21 Uhr.

⁵ Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin des Preußischen Landtages vom 27. 4.1920, das weiterhin die Eingemeindung der sechs ehemals kreisfreien Städte Berlin-Lichtenberg, Berlin-Schöneberg, Berlin-Wilmersdorf, Charlottenburg, Neukölln und Spandau und aus den umliegenden Kreisen Niederbarnim, Osthavelland (und Teltow) der Stadtgemeinde Cöpenick, weiterer 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke (einschließlich des Stadtschlusses Berlin, bis dahin ein eigenständiger Gutsbezirk) regelte.

bestehenden Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald ist noch heute spürbar, wenn der Blick auf die landsmannschaftlichen Bezüge zum Beispiel zwischen Königs-Wusterhausen und Luckenwalde einerseits (starke Bezüge) und KW und Lübben (schwache Bezüge) andererseits gerichtet wird, die sich teilweise in besseren/schlechteren Busverbindungen u.ä. niederschlagen können. Auch ein starker „Berlin-Bezug“ der Region um Storkow (bzw. die Verbindungen zum historischen Teltow-Creis) sind noch heute spürbar und für die Vergangenheit in den Kirchensprengeln dokumentiert; auch für die Geschichte von Bad Saarow spielen diese Impulse eine bedeutende Rolle.

d) Verflechtungsbeziehungen nach Sachsen und Sachsen-Anhalt

Derartige, teilweise auch Landkreisgrenzen oder sogar die Landesgrenzen überschreitende, sozio-kulturelle Beziehungen sind vielfältig: Das Amt Dahme im Landkreis Teltow-Fläming gehörte bis 1993 zum Altkreis Luckau und ist auch noch heute mit der Region Luckau im Landkreis Dahme-Spreewald eng verwoben, wie sich in der Orientierung der Bevölkerung bei Krankenhaus- und Schulbesuchen und der notärztlichen Versorgung widerspiegelt. Im Landkreis Elbe-Elster bestehen starke Verflechtungen mit dem östlichen Teil von Sachsen-Anhalt (der Mittelbereich Herzberg lag bis 1990 nicht im Bezirk Cottbus). Bad Liebenwerder ist durch starke „sozio-ökonomische“ Beziehungen nach Sachsen geprägt; viele Arbeitnehmer aus Lauchhammer haben ihren Arbeitsplatz im Freistaat Sachsen. Auch wenn insoweit – territorial – Anknüpfungspunkte an den Altbezirk Cottbus bestehen sollten, gehörte Bad Liebenwerder landsmannschaftlich wohl nie zur (brandenburgischen) Lausitz.

e) Der DDR-Bezirk Cottbus

Die Stadt Luckau (der Altkreis Luckau) wiederum gehört nicht mehr zum Spreewald, obwohl sie mit zahlreichen weiteren Orten des sorbisch-wendischen Siedlungsgebietes und der Bergbauregion in dem 1952 gegründeten Bezirk Cottbus vereint war. Der Bezirk Cottbus entsprach etwa der Region Niederlausitz.

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kreis Bad Liebenwerda 2. Kreis Calau (sorb. <i>Wokrejs Kalawa</i>) 3. Kreis Cottbus-Land (sorb. <i>Wokrejs Chóšebuz</i>) 4. Kreis Finsterwalde 5. Kreis Forst (sorb. <i>Wokrejs Baršć</i>) 6. Kreis Guben (sorb. <i>Wokrejs Gubin</i>) 7. Kreis Herzberg 8. Kreis Hoyerswerda (sorb. <i>Wokrjes Wojerecy</i>) 9. Kreis Jessen 10. Kreis Luckau 11. Kreis Lübben (sorb. <i>Wokrejs Lubin</i>) 12. Kreis Senftenberg (sorb. <i>Wokrejs Zły Komorow</i>) 13. Kreis Spremberg (sorb. <i>Wokrejs Grodk</i>) 14. Kreis Weißwasser (sorb. <i>Wokrjes Běła Woda</i>)
<p>Bezirk Cottbus, Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirk_Cottbus</p>	

Mit der Konstituierung der neuen Länder wurden die ehemaligen DDR-Bezirke aufgelöst. Mit Ausnahme der Landkreise Hoyerswerda und Weißwasser (die durch Volksentscheid zum Freistaat Sachsen kamen) sowie des Kreises Jessen (heute Sachsen-Anhalt) liegen die zuvor im Bezirk Cottbus zusammengefassten Kreise und Gemeinden im Land Brandenburg. Am Beispiel von Luckau, dessen historische Beziehungen zumindest in der Landwirtschaft und im Bergbau eher in die Richtungen Herzberg und Lübbenau / Calau als in die Spreewaldregion weisen, wird die Relevanz auch der bezirklichen Verwaltungsgliederung der ehemaligen DDR deutlich.


f) Die kreisangehörige Stadt Cottbus im Bezirk Cottbus

Mit der Errichtung von 14 Verwaltungsbezirken der DDR am 25. Juli 1952 wurde aus Teilen des Altkreises Cottbus unter Einschluss von Teilen der Altkreise Lübben, Spremberg und Senftenberg der Kreis Cottbus – als Bestandteil des neuen Bezirkes Cottbus – gebildet. Der zum sorbischen Siedlungsgebiet zählende neu geschaffene Kreis wurde von Cottbus aus – als kreisangehöriger Stadt – verwaltet. Am 1. März 1954 wurde die Stadt Cottbus kreisfrei und es entstand der ringförmig um die Stadt Cottbus herum gelegene „Rest“-Kreis „Cottbus-Land“ (der den östlichen Teil des Spreewaldes und als wichtigste Orte die Städte Drebkau und Peitz umfasste, und der am 17. Mai 1990 in den „Landkreis Cottbus“ unbenannt wurde). Mit der landesweiten Gemeindegebietsreform wurden zur Auflösung massiver durch den Suburbanisierungsprozess entstehender Probleme (insbesondere: Gewerbeansiedlungen vor den Toren von Cottbus) einige Umlandgemeinden von Cottbus in die kreisfreie Stadt eingemeindet.

Es ist naheliegend, dass auch diese hier nur skizzenhaft abgebildete Verwaltungsgeschichte eine Relevanz bei der Festlegung künftiger Landkreisgrenzen entwickeln kann. Von entscheidender Bedeutung dürfte sein, für das sorbisch-wendische Siedlungsgebiet (soweit es im Land Brandenburg liegt), die Bergbauregion (gerade mit Blick auf die Bergbaufolgebemaßnahmen) und auch die vielfältigen Funktionen des Biosphärenreservates Spreewald (insbesondere auch als Trinkwasser-Reservoirs für Berlin) eine kreisliche Verwaltungsstruktur zu entwickeln.

g) Das Oderland

Auch im Hinblick auf die Oderregion lohnt der Blick auf die DDR-Bezirksstruktur:

	<p>Stadtkreise:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Frankfurt (Oder)2. Eisenhüttenstadt (seit dem 13.11.1961, zuvor Stalin-St.)3. Schwedt (Oder), ab dem 17. 9. 1961 <p>(Land-)Kreise:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Angermünde2. Bad Freienwalde3. Beeskow4. Bernau5. Eberswalde6. Eisenhüttenstadt-Land (bis zum 13.11.1961 Fürstenberg)7. Fürstenwalde8. Seelow9. Strausberg
---	---

Bezirk Frankfurt (Oder); Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirk_Cottbus

Die Landkreise Märkisch-Oderland und Oder-Spree sowie die bislang kreisfreie Stadt Frankfurt (Oder) bilden derzeit einen Teil des früheren Bezirks Frankfurt (Oder) ab, der wiederum das durch die Besiedlung des trocken gelegten, knapp 60 Kilometer langen und 12 bis 20 Kilometer breite Oderbruch (das sich heute zwischen den Städten Oderberg und Bad Freienwalde im Nordwesten sowie Lebus im Südosten erstreckt⁶) umschließt: 1740 äußert Friedrich II. nach zwei Kriegen und der zu geringen Bevölkerung: „Darüber gibt’s nur eine Meinung, dass die Stärke eines Staates nicht in der Ausdehnung seiner Grenzen, sondern in seiner Einwohnerzahl beruht.“ Durch die auch das heutige Landschaftsbild prägende Eindeichung und Trockenlegung des Feuchtgebietes (zwischen dem Zweiten und dem Dritten Schlesischen Krieg, von 1747 bis 1753) wurden 20,3 Kilometer neuer Flusslauf (bei einer aus heutiger Sicht problematischen Verkürzung des Flusslaufes um ca. 25 Kilometer) und 32.500 Hektar fruchtbares Ackerland gewonnen; bis 1761 wurden 33 neue Dörfer gegründet, mit Kolonisten aus Pommern, Sachsen, Schwaben, Franken, weiterhin aus Böhmen, Polen und dem Voigtland (bis 1786: 300.000 Kolonisten in 50 Dörfern). Die sodann guten Bodenverhältnisse waren die Voraussetzung für eine effektive landwirtschaftliche Produktion und damit zugleich auch für die Versorgung von Berlin mit landwirtschaftlichen Gütern.

⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Oderbruch>, aufgerufen am 11.8.2013, 17.00 Uhr: „Im Westen wird das Oderbruch durch die Hochflächen des Barnim und des Landes Lebus begrenzt, in deren Hanglage sich die Städte Wriezen und Seelow befinden. Die östliche Begrenzung bilden das Neumärkische Hügelland und die Wartheniederung. Unter Ausschluss der Neuenhagener Insel hat das Oderbruch zwischen Reitwein und Hohensaaten eine Gesamtfläche von 920 km². Westlich des Flusses ist es seit Mitte des 18. Jahrhunderts ein Flusspolder, während sich auf den 17 % der Fläche am Ostufer, heute in Polen gelegen, das ursprüngliche Feuchtgebiet erhalten hat. Der Boden des Oderbruchs bildet eine sehr schwach geneigte Ebene und fällt von 14 m im Südosten auf einen Meter Meeresniveau im Nordwesten ab. Der tief gelegene nur 2–6 km breite Teil westlich des Neuenhagener Sporns wird Niederes Oderbruch genannt.“

(Abbildung X: Ausdehnung des Oderbruchs⁷):



h) Anmerkungen zur (Verwaltungs-)Geschichte von Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt

Im 19. Jahrhundert hat sich Frankfurt (Oder) nicht zuletzt als Folge der Verlegung der Universität nach Breslau zum regionalen Verwaltungszentrum entwickelt: 1816 wurde die Stadt Regierungssitz der Neumark und Sitz des Oberlandesgerichts. Auch das Landratsamt für den Kreis Lebus befand sich in Frankfurt. Einige zunächst dem Stadtkreis Frankfurt angehörende Vororte wurden wenige Jahre später eben diesem Kreis Lebus und dem östlich gelegenen Kreis Sternberg zugeordnet. Später, ab 1877, waren der neu begründete Stadtkreis Frankfurt und die Stadtgemeinde identisch. Auch durch diese historischen Neugliederungen wird der im Bemühen um eine Optimierung der Verwaltungsstrukturen stets wiederkehrende bzw. sich stets fortsetzende Prozess verdeutlicht.

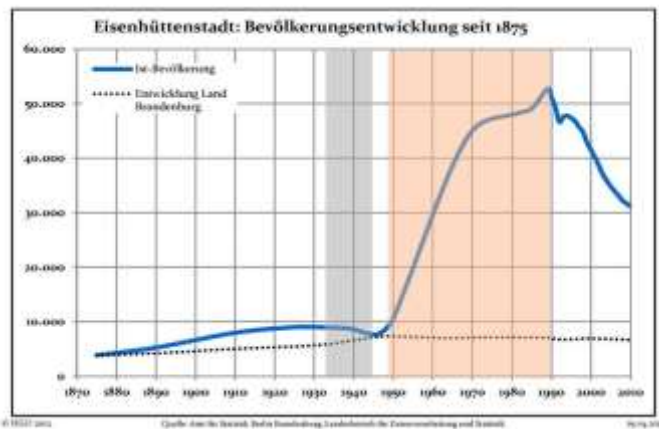
Nach dem 1. Weltkrieg sind in den Jahren 1919 bis 1926 über 8.000 Flüchtlinge (aus den an Polen gefallen Gebieten) nach Frankfurt gekommen. Die Frankfurter Wirtschaft hatte infolge des Verlustes von Absatzmärkten enorme Einbußen zu bewältigen. Die Personen- und Gütertransporte auf der Bahnstrecke nach Posen schrumpften um über 40 bzw. 30 Prozent.

Durch die europäische Neuordnung auf der Grundlage des Potsdamer Abkommens wurde das frühere regionale Zentrum Frankfurt (Oder) nach 1945 – als Grenzstadt – in eine Randlage gedrängt. Die Dammvorstadt auf der polnischen Oderseite wurde geräumt und abgetrennt und zur heutigen Nachbarstadt Slubice entwickelt. Von 1950 bis 1952 gehörte die Stadt Frankfurt (Oder) erneut zum Kreis Frankfurt (Oder). Die Stadt wurde sodann Sitz der Verwaltung des neu gegründeten gleichnamigen DDR-Verwaltungsbezirkes.

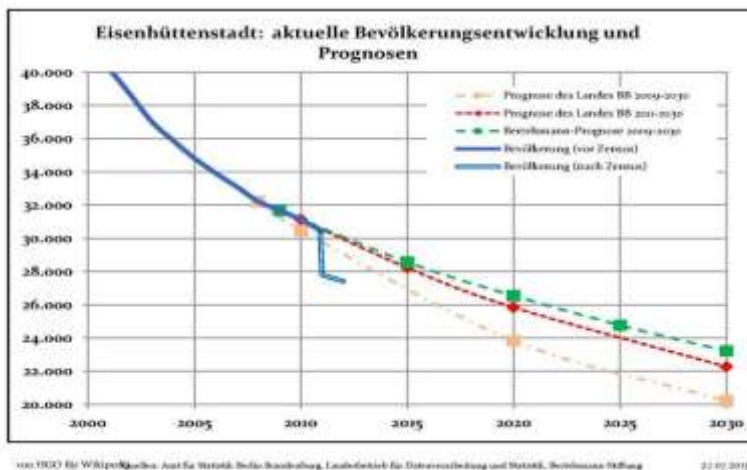
Eisenhüttenstadt ist vermutlich die städtische Region Brandenburgs mit der geringsten landsmannschaftliche Verbundenheit in der Bevölkerung, da sich diese in hohem Maße im Rahmen einer breit angelegten Ansiedlungspolitik gebildet hat: Die insoweit „inhomogene“ Bevölkerung hat ihre Wurzeln in heimatvertriebenen Neubauern und vielen Menschen aus

⁷ <http://de.wikipedia.org/wiki/Oderbruch>, abgerufen am 11.8.2013, 17.17 Uhr.

Mitteldeutschland und anderen Regionen. Eisenhüttenstadt ist auf der Grundlage eines Parteitagebeschlusses der SED (vom 20. bis 24.7.1950: Bau des Eisenhüttenkombinats Ost [EKO] und einer sozialistischen Wohnstadt bei Fürstenberg [Oder]) als „erste sozialistische Stadt“ der DDR entstanden (zeitweise als „Stalinstadt“). Später – am 13.11.1961, im Rahmen der Entstalinisierung – wurde die Stadt Fürstenberg (Oder), herausgelöst aus dem Landkreis Fürstenberg, mit dem Ortsteil Schönfließ und Stalinstadt zu „Eisenhüttenstadt“ zusammengeschlossen. Bis zur Bildung des Landkreises Oder-Spree war Eisenhüttenstadt Kreisstadt des Kreises Eisenhüttenstadt und später kreisfreie Stadt. Das Bevölkerungswachstum der Planstadt war außergewöhnlich: Von 2.400 Einwohnern im Jahr 1953 wuchs die Bevölkerung auf nahezu 25.000 Einwohner im Jahr 1960 und den historischen Höchststand von etwa 53.000 Einwohnern im Jahr 1988 an. Mit dem Strukturwandel nach der Wiedervereinigung ging es mit den Einwohnerzahlen drastisch bergab (Abbildung X⁸):



mit weiterhin deutlich fallender Tendenz (Abbildung X⁹):



Dem skizzierten Schrumpfungsprozess wird mit einem Stadtumbauprogramm zu begegnen versucht, der im Wesentlichen aus dem Abriss und der Sanierung tausender Wohnungen besteht. Für die kreisliche Neugliederung sind die Anmerkungen zu Eisenhüttenstadt von eher

⁸ <http://de.wikipedia.org/wiki/Eisenh%C3%BCttenstadt>, bezogen am 12.8.2013, 1.12 Uhr.

⁹ <http://de.wikipedia.org/wiki/Eisenh%C3%BCttenstadt>, abgerufen am 12.8.2013, 1.12 Uhr.

untergeordneter Bedeutung; sie erscheinen gleichwohl zum einen mit Blick auf die besonders schwierige – in einer besonders ungünstigen demografischen Entwicklung wurzelnde – Situation der Stadt angezeigt. Zum anderen sind die rechtstatsächlichen Hinweise vor dem Hintergrund der Einkreisung von Eisenhüttenstadt im Rahmen der ersten landesweiten Kreisgebietsreform und der hierdurch ausgelösten – im Rahmen der Anhörungen der Enquete-Kommission erörterten – negativen Effekte beachtlich, um die im Grundsatz richtige Einkreisungsentscheidung des Reformgesetzgebers (1993/1994) zu belegen. Fehler, die möglicherweise bei der Konzeption der Rahmenbedingungen der Reform oder deren Umsetzung gemacht worden sind (das „Wie“ der Einkreisungsentscheidung) dürfen gerade mit Blick auf die tatsächlichen Entwicklungen von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit der Kommune nicht zu falschen Schlussfolgerungen im Hinblick auf das „Ob“ der Einkreisungsentscheidung führen.

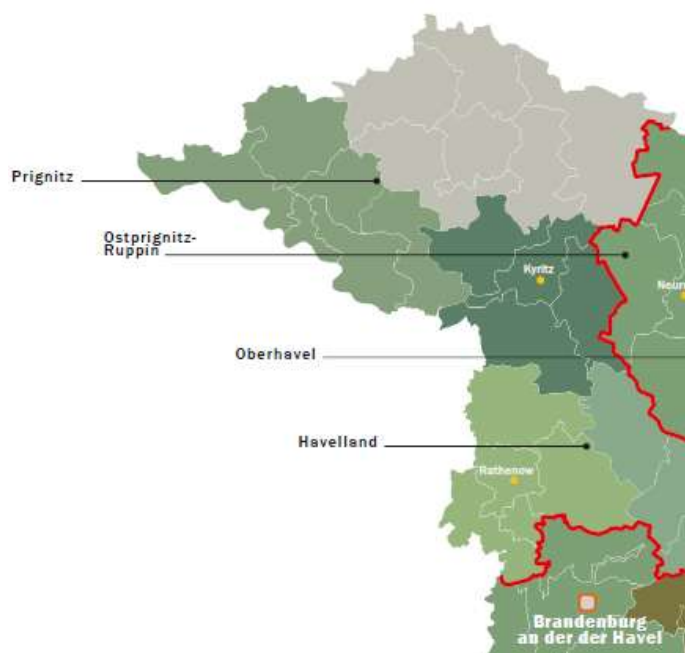
i) Der Nordosten: Barnim, die Uckermark und Oberhavel

[wird noch ausgeführt]

3. Neugliederungsvarianten

Sofern der Brandenburgische Landtag den Vorschlägen der Enquete-Kommission zur Schaffung größerer kreislicher (und gemeindlicher) Strukturen folgt, müssen die entstehenden Körperschaften auch und insbesondere in ihrem Flächenzuschnitt so konzipiert werden, dass sie dauerhaft – nachhaltig – zur einer Problemlösung beitragen. Die bereits durch den Einsetzungsbeschluss geforderte Konzeption zukunftsfester, effektiver und bürgernaher Verwaltungen lässt m.a.W. den Zusammenschluss leistungsschwacher, durch strukturelle Defizite geprägte Landkreise ohne eine Möglichkeit zu positiven intragemeindeverbandliche (Finanzverteilungs-)Effekten suboptimal erscheinen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher die Prüfung, ob die Schaffung eines („Nordwest“-) Landkreises aus den bisherigen Landkreisen Prignitz und Havelland unter Hinzunahme der bislang dem Landkreis Ostprignitz-Ruppin angehörenden mittelzentralen Bereiche Wittstock/Dosse-Heiligengrabe und Kyritz-Wusterhausen eine sachgerechte Option darstellt (5081,3 km², 245.706 EW [2030]), insbesondere um eine Verbindung der strukturschwächeren nordwestlichen Regionen des Landes mit dem Metropolenraum zu schaffen (Abbildung X: „Nordwest“-Kreis [eigene Darstellung]).



Legende

Zentren

- Metropole
- Oberzentrum
- Mittelzentrum

Verwaltungsgrenzen

- derzeitige «Alt»-Kreise

Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin die Prüfung, ob die Neubildung eines Landkreises aus der durch die Orte Rheinsberg und Neuruppin geprägten Region (einschließlich der Orte und Verwaltungseinheiten Temnitz, Fehrbellin und Lindow [Mark]) und dem bisherigen Landkreis Oberhavel sachgerecht ist.

Aus denselben Gründen empfiehlt die Enquete-Kommission die Konzeption eines „Lausitzkreises“ (3.826 km², 307.639 EW [2030]). Es entstünde eine Gebietskörperschaft, die im Kontext der weiteren gebietlichen Gliederungen den Anforderungen an die äußere Homogenität entsprechen könnte und die weiterhin gebotene Einkreisung der Stadt Cottbus zusätzlich aufwertete. Mit einem derartigen Kreiszuschnitt wird weiterhin der durch Verfassungsrecht – zur Berücksichtigung der sozio-kulturellen usw. Aspekte – gesetzte Rahmen besonders gut ausgeschöpft. Auch für die bisherigen benachbarten Landkreise, insbesondere den strukturschwächeren Elbe-Elster-Kreis muss eine unter dem Gesichtspunkt

der Nachhaltigkeit sinnhafte Lösung herbeigeführt werden (Abbildung X: „Lausitzkreis“ und Elbe-Elster-Korridor [eigene Darstellung]):



Zur Ausgangslage gehört allerdings der Befund, dass die Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald *demografisch stabil und potenziell dauerhaft leistungsfähig* sind. Die Fusion eines dieser Landkreise oder beider Landkreise (mit dem strukturschwächeren Landkreis Elbe-Elster) dient m.a.W. nicht der Herstellung der Zukunftsfestigkeit dieser Landkreise; sie steht vielmehr im Dienst einer tragfähigen *Gesamtlösung* für das Land Brandenburg. Dementsprechend ist die Prüfung einer Alternativlösung bzw. weiterer Neugliederungsvarianten geboten, mit denen der Erhalt der für sich genommen stabilen Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald ermöglicht wird.

B. II. Erläuterung des Vorschlages für weitere Empfehlungen zum

4. Teil (Empfehlungen zur Einkreisung der kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt, O.)

1. Ausgangslage und Ziele der Einkreisung kreisfreier Städte im Kontext der landesweiten Kreisgebietsreform

a) Allgemeine Problembeschreibung

Die vordringliche Aufgabe des Kreisgebietsreformgesetzgebers besteht darin, die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen so zu stärken, dass diese dauerhaft ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen sowie die ihnen übertragenen überörtlichen Aufgaben effizient und effektiv wahrnehmen können. Bei der Entscheidung über Kreisverwaltungsstrukturen ist durch die Schaffung weitgehender Kongruenz von Verwaltungs- und Verflechtungsräumen – durch die Übereinstimmung von Lebens-, Wirtschafts- und Verwaltungsräumen – dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (und damit zugleich Effizienz) Rechnung zu tragen. Die Berücksichtigung der oberzentralen (und auch mittelzentralen) Verflechtungsbereiche ist ein wesentlicher Organisationsgesichtspunkt, wobei im Einzelnen

deren wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit,

die Lage im Raum und die Wirkungsbereiche,

sozio-kulturelle, historische, naturräumliche Faktoren und

aus den zahlreichen Einzelgesichtspunkten herausgehoben: die (ÖPNV-) verkehrlichen Anbindungen und Pendlerströme (Arbeitsplatz[de]zentralität)

eine Rolle zu spielen haben.

Die u.a. durch Suburbanisierungsprozesse entstehenden Probleme betreffen zentrale kreisliche Politikfelder wie den Einzelhandel und die gesamte gewerbliche Wirtschaft (und damit die kommunale Wirtschaftsförderung), den ÖPNV, die Bildungs- und Kulturlandschaft sowie den Wohnungsbau. Mit dem Wegzug jüngerer und wirtschaftlich leistungsfähigerer Menschen in das Umland (und dem Verbleib der sozial schwächeren Schichten in der Kernstadt) gehen im Zentralort Wohnungsleerstand und eine anteilige Zunahme der Sozialhilfelasten bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen einher.¹⁰

Nach der Analyse des Deutschen Landkreistages sind Abstimmungsprobleme zwischen kreisfreien Städten und den umliegenden Landkreisen typischerweise in den Bereichen der/des

¹⁰ So bereits die Begründung z. B. des Zweiten Gesetzes zur landesweiten Gemeindegebietsreform betreffend die kreisfreie Stadt Cottbus und das Amt Neuhausen/Spree (2003), zitiert nach Kabinettsvorlage zu Gliederungspunkt A.I. (Leitbild des Gesetzgebers), 3. c), S. 34 ff.

- Regionalentwicklung,
- ÖPNV,
- Energieversorgung,
- Schulentwicklungsplanung,
- Ver- und Entsorgungsfragen,
- Siedlungswesens,
- und des Katasterwesens

feststellbar.¹¹

b) Allgemeine Lösungsansätze: Kooperationen, Verbandsstrukturen, Eingliederung von Gemeinden, Herstellung einer homogenen Kreisstruktur

Nachhaltige *Kooperationen* zur Herstellung weitgehender (über das fiskalische Moment hinausgehender) Äquivalenzen zwischen der kreisfreien Stadt und den angrenzenden Landkreisen scheitern vielfach an Zielkonflikten, bei denen angesichts der jeweiligen gebietskörperschaftlich definierten Verantwortung am Ende eine Verständigung nicht erfolgt.

Die Verlagerung der gebietskörperschaftlich radizierten Planungsvorhaben in *Verbandsstrukturen* liefe den Zielsetzungen der angestrebten Kreisgebietsreform ebenso zuwider wie die Gründung neuer Zweckverbände. Vielmehr wird durch die Ertüchtigung der (kreislichen und gemeindlichen) Kommunalverwaltungen bei gleichzeitigem Verzicht auf zusätzliche Verbände die künftige kommunalpolitische Verantwortlichkeit für die jeweiligen Entscheidungen (maßgeblich im Bereich der sog. Daseinsvorsorge) besser als in der Vergangenheit dargestellt.

Den sich *in der unmittelbaren Nachbarschaft der kreisfreien Städte* abspielenden skizzierten und jedenfalls für den Zentralort schädlichen Suburbanisierungsprozessen hat der brandenburgische Gemeindegebietsreformgesetzgeber im Zuge der landesweiten Kommunalreform (2003) durch *Eingliederungen von benachbarten Gemeinden* in die kreisfreie Stadt (z.B. in § 1 Abs. 1 des 2. GemGebRefGBbg: „Die Gemeinden Groß Gaglow, Gallinchen und Kiekebusch des Amtes ... werden in die kreisfreie Stadt Cottbus eingegliedert“) zu begegnen versucht.

Ein Ziel, wonach nicht einzelne Gebietskörperschaften aufgrund einer besonderen Wirtschaftskraft die übrigen Kommunen des Landes dominieren, kann ohne weiteres als Gebot der Vernunft beschrieben werden. Diese *äußere Homogenität* der (künftigen) Kreisstrukturen wird durch eine *innerkreisliche Homogenität* (der gemeindlichen Verwaltungsstruktur) zu ergänzen sein, soweit dies trotz bestehender erheblicher Disparitäten

¹¹ Deutscher Landkreistag, 2006, zitiert nach *Färber / Wieland*, Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern, 2008, S. 26.

im Land möglich ist; in allen Landkreisen muss zudem ein hohes Maß an sozioökonomischer und fiskalischer Ausgleichsfähigkeit hergestellt werden.

2. Die Empfehlung zur Einkreisung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder)

Es ist festzustellen, dass die bestehende funktionsräumliche Arbeitsteilung der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte ein hohes Maß an Koordination und Kooperation erfordern, die in der Vergangenheit nicht durchgehend erfolgreich gestaltet werden konnten. Dies führt teilweise zu Verwaltungsdoppelstrukturen, die angesichts der bestehenden Schuldenstände von Land und Kommunen nicht länger hinnehmbar sind.

Eine Verschärfung der Probleme ist aufgrund der prognostizierten Bevölkerungs- und Finanzentwicklung absehbar. Die Enquete-Kommission geht nicht davon aus, dass die hier empfohlene Einkreisung der bislang kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) für sich genommen geeignet ist, alle finanziellen und sonstigen Probleme dauerhaft zu lösen. Die Schaffung einer verstärkten Kongruenz von Aufgaben- und Verwaltungsraum kann immerhin u.a. durch die Vermeidung von Konkurrenz- und nicht hinreichend abgestimmten Fehlplanungen weiteren dysfunktionalen Entwicklungen entgegenwirken.

Die Einkreisung der Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) wird zu einer erheblichen Stärkung der bestehenden/entstehenden Landkreise führen, wobei es die Gesamtverantwortung der Kommunalverwaltungen ist, den oberzentralen Funktionen der (künftigen) Kreisstädte mitzugestalten.

Die Landeshauptstadt Potsdam bildet unter den kreisfreien Städten einen Sonderfall, weil hier eine Bevölkerungswachstumsprognose besteht, die 187.314 Einwohner im Jahr 2030 erwarten lässt. Im Falle der Einkreisung von Potsdam (und Brandenburg an der Havel) würde von Potsdam zudem möglicherweise eine (zu) große Dominanz auf die Entscheidungen des Landkreises (mit insgesamt 445.089 Einwohnern) ausgehen.

Bei allen Besonderheiten einzelner Landes- und Kommunalräume, Disparitäten und sonstigen Differenzierungsgesichtspunkten ist die Entscheidung über den Erhalt der Kreisfreiheit in das Gesamtreformkonzept einzupassen: Die auf die Schaffung zukunftsfester, effektiver und zugleich bürgernaher Kreisstrukturen gerichtete Reform in einem Korridor von 7 bis 10 Landkreisen lässt den Erhalt von bislang kreisfreien Städten mit prognostizierten Einwohnerzahlen von knapp 55.000 bzw. 65.000 Einwohnern unter dem Homogenitätsgesichtspunkt nicht zu. Gleiches gilt für die Stadt Cottbus mit prognostizierten 94.141 Einwohnern, jedenfalls für den Fall der Schaffung eines erheblich vergrößerten südlichen „Lausitz-Landkreises“ (mit dann knapp über 400.000 Einwohnern nach Einkreisung).

Auf der Grundlage der Erfahrungen mit den Einkreisungsentscheidungen der ersten landesweiten Kreisgebietsreform und aus anderen Bundesländern sind im Übrigen die folgenden Hinweise geboten:

1. Soweit Große kreisangehörige Städte auch weiterhin überörtliche (kreisliche) Aufgaben wahrnehmen, die nicht Gegenstand einer prinzipiellen interkommunalen Kommunalisierungsentscheidung – d.h. einer Entscheidung über die prinzipielle Aufgabenverlagerung von der Kreis- auf die Gemeindeverwaltungsebene – sind, hat das kollegiale Kreisverwaltungsorgan seine Gesamtverantwortung auch und insbesondere im Rahmen der Festsetzungen der Kreisumlage wahrzunehmen. Auf der Grundlage des verfassungsrechtlich unbedenklichen – der fiskalischen *und* der Redistributivfunktion der Kreisumlage dienenden – Regelungsgefüges des § 130 Abs. 3 und 4 BbgKVerf findet das Ermessen des Landkreises zu der Frage, inwieweit Mehr- oder Minderbelastungen durch eine differenzierende Kreisumlagefestsetzung zu kompensieren sind, seine Grenze im Willkürverbot des Art. 3 GG. Dies kann dann der Fall sein, wenn die durch einheitliche Umlagesätze entstehende Doppelbelastung des Gemeindehaushaltes bei Vorhaltung gemeindeeigener Einrichtungen oder Leistungen jedes vernünftige und vertretbare Maß übersteigt, und diese Doppelbelastung nicht durch besondere Aufwendungen des Kreises aufgehoben wird.¹²

2. Die Frage, in welchem Umfang Große kreisangehörige Städte auch künftig überörtliche (kreisliche) Aufgaben wahrnehmen und ob insoweit eine mangels differenzierender Umlagefestsetzungen zusätzliche finanzielle Belastung dieser Körperschaften entsteht, darf nicht mit den (auch) finanziellen Auswirkungen der Empfehlungen der Kommission zu interkommunalen Aufgabenverlagerungen vermengt werden. Hier ist durch die Schaffung klarer – weitgehend einheitlicher – Aufgabenzuständigkeiten die Ausfinanzierung auch im Verhältnis von Landkreis- und gemeindlichen Verwaltungen sicherzustellen.

3. Wenn und soweit als Folge einer Einkreisung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) mögliche Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen auf die Kreisebene beklagt und als Argument für den Erhalt der Kreisfreiheit herangezogen werden, ist hierzu zunächst anzumerken, dass sowohl die Grundsatzempfehlung der Enquete-Kommission zur Fortsetzung der Funktionalreform als auch die Einzelempfehlungen zum interkommunalen Reformprozess (auch) darauf abzielen, dieser Befürchtung entgegenzuwirken.

¹² VG Frankfurt/Oder, Urt. v. 17.7.2008 – 4 K 2358/04 u. 4 K 2071/06 –, www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de.

B. III. Erläuterung des Vorschlages für weitere Empfehlungen zum

6. Teil (Empfehlungen zu den finanziellen Rahmenbedingungen der Reform, insbesondere zu einer Teilentschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften)

1. Vorbemerkung

Die Enquete-Kommission ist aufgefordert, umfassend Empfehlungen für eine erneute Verwaltungsstruktur- und Kommunalgebietsreform abzugeben, um die Verwaltungen des Landes Brandenburg zukunftssicher, bürgernah und effizient zu gestalten. Mit einer Vergrößerung von Verwaltungseinheiten – konkret: einer nicht nur „marginalen“ Kreisgebietsreform – ist auf der Grundlage verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse stets die Erwartung verbunden, im Interesse der Bürger zu effizienteren und insbesondere auch effektiveren Verwaltungseinheiten zu gelangen. Die Zukunftsfestigkeit der entstehenden Verwaltungskörperschaften ist nur dann gegeben, wenn diese nicht unter einer bestehenden und stetig anwachsenden Schuldenlast erdrückt werden bzw. mit Blick auf die wachsende Aufgabenvielfalt eine strukturelle Unterfinanzierung zu beklagen haben. Die Erfahrungen in anderen Ländern belegen die absolute Notwendigkeit einer dem Reformvorhaben angepassten Konsolidierungspolitik, um mittel- und langfristig die angestrebte Effektivierung der Verwaltungen zu erreichen.

2. Ausgangslage

Rückschlüsse über die Handlungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften lassen sich durch den Blick auf verschiedene Indikatoren gewinnen, z.B. die Deckungsquote¹³ zur Beurteilung der finanziellen Handlungsspielräume und die (Soll-)Fehl Betragsquote zur Bestimmung der erforderlichen Finanzmittel für eine Haushaltskonsolidierung.¹⁴ Die Aufwandsseite wird ergänzend durch die Personal-, Sachaufwands- und

¹³ Die Deckungsquote gibt das Verhältnis zwischen den allgemeinen (Netto-)Deckungsmitteln und den durch diese zu deckenden Zuschussbedarfen im Einzelplan 0-8 des Kommunalhaushaltes wieder. Die zehn Einzelpläne einer Kommune sind: 0: Allgemeine Verwaltung; 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung; 2: Schulwesen; 3: Kulturpflege; 4: Sozialwesen; 5: Gesundheit, Sport und Erholung; 6: Bau- und Wohnungswesen; 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung; 8: Wirtschaftliche Unternehmen; 9: Finanzwesen. Je deutlicher die konkrete Deckungsquote Überschüsse der allgemeinen Deckungsmittel ausweist, umso besser kann die Kommune künftige Investitionen finanzieren. Eine Deckungsquote unter 100% (des ...) ist m.a.W. Ausdruck eines Einnahmedefizites, das regelmäßig (nur) durch einen Kassenkredit ausgeglichen werden kann.

¹⁴ Die Fehl Betragsquote misst das Verhältnis der Soll-Fehlbeträge der Vorjahre bei unausgeglichenem Haushalt und der allgemeinen Netto-Deckungsmittel. Bei einem Fehlbetrag von z.B. 36 Prozent müsste der Landkreis diesen (36-prozentigen) Anteil der Jahreseinnahmen zur Deckung von Haushaltslücken früherer Jahre verwenden.

Transferaufwandsquote sowie den für den Schuldendienst aufzubringenden Finanzanteil abgebildet.¹⁵

Die Finanzlage der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte bewegt sich – bereits auf dieser Datengrundlage – zwischen akuter Finanznot und konsolidierten Haushalten mit freier Investitionsspitze: ... 6 von 14 Landkreisen legen einen ausgeglichenen Haushalt vor (2012).

Die Landkreise mit unausgeglichenem Haushalt müssen zwangsläufig Investitionen kreditfinanzieren, um überhaupt noch an Förderprogrammen von Bund, Ländern und der Europäischen Union – die stets kommunale Eigenfinanzierungsanteile voraussetzen – teilhaben zu können. Ein deutliches Absinken der Investitionsquote ist regelmäßig die Folge eines zu hohen Schuldenstandes.

Die rasant gestiegene Kassenkreditaufnahme der Kommunen (in vielen Bundesländern) wird vielerorts als untrüglicher Indikator für deren strukturelle Unterfinanzierung angesehen, da der für den kurzfristigen und kurzzeitigen Einsatz konzipierte Kredit zunehmend und dauerhaft für haushälterische Fehlbeträge zweckentfremdet wird. Der Kassenkreditbestände insbesondere der brandenburgischen kreisfreien Städte werden seit einer halben Dekade durch einen deutlichen und nachhaltigen Aufwärtstrend getragen. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2008 auf 339,8 Mio. Euro und sind seit dem kontinuierlich auf 463,7 Mio. Euro am 31. Dezember 2012 angestiegen¹⁶ (Cottbus: 209,8 Mio. Euro, 2.060,-/EW; Brandenburg an der Havel: 130,0 Mio. Euro, 1.804,-/EW; Frankfurt (Oder): 74,5 Mio. Euro, 1.231,-/EW [bei einem durchschnittlichen Durchschnitt der Kassenkredite brandenburgischer Kommunen iHv 321,-/EW]). Es ist bei diesen Zahlenwerten naheliegend, eine deutliche Reduzierung der Kassenkredite als die zentrale Aufgabe einer reformbegleitenden Entschuldungsplanung zu identifizieren.

Dies gilt umso mehr, als sich trotz der positiven Wirkungen der im Jahr 2012 gewährten Liquiditätshilfen an verschiedene Landkreise die Kassenkredite (auch der Landkreise) mit insgesamt 154,2 Mio. Euro (31. Dezember 2012) weiterhin auf hohem Niveau bewegen.¹⁷ Da sich die Rahmenbedingungen im Vergleich zu den Vorjahren nicht grundsätzlich geändert haben, besteht auch weiterhin Anlass zur Sorge, dass der in den Jahren 2009 bis 2011 zu verzeichnende Anstieg der kreislichen Kassenkredite von 164,1 Mio. Euro am 31. Dezember 2009 auf 212,3 Mio. Euro am 31. Dezember 2011¹⁸ sich in den kommenden Jahren fortsetzen könnte.

¹⁵ Vgl. Materialsammlung zur aktuellen Verwaltungsgliederung der Landkreise in Brandenburg und ... zu den Szenarien im Auftrag der EK 5/2, 2012/13, S. 7 (zur aktuellen Verwaltungsgliederung) mit Erläuterungen auf Seite 23.

¹⁶ Quelle: Ministerium der Finanzen, Internetauftritt, Darstellung der Kommunal Finanzen, Stand: Mai 2013 unter Verweis auf die Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, AfS Berlin-Brandenburg, 5/2013

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Ebd.

Dieser – mithin nicht nur eine aktuelle Momentaufnahme, sondern eine bereits seit Jahren anhaltende Situation und Tendenz beschreibende – Befund kann dahin interpretiert werden, dass die *Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte nachhaltig gestört* ist. Als Hauptursache ist zweifellos die *Ausgabenbelastung* aus den Bereichen Soziale Sicherung sowie Kinder- und Jugendhilfe zu identifizieren.¹⁹ Die Belastung der Haushalte der Landkreise und kreisfreien Städte im Sozial- und Jugendhilfebereich weist seit mehr als einer Dekade einen deutlichen und nachhaltigen Anstieg auf. Während sich im Jahr 2000 für die Bereiche „Soziale Sicherung“ sowie „Kinder- und Jugendhilfe“ der Anteil der Zuschussbedarfe auf 31 Prozent der Zuschussbedarfe des Gesamthaushaltes belief, betrug der Anteil im Jahr 2009 bereits 45 Prozent. In absoluten Zahlen entwickelte sich der Zuschussbedarf im Sozial- und Jugendhilfebereich von knapp 800 Mio. Euro im Jahr 2000 auf mehr 1.600 Mio. Euro im Jahr 2009²⁰. Die von *Junkernheinrich* für den Zeitraum von 2000 bis 2009 dargestellte Entwicklung hat sich auch in den Folgejahren in entsprechender Weise weiter fortgesetzt. So wuchsen allein die Ausgaben der Landkreise für übertragene Sozialausgaben im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr erneut um 2,4 Prozent.²¹

Im Unterschied zu den letzten Jahren sieht die *prognostizierte Entwicklung* der Einnahmeseite insgesamt – bei allen Unschärfen und Ungewissheiten insbesondere über das künftige Steueraufkommen – nicht viel besser aus: Im Kontext des auslaufenden Solidarpakts II und der demografischen Entwicklung sinken die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, während gleichzeitig die Sozillasten weiter steigen und zusätzlich erhebliche Investitionen den Rück- bzw. Umbau der Infrastruktur getätigt werden müssen. Die politische Frage der Finanzverteilung wird weiter dadurch zugespitzt werden, dass in wichtigen Aufgabenbereichen wie etwa im kommunalen Straßenbau und bei den Wohnungen der Investitionsrückstand der ostdeutschen Kommunen immer noch deutlich höher als in Westdeutschland ist.²²

Soweit ersichtlich, spielen sich Konsolidierungsanstrengungen der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich der Sachinvestitionen ab: So sind die Ausgaben allein der Landkreise für Sachinvestitionen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 16,5 Prozent zurückgegangen.

¹⁹ So bereits das Fazit in *Gebhardt*, Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?, in: Bauer/Büchner/Franzke (Hrsg.), *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern*, 2013, S. 92.

²⁰ Vgl. zur Entwicklung der Zuschussbedarfe *Junkernheinrich*, *Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg – vertikale Verteilung von Sozillasten – Präsentation der Zwischenergebnisse vor der EK* am 28. 10. 2011.

²¹ Kassenstatistik 2012.

²² KfW-Kommunalpanel 2012, Erscheinungsdatum: 5/2013, S. 7/8.

3. Weitere Vorbemerkungen: zur Verwaltungsreformrendite und zur erforderlichen Finanzausstattung der künftigen Landkreise und kreisfreien Stadt/Städte am Beispiel der mecklenburg-vorpommerischen und der sächsischen Kreisreform

a) Fusionsrenditeprojektionen

Die Erwartung, *allein* durch eine kommunale Gebietsreform die Finanzlage der Landkreise und kreisfreien Städte dauerhaft zu konsolidieren, ist unrealistisch. Denn dies würde nicht nur voraussetzen, dass die kumulierten Altfehlbeträge abgebaut würden, sondern dass mit einer Gebietsreform auch den (Haupt-)Ursachen für die Finanzlage wirksam begegnet würde. Damit würde eine Gebietsreform zunächst eine "Fusionsrendite" erfordern, die den zügigen Abbau der bestehenden Altfehlbeträge – allein die Kassenkredite der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte beliefen sich zum 31. Dezember 2012 auf 617,9 Mio. Euro – ermöglichte und zusätzlich den Aufwuchs neuer Fehlbeträge verhinderte. Da die Zahl der Leistungsempfänger und damit zugleich die Ausgabeverpflichtungen im Sozial- und Jugendhilfebereich aber von der Gebietskulisse unabhängig sind, da sich m.a.W. die Aufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich nach der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Menschen in Brandenburg und nach der Ausgestaltung der Leistungsansprüche durch (Bundes-) Gesetzgebung und Rechtsprechung richten, kann insoweit ein neuer kreisgebietlicher Zuschnitt keine relevanten Entlastungen bewirken. Dessen ungeachtet sind auch in diesen Aufgabenbereichen Effektuerungen, Effizienzsteigerungen und die Schaffung von mehr Bürgernähe durch eine mit der kreisgebietlichen Strukturreform verwobene Kommunalisierung dieser Aufgaben zu erwarten.

Im Übrigen ist jede, auf die Schaffung größerer Gebietskörperschaften und Verwaltungsträger gerichtete Strukturreform mit einer „Renditeerwartung“ verknüpft, wobei diese im Wesentlichen durch die Senkung der Personalkosten erreichbar sein soll. In diesem Sinne hat z.B. die KGSt für die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern eine Fusionsrendite von 84,5 Mio. Euro berechnet, die über einen Zeitraum von 10 Jahren entstehen soll und sich auf die folgenden Einzelpositionen gründet:

„Kosten / Erlöse:

- Personalkosten 61.622.500 €
- Personalnebenkosten -750.000 €
- Personalvertretungskosten 20.816 €
- Kosten eines Arbeitsplatzes 18.355.577 €
- Erlöse durch Gebäude-Veräußerungen 5.247.000 €
- Monetäre Effekte durch die Neuordnung der IT-Landschaft 2.500.000 €
- Politikkosten -336.518 €
- Skaleneffekte 6.000.000 €
- Summe 92.659.375 €

Einmalige fusionsbedingte Kosten:

- Personalnebenkosten -670.000 €
- Monetäre Effekte durch die Neuordnung der IT-Landschaft: Migrationskosten -3.000.000 €
- Kosten des Veränderungs-Prozesses -1.732.000 €
- Sonstige Einmalkosten -2.800.000 €

Summe (einmalige fusionsbedingte Kosten) -8.202.000 €

o Einer zu erzielenden Fusionsrendite in Höhe von 92.659.375 € stehen einmalige durch die Fusion bedingte Kosten in Höhe von -8.202.000 € gegenüber.
o Diese Fusionsrendite gibt die maximal mit einer Kreisgebietsreform zu erzielenden Einsparungen wieder.²³

Die sicherlich optimistische KGSt-Berechnung verdeutlicht zum einen die Größenordnung der mittelfristig erwarteten Einsparpotenziale, zum anderen, dass die Umsetzung einer kommunalen Gebietsreform zunächst zusätzliche Investitionen erfordert, insbesondere um die technische Infrastruktur der Administration an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Darüber hinaus kann sich die Notwendigkeit ergeben, personalwirtschaftliche Maßnahmen durch Trennungsgeldzahlungen, Fahrtkostenerstattungen o.ä. zu flankieren. Eine kommunale Gebietsreform verursacht m.a.W. nicht unerhebliche Anlaufkosten, die bei der Konzeption der finanziellen Rahmenbedingungen Berücksichtigung finden müssen.

b) Der Ex-post-Befund: die Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

In den Beratungen der Enquete-Kommission sind zwei Reformmodelle einer eingehenden Betrachtung unterzogen worden: die Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2011 und die Kreisreform in Sachsen aus dem Jahr 2007.

(1) Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern ist vollständig auf eine Entschuldung der Reformbeteiligten verzichtet worden. Für die neu gebildeten Landkreise ist eine Anschubfinanzierung iHv jeweils 2 Mio. Euro bereitgestellt worden.²⁴

Die Bilanz der mecklenburg-vorpommerschen Kreisreform stellt sich unter dem Finanzaspekt wie folgt dar: Vor der Kreisgebietsreform wiesen 5 der damals 12 Landkreise einen ausgeglichenen Haushalt auf.²⁵ Nach der Kreisreform sind nunmehr die Haushalte aller

²³ KGSt, Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, 2010, S. 138.

²⁴ Jan-Peter Schröder, Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Sitzungsprotokoll EK 5/2 vom 1. Juni 2012, S. 17/18.

²⁵ Jan-Peter Schröder, ebda., S. 15/16.

6 neu gebildeten Landkreise defizitär.²⁶ Auch die zum Teil erhebliche Anhebung der Kreisumlagesätze hat diese Entwicklung nicht abwenden können.²⁷ Zwei Jahre nach Vollzug der Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern ist es nunmehr unausweichlich geworden, dass das Land zusätzlich 100 Mio. Euro zum Abbau der Schulden und der im Zusammenhang mit der Kreisreform entstandenen Mehrkosten zur Verfügung stellt (verteilt auf die Jahre 2014 bis 2016).²⁸ Die zusätzlichen Finanzmittel stehen ausdrücklich auch für investive Maßnahmen zur Verfügung.

(2) Freistaat Sachsen

Im Freistaat Sachsen erfolgte die Bereitstellung einer Anschubfinanzierung, die aus der kreiskommunalen Perspektive in vorbildgebender Weise gestaltet worden ist: Bereits vor dem Vollzug der Reform haben die bisherigen 22 Landkreise Finanzmittel für die bevorstehenden Kreiszusammenschlüsse iHv 10 Mio. Euro je Kreis erhalten. Darüber hinaus wurde den Städten, die infolge der Kreisgebietsreform den Kreissitz verlieren sollten, ein Zentralitätsausgleich zur Verfügung gestellt. Insgesamt hat der Freistaat Sachsen 260 Mio. Euro – als Anschubfinanzierung – zur Verfügung gestellt.²⁹ Vergleichbare Friktionen, wie sie den Reformprozess in Mecklenburg-Vorpommern erkennbar prägen, sind im Freistaat Sachsen nicht feststellbar. Die in Mecklenburg-Vorpommern undifferenziert praktizierten Alt-Fehlbetragsumlagereregulungen stellen erkennbar einen weiteren schwerwiegenden Mangel dar.

4. Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale einer zweiten brandenburgischen Kreisgebietsreform

a) Relevanz und Methodik einer Analyse der Personalausgaben brandenburgischer Landkreise³⁰

Mit der Fusion von Gebietskörperschaften sind prinzipiell die folgenden Effekte erzielbar:

- Skaleneffekte (*economies of scale*, Verteilung von Fixkosten auf mehrere Träger)
- Verbundeffekte (*economies of scope*, effizientere Auslastung von Infrastruktur und spezialisierten Personalkapazitäten) sowie
- Spezialisierungseffekte (durch einen größeren Personalstamm ermöglichte fachliche Spezialisierung und Beschleunigung von Prozessen).³¹

²⁶ Nordkurier vom 25. Juli 2012, S. 1.

²⁷ Nordkurier, ebda.

²⁸ Ostseezeitung vom 25. Juni 2013, S. 6.

²⁹ André Jacob, Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen, Sitzungsprotokoll EK 5/2 vom 11. Mai 2012, S. 37 sowie Anlage 27 zu dem Protokoll, S. 5.

³⁰ Dieser 4. Abschnitt zu den personalwirtschaftlichen Renditeerwartungen ist auf die Ergebnisse einer Untersuchung von V.-G. Westphal/Schrandt, Personalwirtschaftliche Anpassungspotentiale im Fall einer Kreisgebietsreform in Brandenburg, gestützt, erscheint demnächst i. d. LKV, 2013.

³¹ Ebd.

Da Personalausgaben den größten konsumtiven Ausgabeposten der Landkreise bilden, lohnt sich eine intensiviertere Analyse der Personalsituation und der möglicherweise durch die Kreisgebietsreform langfristig (bis 2030) und sozialverträglich ermöglichten personalwirtschaftlichen Anpassungspotenziale. Bei allen methodischen Schwierigkeiten zur Bestimmung dieser Potenziale können eine deutlich unterschiedliche Personalausstattung der Landkreise identifiziert, die Korrelation von Einwohnerzahl und pro-Kopf-Kosten der Verwaltung hergestellt und auf dieser Grundlage unter Heranziehung eines Flächenkorrekturfaktors schließlich ein unter Effizienzgesichtspunkten optimierter Flächenzuschnitt ermittelt werden. In diesem Zusammenhang ist es sachgerecht, Transaktions- und Transformationskosten auszublenden, zum einen, weil diese eine zentrale Begründung für die ohnehin notwendige Anschubfinanzierung der Reform bilden, zum anderen, weil sie für die in Tendenzen beschriebenen Effekte letztlich von untergeordneter Bedeutung sind. Als Anknüpfungspunkt wählt die in Bezug genommene Studie von *Westphal/Schrandt* nicht die spezifische Personalstruktur der Landkreise (unter Berücksichtigung der konkreten Dienstverhältnisse der Beschäftigten, einschließlich des Status, des Dienstalters, etc.); sie stellt vielmehr auf die Zahl der Vollzeitäquivalente des Jahres 2011 ab (weil für dieses Jahr eine vollständige Statistik für alle Landkreise vorliegt, allerdings ohne eine Berücksichtigung der in „Sonderrechnungen“ geführten und im Rahmen der Tätigkeit als Optionskommune erforderlichen Personalbestände) und generiert so die erforderliche Abstraktionshöhe.³² Die Effekte der Einkreisung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) finden bei alledem keine Berücksichtigung, da die vorherige Aufgabenzuordnung zur gemeindlichen bzw. kreislichen Ebene den Untersuchungsrahmen wohl gesprengt hätte. Völlig zu Recht weisen die Verfasser auf die stets zu erwartende Scheingenauigkeit von Personalbedarfsberechnungen hin. Dies ändert gleichwohl nichts an der prinzipiellen Aussagekraft der Analyseergebnisse.

³² Auch in diesem Kontext (so wie im Abschlussbericht insgesamt) werden die für das Jahr 2030 vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg prognostizierten Einwohnerzahlen zugrunde gelegt.

b) Ausgangslage für die personalwirtschaftliche Potenzialanalyse

Die personalwirtschaftliche Ausgangslage wird tabellarisch folgendermaßen dargestellt:³³

Landkreis	Ist 2011			Prognose 2030
	EW ³⁴	VZÄ	VZÄ /TEW	EW ³⁵
BAR	172.164	744	4,3	162.854
LDS	160.162	756	4,7	154.679
EE	110.189	721	6,5	87.624
HVL	152.457	636	4,2	148.636
MOL	187.374	742	4,0	172.557
OHV	200.805	807	4,0	189.667
OSL	117.943	633	5,4	95.353
LOS	178.177	785	4,4	155.355
OPR	100.242	550	5,5	83.963
PM	202.186	827	4,1	194.246
PR	80.276	530	6,6	62.250
SPN	122.524	616	5,0	95.877
TF	159.255	782	4,9	145.363
UM	124.682	595	4,8	103.223
Σ	2.068.436	9.724		1.851.647

Auffällig sind die hohen VZÄ/TEW-Quoten der Landkreise Prignitz und Elbe-Elster (6,6 bzw. 6,5 VZÄ/TEW) gerade im Vergleich zu den einwohnerstarken Landkreisen Oberhavel und Märkisch-Oderland (4,0 VZÄ/TEW). Die Relevanz dieser Werte erschließt sich durch den Hinweis, dass der Landkreis Oberhavel eine Aufstockung seines Personalbestandes um 518 VZÄ[!] vornehmen müsste, um die in der Prignitz festgestellte Quote zu erreichen.³⁶

Eine Grafik verdeutlicht die Korrelation zwischen Einwohnerschwäche und den pro-Kopf-Kosten der Verwaltung. Dabei steigt die Kostenquote nicht linear an, sondern „beschleunigt“ sich bei sinkenden Einwohnerzahlen. Zudem verdeutlichen die Verfasser mit dieser Darstellung, dass die hohe Quote im Falle des Landkreises Elbe-Elster nicht (allein) auf eine (zu) niedrige Einwohnerzahl zurückgeführt werden kann:³⁷

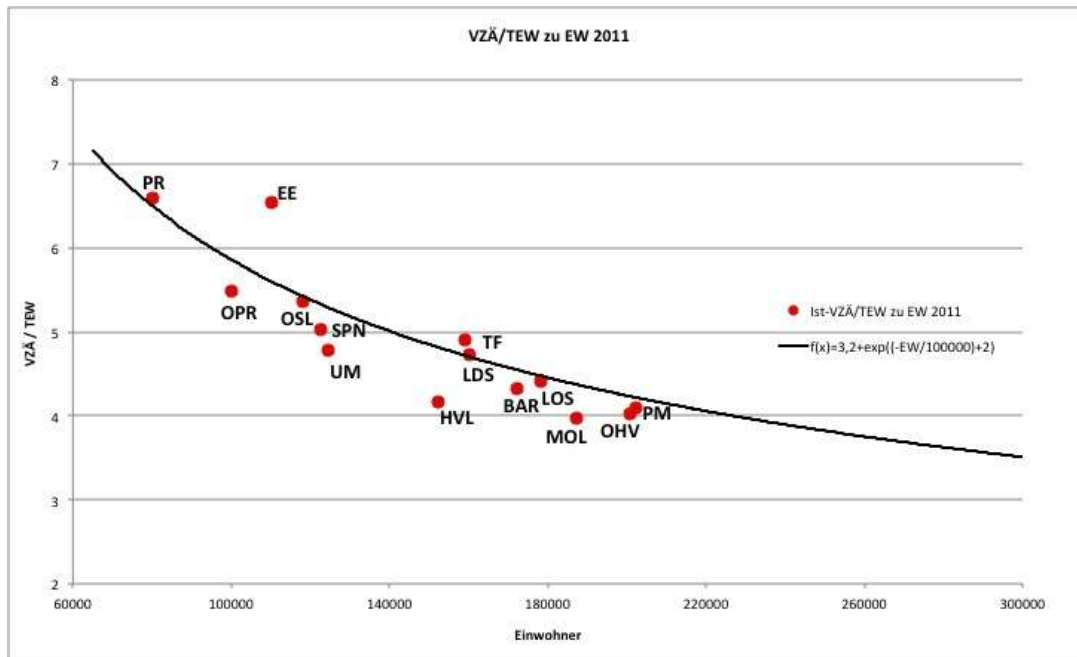
³³ Quelle: *Westphal/Schrandt*, ebd.

³⁴ Gem. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Zensus 2011. 2013

³⁵ Bevölkerungsprognose des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg. Datenbasis 12/2010. (Ohne Korrektur Zensus 2011)

³⁶ So bereits ausdrücklich *Westphal/Schrandt*, ebd.

³⁷ Ebd. Die exponentielle Zunahme (und Abnahme) des „Wachstums“ wird auf eine mathematische, den Grenzwerten (hier: 3,2 VZÄ für die *Bogumilsche* 5+1-Variante bzw. einen Landkreis mit 500T EW) annähernde Konstante/Gleichung gestützt – $f(x) = 3,2 + e^{-(x / 100.000 + 2)^{37}}$, bei der Ableitung und Ausgangsfunktion identisch sind.



Die Kurve nähert sich im einwohnerstarken Bereich einem geraden Verlauf an, so dass die durch verwaltungswissenschaftliche und ökonomische Ansätze bestätigte Schlussfolgerung zulässig sein soll, dass oberhalb einer Größe von etwa 330.000 Einwohnern keine nennenswerten zusätzlichen personalwirtschaftlichen Anpassungspotentiale zu erwarten sind. Der Erzielung einer immer größeren Fusionsrendite durch Vergrößerung der Verwaltungseinheiten sind demnach durch eine zunehmende strukturelle Komplexität mit sich umkehrenden (sodann negativen) Effekten Grenzen gesetzt.³⁸

Ohne weiteres nachvollziehbar ist die Notwendigkeit, den durch Größenvorteile erzielten positiven Wirkungen der Landkreisfusionen einen Flächenkorrekturfaktor entgegenzusetzen: Zwar steht dieser nicht als präzise Größenordnung fest; er gibt gleichwohl nachvollziehbar Aufschluss darüber, dass ein der vergrößerten Verwaltungsstruktur entsprechender zusätzlicher Wege- und damit zugleich Arbeitsaufwand (zusätzliche bzw. umfassendere Dienstreisetätigkeit, Einrichtung von Außenstellen) entstehen kann, der mit dem positiven personalwirtschaftlichen Saldo verrechnet werden muss. Als Indikator bieten sich – auf der Grundlage eines eher zufälligen Referenzwertes, abgeleitet als eine Art Mittelwert aus den bestehenden Strukturen – die „zusätzlich entstehenden“ überörtlichen Straßenkilometer an.

c) Personalwirtschaftliche Anpassungsmodelle der Strukturmodelle „14+4“ bis „5+1“

Die hier lediglich skizzierte Berechnung der personalwirtschaftlichen Effekte verdeutlicht abermals die in Bezug auf die Kreisstrukturen bestehende dringende Reformnotwendigkeit: Die rechnerisch untersetzte Einschätzung, dass bei Erhalt der aktuellen Kreisstrukturen fast durchgängig von einem Anstieg der einwohnerbezogenen Personalausstattungsquoten (um durchschnittlich 7%) bis 2030 auszugehen sei, ist mit Blick auf den Bevölkerungsrückgang

³⁸ Ebd., unter Hinweis auf *Hesse/Götz*, Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform, 2012, S. 25 ff.

(von 12,1% vor Korrektur durch den Zensus 2011) ohne weiteres nachvollziehbar. Die Kosten für die Kreisverwaltung pro Einwohner würden bei/durch Untätigkeit des Organisationsgesetzgebers (bei vergleichsweise geringen Stelleneinsparungen von 491 VZÄ) unvermeidlich steigen, wobei sich die im Hinblick auf das Verhältnis von Einwohnerzahl und Personalausstattung bereits bestehenden Diskrepanzen gerade in den einwohnerschwachen, peripheren Landkreisen weiter verschärfen würde.³⁹

Bei einer nur kleinen Kreisgebietsreform (12+1) – also der Fusion der strukturschwächsten Landkreise – steigen die personalwirtschaftlichen Anpassungspotenziale auf etwa 980 VZÄ bis 2030 an und können für sich genommen die negativen Effekte des Einwohnerrückganges nicht kompensieren.

Die größten positiven Effekte werden für die Modellierung „8+1“ berechnet (Zusammenschluss von jeweils 2 Landkreisen mit Ausnahme der Landkreise Potsdam-Mittelmark und Spree-Neiße mit Einwohnerzahlen [2030] zwischen 146.000 [OPR+PR] und 338.000 Einwohnern [OHV+HVL]):⁴⁰

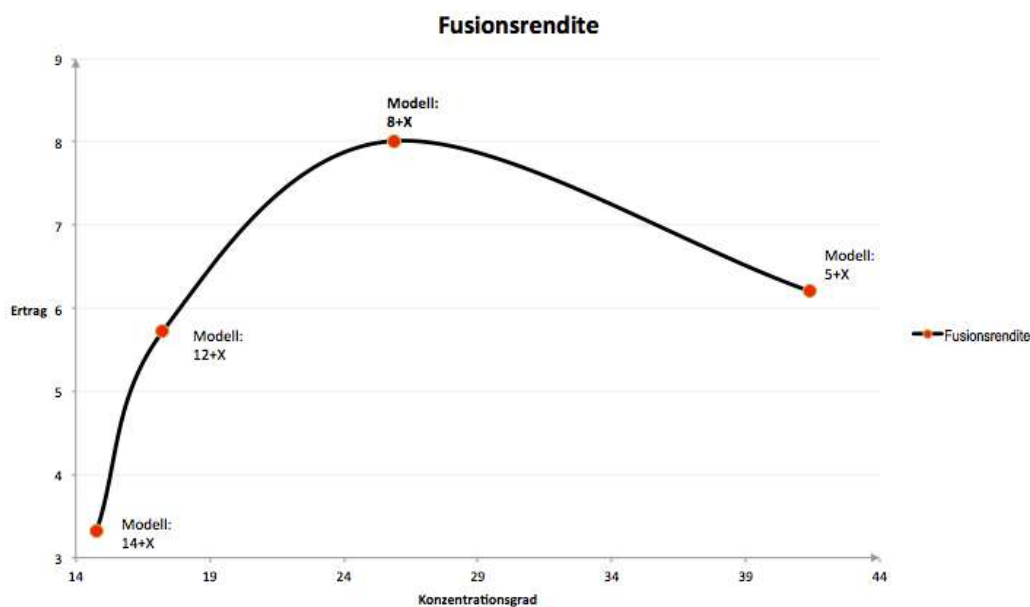
Landkreis	Ist 2011		Prognose 2030					
	EW	VZÄ	EW	VZÄ/ TEW	VZÄ nach EW	Flächen- korrektur - zuschlag VZÄ	Summe VZÄ	Rückgang VZÄ
1	2	3	5	6	7	8	9	10
OPR+PR	180.518	1.080	146.213	4,9	718	52	771	309
OHV+HVL	353.262	1.443	338.303	3,5	1.167	25	1.193	250
UM+BAR	296.846	1.339	266.077	3,7	989	71	1.060	279
MOL+LOS	365.551	1.527	327.912	3,5	1.141	90	1.231	297
OSL+EE	228.132	1.354	182.977	4,4	802	40	842	511
LDS+TF	319.417	1.538	300.042	3,6	1.070	76	1.147	391
PM	202.186	827	194.246	4,3	827	0	827	0
SPN	122.524	616	95.877	6,0	578	0	578	38
Σ	2.068.436	9.723	1.851.647		7.294	355	7.649	2.074

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Tabellarische Übersicht von *Westphal/Schrandt*, ebd.

Dieses Modell ermöglicht eine Reduzierung der einwohnerbezogenen Personalausstattungsquoten auf 3,5 bis 4,4 VZÄ/TEW bis 2030 (rein rechnerisch eine Personaleinsparung von 2.074 VZÄ / 21,3%). Hierin ist bereits ein Flächenkorrekturzuschlag von 355 VZÄ enthalten.

Demgegenüber sollen die Mehrfachfusionen des Modells „5+1“ mit Einwohnerzahlenwerten zwischen 266.000 und knapp 490.000 Einwohnern lediglich eine starke Angleichung in dem – erheblich abgesenkten – Bereich von 3,3 bis 3,7 VZÄ/TEW bewirken. Im Vergleich mit der Modellierung „8+1“ erfolgt nur noch eine relativ geringfügige Erhöhung bei der Erzielung absoluter personalwirtschaftlicher Potenziale (2.571 VZÄ nach Abzug von 840 VZÄ Flächenkorrekturzuschlag). Zusammengefasst ergibt dies einen Fusionsrenditebefund in Form einer einseitig abgeflachten parabelförmigen Funktion,⁴¹



die den von der Enquete-Kommission empfohlenen Reformkorridor („7 bis 10“) unter dem Gesichtspunkt der erzielbaren personalwirtschaftlichen Einsparpotenziale sinnvoll erscheinen lässt.

5. Schlussfolgerungen für den brandenburgischen Reformgesetzgeber

Die teilweise angespannte finanzielle Situation der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte, die auch in Bezug auf das problematische Verschuldungsvolumen gerade durch die Kassenkredite besonders gut sichtbar wird, sowie die Erfahrungen mit den kürzlich ins Werk gesetzten unterschiedlichen Reformkonzepten in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen lassen die folgenden Schlussfolgerungen zu:

⁴¹ Grafische Darstellung von Westphal/Schrandt, ebd.; Berechnungsansatz: $Konzentrationsgrad = (EW [Gesamt] / Anzahl\ der\ LK / 10.000)$, $Ertrag = (Rückgang\ VZÄ / Konzentrationsgrad) / 10$

- Da eine landesweite Kreisgebietsreform zusätzliche Investitionen erfordert, ist eine hierauf gerichtete Anschubfinanzierung unerlässlich.

- Der erfolgreiche „Neustart“ in die Nach-Reform-Phase erfordert zudem eine mittel- und langfristig wirkende (Teil-)Entschuldung der noch bestehenden und neu entstehenden Kommunalkörperschaften. Eine tragfähige und belastbare finanzielle Basis zur Schaffung einer dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise ist ein wesentlicher Faktor für das Gelingen der Reform.

Die bestehenden (in ihrer Höhe teilweise dramatischen) Kassenkredite geben nicht nur Aufschluss über die auch strukturell bedingten Finanzprobleme der Landkreise und kreisfreien Städte; sie bilden vielmehr auch einen geeigneten Anknüpfungspunkt für die Konzeption verschiedener Entschuldungsvarianten:

So könnten ein Mix aus direkten Finanzaufweisungen und/oder einer Verstärkung der Verbundmasse und/oder einer Verringerung (oder des vollständigen Wegfalls) des Vorwegabzugs, einer Ausgleichsmechanik innerhalb des allgemeinen horizontalen Finanzausgleichs und die eigenen Sparanstrengungen der von der gebietlichen Neugliederung betroffenen Kommunalkörperschaften (mittel-/langfristig sozialverträglich herbeigeführte personalwirtschaftliche Reformrendite) darauf gerichtet sein, die Absenkung der Kassenkredite auf den aktuellen Durchschnittswert von derzeit 321,- Euro/Einwohner zu reduzieren: Für die Tilgung wäre bei Einbeziehung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder), der höchstverschuldeten beiden Landkreise und 15 Gemeinden ein finanzielles Gesamtvolumen iHv ca. 475 Mio. Euro erforderlich (ohne Zinstilgung), also bei einer Laufzeit von 10 Jahren ca. 45 Mio. Euro p.a. (einschließlich der Zinslast bei einem unterstellten Zinssatz iHv 3 v.H.: ca. 53 Mio. Euro p.a.).