

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

**Einschätzungen und Vorschläge  
für Empfehlungen der Enquetekommission**

**Teil 1, Grundlagen:**

**Die Landkreise,  
das brandenburgische Gemeindeamt,  
Eckpunkte für die Entwicklung der Landesverwaltung**

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

---

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>Teil A: Einschätzungen</b>	<b>5</b>
<b>I. Vorbemerkung</b>	<b>5</b>
<b>II. Ausgangslage: Demografie und Finanzen</b>	<b>8</b>
1. Demografische Entwicklung	8
2. Entwicklung der Landesfinanzen	10
<b>III. Funktional- und Gebietsreformen in Brandenburg</b>	<b>12</b>
1. Funktionalreformprozess in den letzten 20 Jahren	12
2. Grundannahmen für die Identifizierung und Auswahl prinzipiell geeigneter Aufgaben für die Fortsetzung des Funktionalreformprozesses und kreisgebietliche Modellvarianten	12
3. Kommunale Gebietsreformen im Land Brandenburg	14
<b>IV. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Kommunalreformen</b>	<b>15</b>
<b>– einige Anmerkungen</b>	
1. Grundsätze der Neugliederungsdogmatik	15
2. Die Konkretisierung des Gemeinwohlinteresses	16
<b>V. Verwaltungswissenschaften und der politische Neugliederungsdiskurs</b>	<b>18</b>
<b>VI. Kreisneugliederung</b>	<b>20</b>
1. Modellierung durch Bogumil	20
a) „5+1“	20
b) „14+4“ und „12+1“	21
c) „8+1“ / „8+x“	22
2. Neugliederung der Landkreise – nur innerhalb bestehender Landkreisgrenzen?	23

<b>VII. Gemeinden, Ämter und deren Weiterentwicklung zum brandenburgischen Gemeindeamt</b>	<b>26</b>
1. Spezifische Anforderungen an eine Rück- oder Mehrfachneugliederung	26
2. Verwaltungszuschnitt der Gemeindeverwaltungen und Grundmodell der Aufgabenverteilung zwischen Gemeindeämtern und gemeindeamtsangehörigen Gemeinden	27
3. Bundes- und landesverfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip und weitere relevante Aspekte für die Entwicklung des brandenburgischen Gemeindeamtes	28
a) Die <i>Rastede</i> -Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	28
b) Das bestehende Amtsmodell und die Fortentwicklung zum brandenburgischen Gemeindeamt	29
(1) Bedeutung des Aufgabenverteilungs-/Vorrangprinzips	29
(2) Aufgabenbestand von Amt, Verbandsgemeinde und Gemeindeamt (homogen oder heterogen?), ein dynamisches oder einaktiges Entwicklungsmodell und Entscheidungsgesichtspunkte für eine 2- oder 3-Varianten-Verwaltungsstruktur	32
(3) Größenordnungen	36
(4) Mindest-/Höchstzahl für gemeindeamtsangehörige Gemeinden	38
<b>VIII. Übertragung von Aufgaben der Landesverwaltung auf Kommunalkörperschaften</b>	<b>40</b>
1. Demokratieprinzip als Grenze	40
2. Aufgabentypologie	41
3. Konsequenzen der gesetzlichen Aufgabenkonzeption	44
4. Keine Erosion des kreislichen Aufgabenbereiches bei Verwirklichung eines Verbandsgemeindemodells	45

<b>IX. Grundfragen eines künftigen kommunalen Finanzausgleichs und weitere Folgeprobleme einer umfassenden kommunalen Verwaltungsstruktur- und Gebietsreform</b>	<b>46</b>
<b>X. Folgen für die landeseigene Verwaltung</b>	<b>47</b>
1. Aufgabenportfolio von Land und Kommunen	47
2. Bündelung von Serviceaufgaben	47
3. Einräumigkeit von Verwaltung und Justiz	48
4. Personalbedarfsplanung	48
5. eGovernment	48
6. Administrative Zusammenarbeit mit Berlin und anderen Bundesländern	48
<b>XI. Ausblick</b>	<b>49</b>
<b>Teil B: Empfehlungen (Überblick)</b>	<b>50</b>
<b>Teil C: Anlage</b>	<b>55</b>

## Teil A: Einschätzungen

### I. Vorbemerkung

Der Landtag Brandenburg hat in seiner Plenarsitzung am 23. März 2011 auf Antrag aller Fraktionen die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ beschlossen. Aufgabe der Enquete-Kommission ist die Überprüfung der Strukturen und Aufgaben des Landes, der Landkreise und der Kommunen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels.<sup>1</sup> Mit der Überprüfung der Strukturen ist in erster Linie die Verwaltungsorganisation von Land und Kommunen gemeint, die wiederum eng mit dem jeweiligen Aufgabenbestand verwoben ist. Die Verlagerung von Aufgaben sowohl vom Land auf die Kommunen als auch interkommunale Zuständigkeitswechsel werden üblicherweise unter dem Begriff „Funktionalreform“ zusammengefasst. Mit nicht nur marginalen Aufgabenverlagerungen gehen regelmäßig veränderte Zuschnitte der Verwaltungs- und/oder Gebietskörperschaften einher.

Eine *effektive* Verwaltung erfordert neben einer sachgerechten Organisationsstruktur qualifiziertes Personal. Die *Zukunftsfestigkeit* der Verwaltung hängt davon ab, ob deren Entwicklung und Ausformung den durchaus unterschiedlichen Anforderungen in verschiedenen Landesteilen (unter dem Eindruck der prognostizierten deutlichen Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und eines nur geringen finanziellen Spielraums) hinreichend Rechnung tragen.

Mit der Forderung nach *Bürgernähe* (man könnte hinzusetzen: insbesondere der Kommunalverwaltung) greift der Einsetzungsbeschluss nicht lediglich eine praktische Notwendigkeit aus Sicht eines jeden brandenburgischen Bürgers auf: Verwaltung muss so organisiert sein, dass die erforderlichen Wege des Bürgers zur Verwaltung mit zumutbarem Zeit- und Kostenaufwand erledigt werden können. Im geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Kontext ist darüber hinaus hervorzuheben, dass die bürgernahe, *auf partizipatorische Mitwirkung angelegte kommunale Selbstverwaltung* seit den Reformen des *Freiherrn vom Stein* in Deutschland eine zentrale Rolle spielt: Der ursprüngliche Impetus der Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements diente der Idee der Schaffung eines demokratischen und unitarischen Rechtsstaates und damit zugleich der Lösung aus der napoleonischen Umklammerung. Die heutigen Bestrebungen zum Erhalt und zur Förderung der kommunalen partizipatorischen Mitwirkung dienen (auch) dem Zweck, der Umklammerung der demografischen Entwicklung und Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken. Das Gebot, einer Ermüdung der Demokratie durch Förderung der Teilhabe an den institutionalisierten Formen bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zu begegnen, ist aktueller denn je.

---

<sup>1</sup> Weitere Informationen siehe unter [www.landtag.brandenburg.de](http://www.landtag.brandenburg.de).

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

In der Staaten- und Kommunalgeschichte sind zwei Typen von Gemeinschaften anzutreffen: große territoriale Verbände mit zentralistischer Bürokratie (meist an Flussläufen entstanden) und kleine demokratische Gemeinden (meist in unwirtlichen Gegenden).<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht greift diese historischen Gegebenheiten für die jüngere deutsche Geschichte auf, wenn es unter Hinweis auf die Verfassung des Freistaates Bayern ausführt:

„Mit dieser Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene wollte der Verfassungsgeber auf die gegenläufigen zentralistischen Tendenzen während des nationalsozialistischen Regimes antworten. Er tat dies im Zutrauen in die Gemeinden, im Sinne eines "Aufbaues der Demokratie von unten nach oben" (vgl. Art. 11 Abs. 4 der Verfassung des Freistaates Bayern) Keimzelle der Demokratie und am ehesten diktaturresistent zu sein. In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass Kommunalverfassungsrecht und -wirklichkeit seit dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes von der Tendenz bestimmt sind, unter Zurückdrängung des bürokratisch-autoritativen Elements dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Gemeindebürger wieder erhöhte Geltung zu verschaffen ... Hieran hat sich dadurch, dass sich die grundgesetzliche Ordnung in der Zwischenzeit verfestigt hat, nichts geändert. Die Zurückhaltung, die der Verfassungsgeber bei der Zulassung unmittelbar-demokratischer Elemente auf Bundesebene geübt hat, wird auf der örtlich bezogenen Ebene der Gemeinden ergänzt durch eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, durch die den Bürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht wird.“<sup>3</sup>

Zu ergänzen ist freilich: Diese Verantwortung muss von Gemeinden im verfassungsrechtlichen Sinne auch wahrgenommen werden: Größenzuschnitt, der Bestand an Selbstverwaltungskompetenzen und deren (Komplementär-)Finanzierung müssen miteinander korrespondieren. Gemeinden können sich nicht weitgehend jener Entscheidungskompetenzen durch freiwillige Aufgabenverlagerungen (auf andere Bund- oder Gebietskörperschaften) begeben, um derentwillen sie verfassungsrechtlich existieren. Einigermaßen abwegig – und deshalb nicht weiter in diesem Positionspapier diskutiert – ist die Vorstellung, Aufgaben auf bestehende Landkreise zu übertragen, die sodann von diesen nur gemeinsam, also durch Kooperation (Stichwort: Gemeinsame Kreisverwaltungsämter), erfüllt werden könnten: Zum einen ist ein derartiger Modellansatz von vornherein strukturell defizitär, so dass sich das

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu *Fleiner-Gerster*, Allgemeine Staatslehre, 1980, S. 185: „Nicht von ungefähr hat sich in solchen kleinen Gemeinschaften das Verständnis für die Verteidigung und Erhaltung menschlicher Werte wie Freiheit, Demokratie und Menschenwürde entwickeln können. Eine große Bürokratie konnte hier unmöglich entstehen.“ Aber auch: „Die kleinen Verhältnisse waren überschaubar, jedermann konnte kontrolliert werden. Allerdings führte dies gelegentlich auch zu Engherzigkeit und zu Intoleranz gegenüber denjenigen Mitbürgern, die als Bedrohung empfunden wurden ... Das mehr genossenschaftliche Denken in kleinen Gemeinden lässt dem Einzelnen oft recht wenig Spielraum.“

<sup>3</sup> BVerfGE 79, 127, 144 f.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

gesetzgeberische Gemeinwohlinteresse schwerlich begründen ließe; zum anderen läuft er der verfassungsrechtlich fundierten – gebietskörperschaftlich radizierten – Verantwortung der Landkreise für das jeweilige Gemeindeverbandsgebiet (in einem im Übrigen 2-stufigen Landesverwaltungsaufbau) zuwider. De facto handelte es sich um die Einführung von Regierungspräsidien unter anderem Namen, präziser: eine Art staatlich-gemeindeverbandlich-kondominiale Mischverwaltung.

Zu ergänzen ist weiterhin: Die gesetzgeberische Steuerung der kommunalen Selbstverwaltung wirkt dem grundlegenden Selbstverwaltungsprinzip entgegen, wenn sie stärker als notwendig den lokalen Selbstentscheidungsraum beschneidet. Bereits aus diesem Grunde ist es geboten, bei der Konzeption staatlicher Weisungsrechte zurückhaltend zu sein. Ob dieses Ziel durch „echte“ Kommunalisierungen von Aufgaben (also der Umwidmung zu pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten) oder durch eine sparsame Ausformung der Weisungsmöglichkeiten bei den sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erreicht wird, ist zweitrangig.<sup>4</sup>

Das Ergebnis einer Funktionalreform liegt immer auch in einer veränderten Balance zwischen der Landes- und Kommunalverwaltung, mit der Steuerungsverluste des Landes einhergehen. Das Ziel einer ausgewogene(re)n innerstaatlichen „Macht“-Verteilung, die dem Sozialstaatsprinzip und dem Gleichheitssatz (Chancengleichheit der Bürger) dienende Verwaltungsoptimierung ist nur erreichbar bei Gewährleistung hinreichend leistungsstarker *Kommunal*-Verwaltungsstrukturen, durch die staatliche Verwaltungsangebote im örtlichen Bereich weitgehend überflüssig werden.

Die Kommunalisierung von Aufgaben führt, wie bereits angedeutet, zwangsläufig zu Veränderungen der landeseigenen Verwaltungsstruktur. Neben der gebotenen Vertiefung unterschiedlichster Einzelfragen (z.B. zur Finanzierung der verschiedenen Verwaltungsebenen) bilden die künftige landeseigene Verwaltung und eine Vertiefung der Diskussion über den Größenzuschnitt der künftigen hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen – im Anschluss an das sog. *Proeller-Gutachten*<sup>5</sup>, mit dem Einschätzungen zum künftigen zusätzlichen Aufgabenbestand der Gemeindeverwaltungen vorgenommen werden – den Schwerpunkt des zweiten Teiles dieses Positionspapiers.

---

<sup>4</sup> Die derzeit diskutierte Frage, ob bislang in landeseigener Verwaltung wahrgenommene Aufgaben überhaupt als „pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben“ kommunalisiert werden können, ist ein – mit den dieser innewohnenden Verhinderungstendenzen – wenig hilfreiches Scheingefecht: Erstens ist unstrittig, dass den Gemeindeverbänden zugewiesene *Selbstverwaltungsaufgaben* einen kommunalen Bezug haben müssen; die Umwidmung von an sich *staatlichen* Aufgaben zur kreiskommunalen *Selbstverwaltungsangelegenheiten* stößt an die Grenzen des Demokratieprinzips (siehe Einzelheiten hierzu im Abschnitt „Aufgabentypologie“). Zweitens handelt es sich um eine juristische Frage, durch die der politisch vereinbarte Prozess ohne sachliche Rechtfertigung belastet wird. Die Klärung der verfassungsrechtlichen Frage kann durch das Kommunalministerium im Rahmen der Erarbeitung der Funktionalreform-Gesetzentwürfe erfolgen, da sie nur das „Wie“, nicht aber das „Ob“ einer Funktionalreform betrifft.

<sup>5</sup> Dieses von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Gutachten zur interkommunalen Funktionalreform liegt noch nicht vor.

## II. Ausgangslage: Demografie und Finanzen

### 1. Demografische Entwicklung

Der dritte Demografiebericht des Landes Brandenburg lässt keinen Zweifel daran, dass die Bevölkerungsentwicklung der nächsten Jahrzehnte (prognostiziert bis 2030) eine besondere Herausforderung für die Landes- und Kommunalverwaltungen darstellt<sup>6</sup>: Das Land Brandenburg muss sich trotz erheblicher Wanderungsgewinne (um ca. 295.000 Personen) auch künftig auf – insgesamt – sinkende Bevölkerungszahlen einstellen. Dabei wird der Bevölkerungsverlust zum einen durch das „demografische Echo“, zum anderen durch eine Zunahme der Sterbefälle der geburtenstarken Jahrgänge (die nunmehr in ihre letzte Lebensphase hineinwachsen) noch beschleunigt.<sup>7</sup> Immerhin soll sich die Schere zwischen Zu- und Abwanderungen gegenüber den alten Bundesländern wegen eines verbesserten Arbeitsplatzangebotes und auch wegen der – absolut und relativ – geringeren Zahl junger Menschen weiter schließen. Diesem letztgenannten Aspekt wird man allerdings nur wenig Positives abgewinnen können.

Bei alledem ist mit einer gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung für das Berliner Umland einerseits und den sog. weiteren Metropolenraum (früher: dem „äußeren Entwicklungsraum“) andererseits zu rechnen: Während für das Berliner Umland (im Zeitraum von 2008 bis 2030) eine Bevölkerungszunahme von 7,1 Prozent prognostiziert wird, erleiden die metropolenferneren Regionen Verluste in einer Größenordnung von 22 Prozent (insgesamt für das Land Brandenburg ein Minus von 11,7 Prozent). Damit zugleich werden im Jahr 2030 etwa 43 Prozent der brandenburgischen Bevölkerung im Berliner Umland leben, dessen räumlicher Anteil lediglich 10 Prozent der Gesamtfläche des Landes ausmacht.<sup>8</sup> Von erheblicher Konsequenz für die notwendige Verwaltungsstruktur sind indes nicht lediglich die skizzierten Veränderungen der Bevölkerungszahl; die dramatischen Verschiebungen in der Alterszusammensetzung (mit allen Konsequenzen) bilden das zentrale Problem und werden im Hinblick auf das Verwaltungsangebot spezifische Antworten erforderlich machen. Hierzu wird im dritten Demografiebericht ausgeführt:

„Die Infrastrukturnachfrage wird sich im Zuge der Alterung der Bevölkerung teilweise verändern. Betroffen sind u. a. die Bereiche Bildung, Jugendeinrichtungen, Wohnen, Gesundheit und Pflege. Gleichzeitig hat die Altersstrukturentwicklung Auswirkungen auf die Entwicklung der Haushaltsgrößen, das zur Verfügung stehende Erwerbsfähigenpotenzial, die Zahl der Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher, das Haushaltseinkommen und das Steueraufkommen. Bei auf Landesebene rückläufiger Bevölkerung verschieben sich die Proportionen immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge. Die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen nehmen insbesondere nach 2020 weiter ab. Während die Zahl der Kinder im Alter bis 3 Jahre schon bis 2015 erheblich zurückgehen wird, sind ältere Kinderjahrgänge

---

<sup>6</sup> Anlage zur Kabinettsvorlage 357/11 vom 14. 11. 2011.

<sup>7</sup> Ebda., S. 12.

<sup>8</sup> Ebda., S. 13.

hiervon erst zeitversetzt betroffen. Die Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) nehmen zahlenmäßig kontinuierlich ab und verringern sich um 30 %. Der Umfang der jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 15 bis unter 45 Jahre) schrumpft bis 2030 um etwa zwei Fünftel, während die Gruppe der Älteren im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahre noch wachsen und erst nach 2020 unter das jetzige Niveau zurückfallen wird.

Aufgrund steigender Lebenserwartung und zunehmend stärker besetzter Altersjahrgänge wächst die Gruppe der Hochbetagten, deren Zahl sich bereits bis 2020 verdoppeln wird, am stärksten. Aber auch die Zahl der „jungen“ Alten zwischen 65 und unter 80 Jahren wird nach 2020 deutlich wachsen. Die in der Gegenwart bestehende Relation von etwa 60 Kindern, Jugendlichen und Personen im Seniorenalter je 100 Personen im Alter 20 bis unter 65 Jahre wird sich zunehmend verschieben. Im Jahr 2030 ist davon auszugehen, dass der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenübersteht.

Von der Alterung der Bevölkerung ist sowohl das Berliner Umland als auch der weitere Metropolitanraum betroffen. Dennoch stellt sich in diesen Teilräumen Brandenburgs die Altersstrukturentwicklung unterschiedlich dar. Die berlinnahen Regionen werden in der Altersgruppe bis unter 15 Jahre erst ab 2015 relativ moderate Rückgänge erleben, während die Rückgänge im weiteren Metropolitanraum früher und deutlich stärker ausfallen. Nach 2020 wird der demografische Echoeffekt im weiteren Metropolitanraum viel stärker durchschlagen, da dann die nach 1990 geborenen Jahrgänge, die in diesen Regionen durch Abwanderung zusätzlich verringert wurden, in die Familienphase kommen. Das Potenzial an Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) wird im Berliner Umland im Jahr 2030 nur um rund ein Zehntel niedriger als in der Gegenwart ausfallen, im weiteren Entwicklungsraum dagegen um etwa vier Zehntel. Bei den jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 45 Jahre) sind in beiden Teilräumen kontinuierliche Rückgänge wahrscheinlich, die aber im weiteren Metropolitanraum prozentual stärker ausfallen werden. Ältere Personen im erwerbsfähigen Alter (45 bis unter 65 Jahre) sind im Berliner Umland aufgrund der Zuwanderung künftig stärker vertreten und deren Zahl wird auch im weiteren Metropolitanraum erst ab etwa 2020 unter das heutige Ausgangsniveau absinken. Die prozentuale Zunahme der Personen im Seniorenalter ab 65 Jahre wird im Berliner Umland mit ca. vier Fünfteln doppelt so hoch ausfallen wie im weiteren Metropolitanraum, da die durch Zuwanderung vergleichsweise stärker besetzten mittleren Altersjahrgänge bis zum Jahr 2030 zunehmend in das obere Lebensalter hineinwachsen. Besonders dynamisch verläuft in beiden Teilräumen die Zunahme der Hochbetagten ab 80 Jahre, deren Zahl sich gegenüber 2008 im Berliner Umland fast verdreifachen und im weiteren Metropolitanraum verdoppeln wird.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ebda., S. 14 ff.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

## 2. Entwicklung der Landesfinanzen

Zur tatsächlichen Ausgangslage für die Arbeit der Enquetekommission 5.2 gehört weiterhin die Entwicklung der Landes- und Kommunalfinanzen. Da Brandenburg und die brandenburgischen Kommunen in ein (in Teilen streitbefangenes) Steuerverbundsystem eingebettet sind, das wiederum durch Entwicklungen mindestens im europäischen Maßstab nachhaltig beeinflusst wird, und mit Blick auf die Unsicherheiten über die Höhe der Refinanzierungskosten öffentlicher Haushalte (bereits geringe Zinsschwankungen haben enorme Auswirkungen) sind bereits die Eckdaten für die künftige Finanzentwicklung nicht mit größerer Gewissheit prognostizierbar. Gleichwohl hat das brandenburgische Ministerium der Finanzen im Auftrag der Enquete-Kommission 5.2 auf der Grundlage des Haushaltsplanentwurfs 2013/2014, der Finanzplanung 2012 bis 2016 (ab 2017 Fortschreibung mit linearem Prozentsatz/-varianten) und u.a. der folgenden Grundannahmen – auftragsgemäß nach dem Motto: „Was passiert, wenn nichts passiert?“ – eine Projektionsrechnung für das Jahr 2020 durchgeführt:<sup>10</sup>

- Der Berechnung werden die derzeit geltenden legislatorischen und administrativen Bedingungen zugrunde gelegt,
- die Prognosen des 3. Demografieberichts (bis 2030) treten tatsächlich ein,
- die Schuldenbremse greift 2020,
- die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) enden 2019,
- die Kommunalstrukturen (14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte) und der Aufgabenbestand der Verwaltungsträger auf der kreislichen und (gemeinde-)kommunalen Ebene bleiben gleich
- und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ändert sich nicht.

Zudem berücksichtigt die Berechnung die politisch bereits vereinbarten Veränderungen beim Vorwegabzug nach § 3 Abs. 2 BbgFAG, schreibt die Verbundgrundlagen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 2,6% p.a. und die durchschnittlichen Steuerkraftmessen der Ausgleichsjahre 2011 bis 2013 und ebenso die Umlagesätze (gem. § 12 BbgFAG (auf der Grundlage des Durchschnittsumlagesatzes 2010-2012) fort, beachtet eine zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten (deutlicher als der Demografiebericht) differenzierenden sog. Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Bauen und Verkehr (für die Jahre 2016 bis 2018) und bezieht für die Schülerprognose eine Schülermodellrechnung 2012 des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport mit ein.

Auf den Punkt gebracht lautet das Ergebnis der Projektionsberechnung (für 2020): Das unterstellte Wachstum der Verbundgrundlagen iHv 2,6 Prozent p.a. sowie der Wegfall des

---

<sup>10</sup> Vortrag der Staatssekretärin im Finanzministerium *Trochowski* in der Enquetekommission 5/2 am 14. 9. 2012, abrufbar (u.a. als PP-Folie) unter Protokoll der 14. Sitzung (P-EK2 5/14), S. 377 ff., ([www.landtag.brandenburg.de](http://www.landtag.brandenburg.de)).

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Vorwegabzugs gem. § 3 Abs. 2 BbgFAG können den Wegfall der SoBEZ nach § 11 Abs. 3 und 3a nicht kompensieren; die Finanzausgleichsmasse sinkt gegenüber 2012 um ca. 14 Prozent. 367 von 419 Gemeinden erhalten in der Projektionsrechnung 2020 geringere Schlüsselzuweisungen. Dabei fällt der durchschnittliche relative Rückgang der Schlüsselzuweisungen im Berliner Umland deutlich geringer aus als im weiteren Metropolitanraum.<sup>11</sup> Die Verbundmasse nach § 3 Abs. 1 BbgFAG sinkt – in absoluten Zahlen – um 114.159 Mio Euro (nach Vorwegabzug und Abrechnung der Vorjahre um 143.853 Mio Euro). Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG nimmt um 273.993 Mio Euro ab, die Schlüsselmasse um 137.363 Mio Euro.

Für den Landeshaushalt beträgt die verbleibende Deckungslücke (2020) etwa 550 Mio Euro, sofern eine Stellenzahl von 42.000 VZE erreicht, die Investitionsquote auf 10 Prozent gesenkt wird und sich die relativ optimistischen Steuerschätzungen vom Mai 2012 realisieren.<sup>12</sup> Spielraum für (zusätzliche) Ausgabenerhöhungen besteht bei alledem nicht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Das bereits durch den Einsetzungsbeschluss formulierte Gebot, eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung herbeizuführen und die Verwaltung insgesamt zukunftsfest, effizient und bürgernah zu gestalten, erfordert mit Blick auf die deutlich unterschiedliche – und gemessen an den Einschätzungen zum Zeitpunkt der landesweiten Gemeindegebietsreform (2003) unerwartet schnell voranschreitende – demografische Entwicklung in den verschiedenen Landesteilen und auch unter Beachtung der Entwicklung der Landesfinanzen eine **gesetzliche Optimierung der Verwaltungsstrukturen einschließlich des jeweils zugeordneten Aufgabenbestandes**. Mit der Reduzierung der Anzahl und gleichzeitigen Vergrößerung von kommunalen Hauptverwaltungen lassen sich nach allgemeiner Einschätzung Synergieeffekte erzielen; jedenfalls wird die einzelne Verwaltung durch größere Fallzahlen in den Einzelsegmenten ihres Zuständigkeitsbereiches effektiver.

Da weiterhin feststellbar ist, dass die Anforderungen an den Aufgabenvollzug in den letzten Jahrzehnten aufgrund zunehmender Aufgabenfülle und Komplexität der Einzelaufgaben kontinuierlich gewachsen sind, ist einer weiteren Anhebung von Verwaltungsstandards entgegenzuwirken.

---

<sup>11</sup> Ebda., Folie 28.

<sup>12</sup> Ebda., Folie 17.

#### Empfehlung 1:

Die Enquetekommission sieht im Hinblick auf Struktur und Aufgabenverteilung von Landes- und Kommunalverwaltung *dringenden Handlungsbedarf*. Der Organisationsgesetzgeber, die Landesregierung und die Kommunen müssen sich auf eine ungleiche Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in den verschiedenen Landesteilen einerseits und die voraussichtlich enger werdenden finanziellen Handlungsspielräume einstellen. Die skizzierten Entwicklungen erfordern Verwaltungsstrukturen und eine Aufgabenverteilung, die sowohl den Entwicklungen im Metropolenraum um Berlin als auch in den der Bundeshauptstadt fernerer Regionen des Landes gerecht werden; die Verwaltungsstrukturen und -angebote müssen mit anderen Worten den unterschiedlichen Anforderungen in den unterschiedlich dicht besiedelten Landesteilen mit einer im Durchschnitt (teilweise) deutlich älter werdenden Einwohnerschaft gerecht werden.

#### Empfehlung 2:

Die Enquetekommission hält es für notwendig, einem weiteren – auch durch den Bundesgesetzgeber bewirkten – Aufgabenzuwachs und der normativ verankerten Steigerung von Verwaltungsstandards entgegenzuwirken, um auch weiterhin den rechtmäßigen Vollzug der Verwaltungsaufgaben durch landeseigene Behörden und die Kommunalverwaltungen zu gewährleisten.

### **III. Funktional- und Gebietsreformen in Brandenburg**

#### **1. Funktionalreformprozess in den letzten 20 Jahren**

Die Fortsetzung einer dem Subsidiaritätsgedanken folgenden, bereits in den 90ziger Jahren begonnenen Funktionalreform steht auch im Land Brandenburg immer wieder auf der Tagesordnung und ist Gegenstand der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode. Eine mehrere Jahre tagende interministerielle Arbeitsgruppe zur Fortführung der Funktionalreform unter Beteiligung auch der kommunalen Spitzenverbände (Abschlussbericht 2009) konnte keine Einigung über die Kommunalisierung weiterer, bislang durch die landeseigene Verwaltung vollzogenen Aufgaben erzielen: Üblicherweise wurden von Ressortvertretern gegen die jeweilige Aufgabenkommunalisierung hohe fachliche Anforderungen beim Vollzug und die Kosten einer solchen Verlagerung (strikte Konnexität) eingewandt.

#### **2. Grundannahmen für die Identifizierung und Auswahl prinzipiell geeigneter Aufgaben für die Fortsetzung des Funktionalreformprozesses und kreisgebietliche Modellvarianten**

Aus diesem Grunde hat die Enquetekommission 5.2 die Aufgabendiskussion nunmehr unter der Prämisse geführt, dass auch auf kommunaler Ebene hinreichend qualifiziertes Personal (in ausreichender Anzahl) für den Vollzug weiterer komplexer und fachlich anspruchsvoller Aufgaben zur Verfügung stehen wird. Weiterhin wurde das „Totschlagsargument“ zu hoher Kosten unter dem Konnexitätsgesichtspunkt in den Fachgesprächen mit Ressortvertretern ausgeblendet. Die Kostenfrage soll am Ende des Diskussions- und möglicherweise

Einigungsprozesses für ein Gesamtpaket erörtert werden, um auch die zur Haushaltskonsolidierung von Land und Kommunen erforderlichen (personellen und finanziellen) Synergie- und Abschmelzeffekte berücksichtigen zu können. Dies ist auch sachgerecht, da auch das strikte Konnexitätsprinzip an dem für die Aufgabenerfüllung erforderlichen tatsächlichen Bedarf und nicht am heutigen Ist-Zustand ansetzt.<sup>13</sup>

**Empfehlung 3:**

Die Enquetekommission sieht eine Gesamtverantwortung von Land und Kommunen im Hinblick auf die Gewinnung des notwendigen qualifizierten Personals für die Landes- und Kommunalverwaltungen. Dies gilt insbesondere für die Ausbildung / das Studium des Personals des sog. nichttechnischen gehobenen Dienstes, das für die Kommunalverwaltungen von besonderer Bedeutung ist. Die Enquetekommission empfiehlt die Ausbildung / eine Studienmöglichkeit dieses Personals im Land Brandenburg, damit den landesspezifischen Besonderheiten bereits im Rahmen der Ausbildung / des Studiums hinreichend Rechnung getragen werden kann.

**Empfehlung 4:**

Die Enquetekommission stellt fest, dass eine nicht nur marginale Fortführung der Funktionalreform nur möglich ist, wenn im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung (auch) die bereits von der Landesregierung beschlossenen Einsparerfordernisse abgebildet werden. Der von der Landesregierung beschlossene Korridor über den erforderlichen weiteren Personalabbau hat in diesem Sinne Beachtung zu finden. Das Leitbild ist auch im Hinblick auf die neu kommunalisierten Aufgaben die sparsam wirtschaftende Kommune, die auch Kooperationslösungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität prüfen soll. Kooperationsmodelle als Voraussetzung und Grundlage für eine nicht nur marginale Aufgabenkommunalisierung sind demgegenüber kein praktikables Funktionalreforminstrument. Die mit der Aufgabenkommunalisierung einhergehenden, für die obersten Landesbehörden – spiegelbildlich zum Verantwortungszuwachs der kommunalen Familie – entstehenden (auch finanziellen) Steuerungsverluste sind zu akzeptieren.

---

<sup>13</sup> Diese Einschätzung widerspricht auch nicht dem vom BbgVerfG festgestellten, aus der Konnexitätsregelung des Art. 97 Abs. 3 LV ableitbaren *funktionalen Verschlechterungsverbot*: Aus der Kombination von Schutzzweck und der Erkenntnis, dass die erforderliche Kostendeckung kein einmaliges Ereignis, sondern ein fortlaufender Prozess ist, folgt ein die Kommunen schützendes Verschlechterungsverbot im Vergleich zum Status quo und bezogen auf die einzelne Aufgabe (VerfGBbg, LKV 2002, 323, 324). Zu den Anforderungen des Konnexitätsgrundsatzes siehe im Einzelnen *Schumacher*, in: Ders., Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, § 2, Rdnr. 12, m. zahlr. Nachw.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

### 3. Kommunale Gebietsreformen im Land Brandenburg

Die Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern erfolgte zunächst auf der Grundlage des noch von der ersten frei gewählten Volkskammer am 17. Mai 1990 beschlossenen Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR<sup>14</sup> und der 1992 verabschiedeten Verfassung des Landes Brandenburg. Nach der Wendezeit existierten in Brandenburg 38 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 1.793 kreisangehörige Gemeinden. In nur 7 Prozent dieser Gemeinden lebten zwischen 1.000 und 2.000 Einwohner, lediglich 108 Gemeinden konnten als größere Städte angesehen werden. In etwa 65 Prozent der Gemeinden lebten weniger als 500 Einwohner, in weiteren 18 Prozent der Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohner. Unter bewusstem Verzicht auf eine allgemeine Gemeindegebietsreform und zur Wahrung der lokalen Identität der brandenburgischen Bürger wurden von 1991 bis 1993 auf der Grundlage einer Amtsordnung<sup>15</sup> (und Amtsbildungsverordnung) 158 Ämter (Verwaltungsgemeinschaften mit der Qualität sog. niederer Gemeindeverbände [die nicht Gebietskörperschaften, sondern sog. Bundkörperschaften sind, und deren Organe nicht direktdemokratisch / durch Wahlen der Wahlbürgerschaft legitimiert werden]) gegründet, die fortan die gemeinsame Verwaltung für die amtsangehörigen Gemeinden übernahmen; 56 Städte waren weiterhin amtsfrei und verfügten über eine eigene hauptamtliche Verwaltung. Erst 2003 kam es zum Abschluss einer landesweiten Gemeindestruktur- und Gebietsreform, durch die eine Reduzierung auf 422 Gemeinden (davon 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden), 4 kreisfreie Städte, 54 Ämter und 2 Gemeinden mit dem Sonderstatus sog. Großer kreisangehöriger Städte (Eisenhüttenstadt und Schwedt) erfolgte.

Die – erste und bislang einzige – kreisliche Neugliederung hat Brandenburg als erstes der neuen Bundesländer bereits 1993/94 abgeschlossen: Aus 38 wurden 14 Landkreise, die Anzahl der kreisfreien Städte wurde von 6 auf 4 reduziert. Zu optimistisch war der Gesetzgeber hinsichtlich der Einigungsfähigkeit über die Sitze der Kreisverwaltungen. Er setzte zunächst auf die Konsensfähigkeit der Beteiligten und musste schließlich die Kreissitzproblematik durch 14 Einzelgesetze nachholen.

#### Empfehlung 5:

Die Enquetekommission empfiehlt, die streitanfällige Bestimmung des Verwaltungssitzes im Falle der Kreisneugliederung – unbeschadet der Frage der Fortführung von Verwaltungsstandorten – gesetzlich zu treffen.

<sup>14</sup> GBl. DDR 1990, S. 255.

<sup>15</sup> Art. 1 des Gesetzes über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg vom 19. 12. 1991, GVBl. S. 682.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Prägend für die Struktur der brandenburgischen Landesverwaltung war und ist (bislang) die Entscheidung für einen Verzicht auf eine Mittelinstanz (also für einen zweistufigen Verwaltungsaufbau<sup>16</sup>).

#### **IV. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Kommunalreformen – einige Anmerkungen**

Bei grundlegenden Eingriffen in die kommunalen Verwaltungs- und Gebietsstrukturen, bei einer Neuordnung des Aufgabenvollzugs und bei Konzeption der erforderlichen Komplementärregelungen des kommunalen Finanzausgleichs hat der brandenburgische Gesetzgeber jene verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu beachten, die vom Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten in den letzten Jahrzehnten für diese Gesetzgebungsmaterien entwickelt worden sind.

##### **1. Grundsätze der Neugliederungsdogmatik**

Bereits die kommunalen Gebietsreformen der alten Bundesländer in den 60ziger und 70ziger Jahren haben zu einer Fülle verfassungsgerichtlicher Entscheidungen geführt. Im Zuge der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Strukturreformen in den neuen Bundesländern sind die bekannten – aus Art. 28 Abs. 2 GG und den landesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantien folgenden – Maßstäbe in zum Teil modifizierter und erweiterter Ausprägung bekräftigt worden: Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind *nur aus Gründen des öffentlichen Wohls* und *nach Anhörung der betroffenen Kommunalkörperschaften* zulässig. Im Zentrum der verfassungsgerichtlichen Neugliederungsprüfung stehen die vollständige und zutreffende gesetzgeberische Ermittlung des Neugliederungssachverhaltes, die Frage, ob der Neugliederungsgesetzgeber eben diesen Sachverhalt seiner Neugliederungsentscheidung zugrunde gelegt hat, weiterhin ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff „geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die Gebote der Sach- und Systemgerechtigkeit beachtet. Soweit indessen über die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers zu befinden ist, darf sich das Verfassungsgericht nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern hat seine Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Einschätzungen und Entscheidungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Werteordnung widersprechen.“<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. Landesorganisationsgesetz (LOG) v. 25. 4. 1991, GVBl. I S. 148.

<sup>17</sup> BVerfGE 50, 50 f. – *Hannover-Laatzten*.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

## b) Die Konkretisierung des Gemeinwohlinteresses

Das Gemeinwohlinteresse (die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls) für eine kommunale Neugliederung spiegelt sich wider sowohl in der gesetzgeberischen Grundentscheidung für eine kommunale Gebietsreform als solcher, als auch in einem – soweit vorhanden – gesetzgeberischen Leitbild, und weiterhin in der konkreten, die einzelne Gemeinde oder den Gemeindeverband betreffenden Neugliederungsregelung. Dabei ist der Kreis der einschlägigen Gemeinwohlbelange prinzipiell weder eingrenzbar, noch sind diese Belange von vornherein von unterschiedlichem Gewicht. Das Spektrum reicht von Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsaspekten unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional- und Landesebene. Zudem hat der Neugliederungsgesetzgeber Verfassungsprinzipien wie das Sozialstaatsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz, das Demokratieprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Blick zu nehmen;<sup>18</sup> die bundesverfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie zwingt schließlich dazu, Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen *und* die bürgerschaftlich-partizipatorische Komponente zum Gegenstand der Abwägungsentscheidung zu machen.<sup>19</sup>

Eine materielle Bewertung der vom Neugliederungsgesetzgeber seinen Entscheidungen zugrunde gelegten – prägenden – Gemeinwohlbelange erfolgt indes in einem mehrfach abgestuften System mit einer Zunahme an Prüfungsdichte, je mehr sich der Gesetzgeber der konkreten Zuordnungsentscheidung nähert.<sup>20</sup> Im Rahmen der konkreten Abwägungsentscheidung hat der Gesetzgeber alle[!] objektiv ermittelbaren historischen, geografischen, sozio-kulturellen Aspekte, insbesondere Verflechtungsbeziehungen zwischen den bislang selbständigen Kommunalkörperschaften zu beachten. Werden wesentliche Gesichtspunkte übersehen, ist die gesetzgeberische Zuordnungsentscheidung zwingend fehlerhaft, selbst wenn bei Beachtung des erheblichen Belanges keine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Die anzuhörenden Gemeinden und Gemeindeverbände sind allerdings gehalten, die einschlägigen – abwägungsrelevanten – Belange im Rahmen ihrer Anhörungen nicht zu verschweigen.

Bereits aus dieser Logik können prozedurale Erfordernisse an die Konkretisierung des öffentlichen Wohls abgeleitet werden: Wenn sich eine Landesregierung bereits im Entwurfsstadium auf ein bestimmtes Neugliederungskonzept festlegt, ohne dass dieses sodann durch den Gebietsreformgesetzgeber im Rahmen der Landtagsberatungen überprüft wird, ohne dass m. a. W. alle relevanten örtlichen, überörtlichen und staatlichen Belange in eine

---

<sup>18</sup> So bereits NdsStGH, StGH 1/89, Rechtsgutachten v. 13. 12. 1989, StGHE 3, 84 (100), unter Hinweis auf StGHBW, ESVGH 25, 1 (7).

<sup>19</sup> Vgl. hierzu die Vorbemerkung, S. 5, auszugswise Wiedergabe der *Rastede*-Entscheidung des BVerfG.

<sup>20</sup> Besonders deutlich in diesem Sinne das mutatis mutandis fortgeschriebene 3-Stufenmodell des ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639ff. = LKV 1997, 413, LS; NVwZ-RR 1999, 55 f.; hierzu ausführlich *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 77 ff., m. zahlr. Nachw.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

differenzierende Interessenabwägung eingestellt werden, ist – wie bei dem ersten Versuch einer landesweiten Landkreisreform in Mecklenburg-Vorpommern (2007) – das Verdikt der Verfassungswidrigkeit unvermeidbar: Der mecklenburg-vorpommersche Landtag hatte sich auf der Grundlage des Regierungsentwurfs frühzeitig auf das verfassungslegitime Ziel kostengünstiger / effizienter Kommunalverwaltungen, einseitig anknüpfend an die Planungsregionen und das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung festgelegt, ohne die partizipatorisch-demokratische Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung und andere, weniger schwer belastende Neugliederungs- und auch Kooperationsvarianten in einem der Entscheidung vorgelagerten Abwägungsprozess zu untersuchen.

Die Grundsatzentscheidung über die Frage, was ein „Gemeindeverband“ im verfassungsrechtlichen Sinne ist, ob eine neu gebildete Kommunalkörperschaft („Regionalkreis“) mit einer Flächenausdehnung von zwischen ca. 3.200 km<sup>2</sup> und ca. 7.000 km<sup>2</sup> (einer Fläche, die bei dann 500.000 Einwohnern dreimal so groß ist wie das Saarland) noch als Verband qualifiziert werden kann, der gewissermaßen aus Richtung der Gemeinden – von den Gemeinden her, auf die wechselseitige Förderung und Unterstützung der Mitglieder des Verbandes gerichtet und nicht als Landesverwaltungseinheit – gebildet wird, musste das MVVerfG wegen dieser schwerwiegenden prozeduralen Mängel nicht mehr entscheiden.<sup>21</sup> Seit 2011 existieren in Mecklenburg-Vorpommern – diesmal mit Billigung des Landesverfassungsgerichts<sup>22</sup> – sechs Landkreise; der deutschlandweit größte Landkreis „Mecklenburgische Seenplatte hat bei 275.406 Einwohnern eine Fläche von 5.469 km<sup>2</sup> (und einen Kreistag mit 87 Mitgliedern). Vom traditionellen Bild des Land-Kreises, bei dem um einen zentralen Ort mit oberzentralen Funktionen herum – die „Kreis-Stadt“ – ein Kreis (nicht unbedingt mit dem Zirkel) gezogen wird, in dessen Radius sich die „zugeordneten“

---

<sup>21</sup> Urteil vom 26. Juli 2007, DVBl. 2007, 1102 ff.; siehe dazu *Nierhaus*, in: BÜCHNER / FRANZKE / DERS. (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, KWI-Gutachten 2, 2008, S. 7 ff., m. w. Nachw.

<sup>22</sup> MVLVerfG 21/10, Urt. v. 18. 8. 2011, Leitsätze: „1. Das Funktionieren eines Kreises als Selbstverwaltungseinrichtung, insbesondere in seiner übergemeindlichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, sowie seine Überschaubarkeit und Bürgernähe hängen von einer Vielzahl von nur teilweise numerisch erfassbaren Faktoren ab, wie etwa der Bevölkerungsdichte, aber auch der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur. Die länderspezifischen Unterschiede stehen einer bundesweit einheitlichen Maßstababildung entgegen. 2. Auch wenn die Einhaltung der strukturellen Anforderungen des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV grundsätzlich der vollen verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt, ist es zunächst Sache des Gesetzgebers, die künftige Entwicklung von Sachverhalten zu beurteilen und die Auswirkungen der von ihm getroffenen Regelungen hierauf zu prognostizieren. Ihm kommt insoweit ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum selbst dann zu, wenn er – wie hier – den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu wahren hat. 3. Ausgehend davon fehlt es an hinreichenden Anhaltspunkten für die Annahme, dass die neuen Kreisstrukturen insbesondere im Hinblick auf ihre Flächenausdehnungen auf bis zu 5.469 km<sup>2</sup> zu erheblichen Beeinträchtigungen vor allem für die Ausübung des kreiskommunalen Ehrenamtes führen werden. 4. Der Gesetzgeber ist gehalten, die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten. Gegebenenfalls hat er dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in den besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen.“

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

kreisangehörigen Gemeinden befinden, haben sich die mecklenburgisch-vorpommerischen Verfassungsorgane damit verabschiedet.

## V. Verwaltungswissenschaften und der politische Neugliederungsdiskurs

Auf der Grundlage verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse bedürfen Verwaltungseinheiten in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen hinreichender Fallzahlen, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Diese wiederum werden nur durch Verwaltungen erreicht, die für eine *hinreichend große Zahl von Einwohnern* zuständig sind. Exakte Einwohnerzahlenwerte, die Effektivität und Effizienz für die Erfüllung bestimmter Aufgaben garantieren, gibt es nicht. Allgemeinhin werden Einwohnerzahlenwerte von mindestens 5.000 bzw. 8.000 Einwohnern, teilweise 10.000 und mehr Einwohnern (in Abhängigkeit von diversen Faktoren wie dem Aufgabenbestand, dem naturräumlichen Zuschnitt, der Verkehrsanbindung, etc.) als untere Grenze für gemeindekommunale Verwaltungen verordnet. Tendenziell gilt: Je höher die Anhebung der Fallzahlen der Verwaltungen ausfällt, umso höhere Skaleneffekte können erzielt werden.

Als einwohnerzahlenbezogene Mindestgröße für Kreisverwaltungen werden vielerorts Bereiche von 100.000 oder 125.000 Einwohnern genannt, damit der Landkreis die zugewiesenen überörtlichen Trägerfunktionen und die Ergänzungs-, Förderungs- und Ausgleichsfunktionen kraftvoll wahrnehmen kann. Allerdings ist evident, dass sich die Kreisgröße nicht allein aus einer (prognostizierten) Einwohnerzahl konzipieren lässt. Bei deutlich unterschiedlicher Bevölkerungsdichte wird als Bezugsgröße traditionell ein *Flächenansatz* ergänzt. Das ist auch insofern sachgerecht, als dem Landkreis eine Fülle von Aufgaben obliegen kann, die mit dem Gebiet als solchem zusammenhängen (z.B. Forst, Straßenbau, Naturschutz).<sup>23</sup> Die Proportionen von Einwohneranteil und Fläche müssen bei alledem nicht zwangsläufig miteinander korrespondieren.

Jedenfalls scheint unbestritten zu sein, dass höhere Fallzahlen bei der Bearbeitung der Fachaufgaben einen höheren Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter zulassen, der wiederum zu besserer Qualität der Arbeitsergebnisse sowie Effizienzsteigerungen führt.

---

<sup>23</sup> So hat der kleinste Landkreis in Niedersachsen ca. 50.000 EW (Lüchow-Dannenberg), der größte demgegenüber ca. 350.000 EW; trotz einer Richtgröße von 100.000 EW unterschreiten 7 nds. Landkreise diese Mindestgröße.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

**Empfehlung 6:**

Die Enquetekommission stellt fest, dass es eine im bundesweiten Vergleich inhomogene Situation in Bezug auf den Größenzuschnitt von Landkreisen gibt (hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche). Insgesamt wird bei den Kommunalreformen der letzten Jahre eine Tendenz zu vergrößerten Strukturen sichtbar, wobei sich die Landesgesetzgeber üblicherweise eines Einwohnerzahlen- und Flächenansatzes bedient haben. Ein wesentliches Begründungselement für den vergrößerten Flächenzuschnitt der Kommunalkörperschaften liegt in dem gewachsenen Aufgabenbestand.

Die Enquetekommission hält dementsprechend die traditionellen einwohner- und flächenbezogenen Ansätze zur Bestimmung der Größenzuschnitte von Gebietskörperschaften und Verwaltungseinheiten auch weiterhin und in Brandenburg für prinzipiell geeignet. Die Vergrößerung der Verwaltungskörperschaft ist ein sachgerechtes Instrument zur Gewährleistung der erforderlichen Fallzahlen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen, um auch weiterhin, insbesondere bei sinkenden Bevölkerungszahlen, eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung zu gewährleisten.

Ein möglicher Weg zu größeren Fallzahlen ist auch die Kooperation verschiedener Gebietskörperschaften im Sinne einer gemeinsamen, gebündelten Aufgabenerledigung. Gesetzlich verordnete Kooperationen stellen einen im Vergleich zu Zwangsfusionen von Gebietskörperschaften milderen Eingriff dar und könnten insoweit, bei Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, einen verfassungsrechtlichen Vorrang genießen. Sofern der Gesetzgeber als zentrale Zielsetzung der Reform eine finanzielle Konsolidierung der Landkreise durch Synergien definiert, müsste die Kooperationsrendite der Fusionsrendite entsprechen. Derartigen, sich in Gutachten zur Fusionsrendite von Gebietsreformen andeutenden Überlegungen sind allerdings durch fehlende Praxistauglichkeit von vornherein Grenzen gesetzt, da einer Neugliederung nicht mehrjährige Kooperations-Versuchsphasen vorgelagert sein können. Auch wird zu Recht angezweifelt, dass die Kooperation eine ähnliche Stabilität erlangen könnte wie eine Verwaltungsneuordnung durch Eingriff in die gebietskörperschaftliche Struktur. Es bleibt festzuhalten, dass die Kooperation ein gutes, flankierendes Instrument zur Stärkung der Verwaltungskraft darstellt. Demgegenüber ist die Kooperation nicht geeignet, strukturelle Defizite dauerhaft zu überwinden.

**Empfehlung 7:**

Die Enquetekommission empfiehlt den kommunalen Gebietskörperschaften eine verstärkte Kooperation in allen Bereichen, in denen keine rechtlichen (Zuständigkeits-) Hemmnisse bestehen.

Einer vertieften Analyse bedarf die Frage, ob und in welchem Umfange von der Konzeption des „Front- und Backoffice“ Gebrauch gemacht werden kann, um die Effizienz, Effektivität und Bürgernähe der Verwaltung zu gewährleisten / zu erhöhen.

**Empfehlung 8:**

Weiterhin ist zu prüfen, ob und in welchem Umfange von der Konzeption „Front- und Backoffice“ Gebrauch gemacht werden kann, um zugleich Effizienz, Effektivität und Bürgernähe der Verwaltung zu gewährleisten und zu erhöhen.

## **VI. Kreisneugliederung**

### **1. Modellierung durch *Bogumil***

Aus den skizzierten Gründen hat die Enquetekommission der argumentativen Auseinandersetzung über die künftigen Landes- und Kommunalverwaltungsstrukturen die simple Annahme zugrunde gelegt, dass größeren, einwohnerstärkeren Verwaltungsstrukturen eine größere Anzahl auch komplexer Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden kann als (den bestehenden kleineren) Kommunalkörperschaften. Modellhaft zusammengefasst wird diese Grundannahme durch die von *Bogumil/Ebinger* eingeführten Szenarien,<sup>24</sup> in denen es künftig (statt heute 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte) nur noch 12 oder 8 oder 5 Landkreise und möglicherweise zur Reduzierung von Verwaltungsdoppelstrukturen mit Ausnahme der Landeshauptstadt keine kreisfreien Städte mehr gibt.

#### **a) „5+1“**

Die Variante „5+1“ dient insbesondere der Erzielung intragemeindeverbandlicher horizontaler Finanzausgleichswirkungen (alle 5 Landkreise reichen in den strukturstarken Verflechtungsraum um Berlin hinein und zugleich bis an die Peripherie des sog. erweiterten Metropolenraums), durch die entsprechende Ausgleichsregelungsversuche innerhalb des FAG weitgehend überflüssig werden. Ein weiterer Vorteil dieses Modells liegt in der durch die Größe dieser Kommunalkörperschaften geschaffenen Möglichkeit, nahezu die gesamte staatliche Vollzugsverwaltung kommunalisieren zu können, soweit dem nicht Europa- oder Bundesrecht entgegensteht. Hiermit wären zugleich ein geringerer Steuerungs-, Koordinierungs- und Aufsichtsaufwand für das Land und ein hoher Professionalisierungs- und Spezialisierungsgrad bei der künftigen Aufgabenerledigung verbunden. Es würden weiterhin größte personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale erzeugt und die Regionalplanung und –Entwicklung könnten konzentriert auf der Kreisebene erfolgen. Schließlich würden die Kreisverwaltungen mit den historisch gewachsenen und kulturellen Regionen in den neu entstehenden Landkreisen übereinstimmen; es gäbe nicht länger die Zerschneidung derartiger Regionen durch Landkreisgrenzen.

---

<sup>24</sup> Gutachten zur Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012 (abrufbar unter der Internetseite der Enquetekommission 5.2, [www.landtag.brandenburg.de](http://www.landtag.brandenburg.de)).

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Die Einwände gegen das „5+1“-Sektoralkreismodell scheinen allerdings im politischen Diskurs zu überwiegen: Faktisch würden die Landkreise wegen ihrer Dimension und des deutlich überwiegenden „staatlichen“ Aufgabenbestandes zu „Bezirksverwaltungen“ mit politischer Dominanz der Landräte, durch die auch politische Meinungsbildungsprozesse (für Ziele einer landeseinheitlichen Entwicklung) deutlich erschwert werden könnten. Hiermit ginge ein Verlust auch finanzieller Handlungs- und Steuerungsspielräume des Landes einher. Kreistagsabgeordnete könnten kaum noch ehrenamtlich ihre Funktionen wahrnehmen (zumindest bestünde die Notwendigkeit deutlich höherer Aufwandsentschädigungen), die „inhaltliche Entfernung“ der politischen Akteure von den Entscheidungsgegenständen wäre möglicherweise – für eine kommunale Gebietskörperschaft – zu groß. Die Landkreisverwaltungen erschienen als (über)große Verwaltungen ohne Ressortverantwortung (Letztverantwortlichkeit des Landrates „für alles“) und hätte im Übrigen einen enormen Umsetzungs- / Transformationsaufwand (Personalbestände, Vermögenswerte) zu bewältigen. Ein entscheidender Einwand liegt schließlich in den verfassungsrechtlichen Risiken des Sektoralkreismodells.<sup>25</sup>

#### **b) „14+4“ und „12+1“**

Ein Festhalten an der bisherigen Struktur „14+4“ wird von keiner politischen Gruppierung vertreten und bedarf daher keiner Vertiefung.

Für die Umsetzung des „12+1“-Modells könnte der nur geringe Anpassungsbedarf sprechen, die überschaubare Anzahl der unmittelbar betroffenen Akteure und die Anknüpfung an die bestehenden Strukturen. Auch könnte diese moderate Vorgehensweise den Impuls für mehr Kooperation auf der Kreisebene bilden (einschl. Front-/Backoffice-Lösungen). Auch hinsichtlich der Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs gäbe es nur geringe Anpassungserfordernisse. Weiterhin wäre eine Konzentration auf die Reform der gemeindlichen Strukturen eine mögliche Konsequenz. Das verfassungsrechtliche Risiko wäre mangels einer „Untermaßverbots“-Rechtsprechung im staatsorganisatorischen Bereich überschaubar.

Mit dem „12+1“-Modell sind nach ganz überwiegender Auffassung allerdings keine nachhaltigen Lösungsansätze für die skizzierten demografischen und sonstigen Probleme des Landes Brandenburg verbunden: Insbesondere bestehen auf Grundlage der nachvollziehbaren Einschätzungen von *Bogumil* kaum Möglichkeiten für weitere Aufgabenkommunalisierungen; mit der „12+1“-Variante werden m.a.W. lediglich regulierende Eingriffe des Gesetzgebers in Bezug auf strukturell notleidende Gebietskörperschaften simuliert.

---

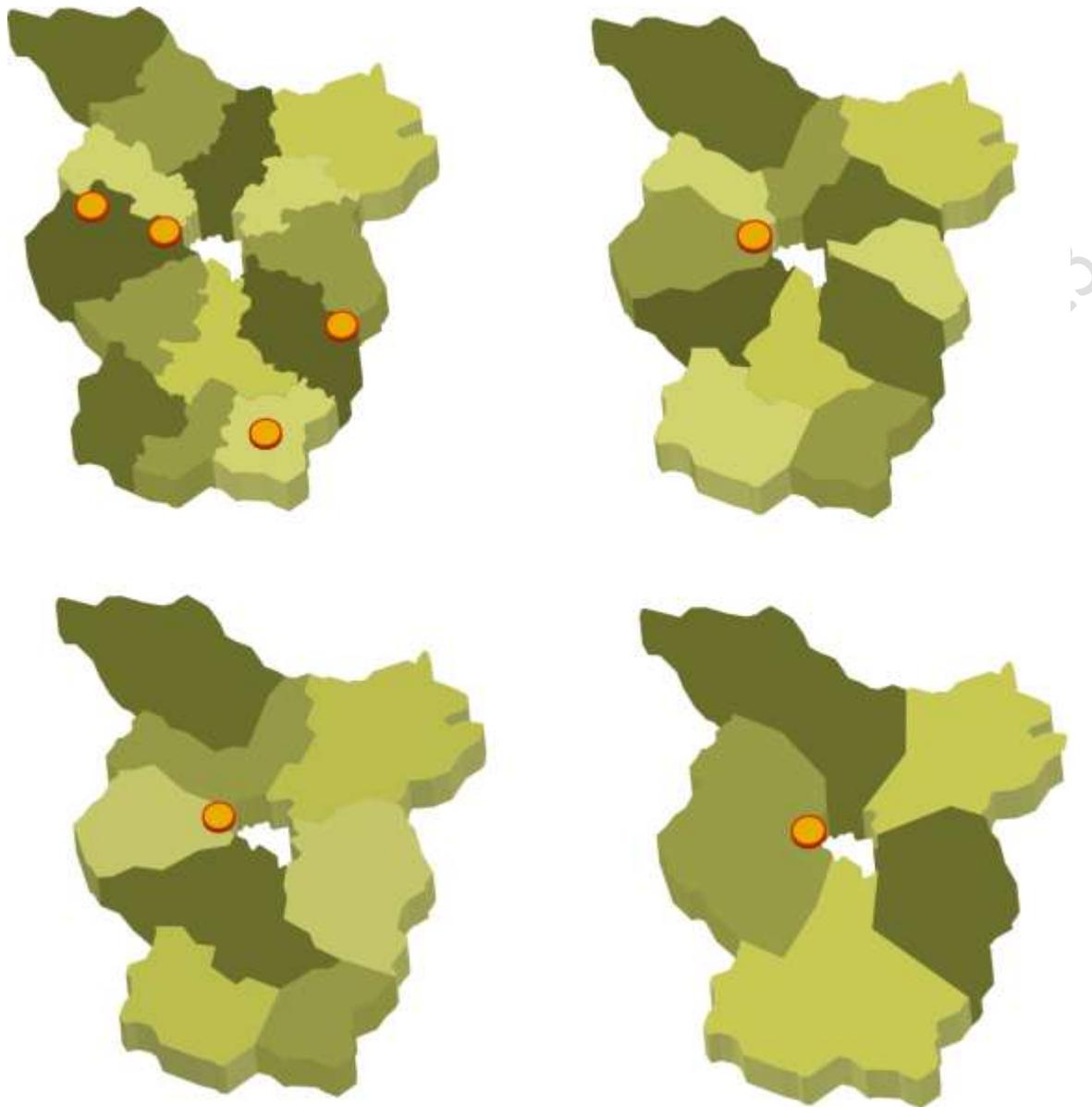
<sup>25</sup> Siehe hierzu statt aller *J. Ipsen*, Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsmodernisierungsgesetzes, Rechtsgutachten zur Kommunalreform in Mecklenburg-Vorpommern, 2005, S. 41 ff.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Abbildung 1: Struktur der Landkreise (Modelle 14+4, 12+1, 8+1, 5+1)

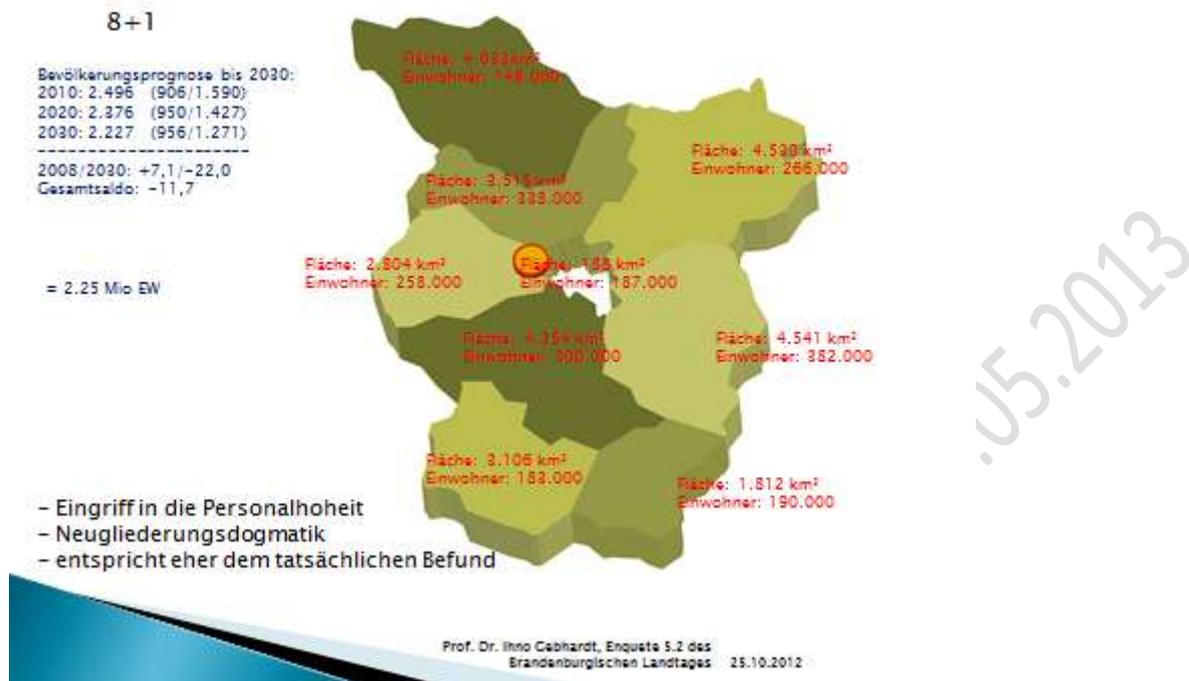


**c) „8+1“ / „8+x“**

Nach allem reduziert sich der modellierte Empfehlungs-Korridor (insoweit[!]) auf die Varianten „8+1“ bis „12+1“ (bzw.: 7/8/9 oder wohl höchstens 10+1“).

Im Zusammenhang mit den durch *Bogumil* eingeführten Modellvarianten ist weiterhin klarzustellen, dass die Diskussion über die Vor- und Nachteile möglicher Einkreisungen kreisfreier Städte noch nicht abschließend geführt ist, so dass insoweit modifizierte Modellvarianten „8+x“ bis „12+x“ zu erörtern sind. Aus den genannten Gründen konzentrieren sich die folgenden Einschätzungen und Empfehlungsmuster (dieser Stellungnahme) auf das Modell „8+x“, das allerdings bei einer Landkreisgrenzen überschreitenden Neugliederung Modifikationen zugänglich sein muss.

Abbildung 2: Folie „8+1“ (*Bogumil-Modell*, Folie vom 25.10.12) mit Einwohnerzahlenwerten



## 2. Neugliederung der Landkreise – nur innerhalb bestehender Landkreisgrenzen?

Einwohnerzahlenrichtwerte und gesetzgeberische Leitbilder besitzen nach der einschlägigen landesverfassungsgerichtlichen Judikatur nur eine „relative Bindungswirkung“ für die konkrete gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung. So darf die Unterschreitung eines bestimmten Zahlenwertes nicht rechtlich oder faktisch zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde / eines Gemeindeverbandes führen, wenn – wie bereits angedeutet – z. B. geographische Gegebenheiten (wie etwa die isolierte Lage der Gebietskörperschaft), geschichtliche Zusammenhänge (etwa die selbstbewusste Rolle der Kommune in der Geschichte), oder sozio-kulturelle Gesichtspunkte (z. B. die sorbische Prägung oder religiöse Besonderheiten innerhalb der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes, landmannschaftliche Verbundenheiten) entgegenstehen.<sup>26</sup> Dementsprechend ist es keineswegs

<sup>26</sup> VerfGBbg, LKV 2002, 573 (575/576) – *Kreuzbruch*. Auf der Internetseite des Landkreises Prignitz heißt es zur Geschichte der Prignitz am Ende: „1952 wurden mit Auflösung der von den alliierten Kontrollmächten nach Ende des 2. Weltkrieges gebildeten mitteldeutschen Länder durch die damalige DDR-Regierung die historisch gewachsenen Kreise der Mark aufgelöst. Die Prignitz wurde auf die neugeschaffenen Bezirke Magdeburg, Potsdam und Schwerin aufgeteilt und insgesamt sieben neuen Landkreisen zugeordnet (Perleberg, Pritzwalk, Wittstock, Havelberg, Ludwigslust, Parchim und Kyritz). Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 wurden auch die alten Länder wiederhergestellt. Im Zuge der brandenburgischen Kommunalwahl trat am 5. Dezember 1993 eine erneute Kreisgebietsreform in Kraft, wobei die historischen Grenzen wieder ignoriert wurden. Mit dieser Reform entstand der heutige Landkreis Prignitz, der Teile der Ostprignitz mit Pritzwalk,

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

fernliegend, dass der brandenburgische Reformgesetzgeber bei seinen Abwägungsentscheidungen für den konkreten kreislichen Zuschnitt berücksichtigt, dass z. B. das sorbische Siedlungsgebiet derzeit möglicherweise im Widerspruch zur geschichtlichen Entwicklung und den soziokulturellen Belangen territorial auf gleich drei Landkreise verteilt ist und auch weiterhin, bei Umsetzung eines 8+x-Modells, nicht die anzustrebende Verwaltungszuständigkeit nur eines Landkreises erreicht würde:

Abbildung 3: Die Spreewaldregion im „8+1“-(*Bogumil*-)Modell innerhalb bestehender Landkreisgrenzen



Sofern bestehende Kreisgrenzen zu schlichtweg unverständlichen Doppelungen von Behördenzuständigkeiten führen und/oder soziokulturelle, naturräumliche und andere Besonderheiten (Tagebergbau, Biosphären-/Naturreservate, etc.) unbeachtet lassen, kann m. a. W. der Gesetzgeber Veranlassung für einen Neuzuschnitt einzelner Landkreise „außerhalb“ der bestehenden Landkreisgrenzen sehen (Landkreisgrenzen überschreitende Neugliederung). Das Ergebnis einer umfassenden Bewertung sämtlicher einschlägiger Belange kann demnach im Einzelfall die Schaffung eines „Großkreises“ auch aus drei derzeit bestehenden Landkreisen (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße) und einem Altkreis (z.B. dem im derzeitigen Landkreis Dahme-Spreewald gelegenen Altkreis Lübben) sein. Die Vielzahl der einen sachgerechten gebietlichen Zuschnitt prägenden Faktoren vermag im Einzelfall möglicherweise – als Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung sämtlicher denkbarer Varianten ohne Vorfestlegung[!] – die besondere flächenmäßige Ausdehnung und die hohe Einwohnerzahl des entstehenden Landkreises zu rechtfertigen.

Auch der im „8+x“-Modell modellierte Zuschnitt der strukturschwächeren Landkreise „Prignitz-Ostprignitz-Ruppin“ einerseits und „Havelland-Oberhavel“ andererseits verdeutlicht die schwierige Abwägungsaufgabe, der sich der Gesetzgeber zu stellen hat.

---

*Meyenburg und Demerthin sowie nahezu den gesamten alten Kreis Westprignitz (ohne Havelberg) umfasst. Kurioserweise wurde daneben aus Teilen der alten Ostprignitz mit Kyritz, Heiligengrabe und Wittstock und dem alten Kreis Ruppin mit den Städten Neuruppin, Wusterhausen und Neustadt/Dosse ein neuer Landkreis Ostprignitz-Ruppin gebildet. Text: Torsten Foelsch“ (Hervorhebung nicht im Original) An diesem Beispiel wird deutlich, dass der Gesetzgeber bei einer erneuten Veränderung des gebietlichen Zuschnittes von Kommunalkörperschaften mit Blick auf die Rspr. des Brandenburgischen Verfassungsgerichts genauer hinschauen muss.*

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

In diesen Fällen darf auch nicht der erhebliche zusätzliche Regelungsbedarf einer Landkreisgrenzen überschreitenden Neugliederung zu schwierigen Fragen der Personalüberleitung und Rechtsnachfolge (streitbefangene Vermögensauseinandersetzungen) übersehen werden. Insbesondere die Kreissparkassen mit ihren gebietskörperschaftlich radizierten Geschäftsfeldern sollten im Vorfeld derartiger Regelungen in den Blick genommen werden.<sup>27</sup>

**Empfehlung 9:**

Die Enquetekommission hält eine Kreisgebietsreform für erforderlich, durch die möglichst leistungsfähige Gebietskörperschaften entstehen (oder erhalten werden), die in einem Vergleich der künftigen Landkreise und ggf. kreisfreien Städte einen ausgewogenen Befund zur Wirtschaftskraft, Verwaltungseffizienz und –Effektivität und, durch entsprechende Gestaltung, Bürgernähe der Verwaltung ermöglichen. Soweit möglich, soll die Reform zusätzliche interkommunale / horizontale Finanzausgleichsmechanismen des Finanzausgleichsgesetzgebers überflüssig machen.

**Empfehlung 10:**

Die Enquetekommission empfiehlt die Reduzierung der Anzahl der bestehenden 14 Landkreise auf ..., acht oder ... Landkreise, um eine kraftvolle Wahrnehmung der (insbesondere der auch in diesem gesetzgeberischen Kontext kommunalisierten) überörtlichen Aufgaben, der Ergänzungs-, Förderungs- und Ausgleichsfunktionen zu gewährleisten. Soweit möglich, sollen die Landkreise aus bereits bestehenden Landkreisen gebildet werden. Sofern die im Gesetzgebungsverfahren durchzuführenden Anhörungen der Landkreise einen anderen sachgerechten Zuschnitt unter Berücksichtigung insbesondere der historischen, geografischen, sozio-kulturellen und ökonomischen Gesichtspunkte ergeben, sollen kleinteilige Lösungen vermieden werden.

---

<sup>27</sup> Es sollten bereits vorab Detailfragen geklärt werden: Wie erfolgt z. B. die Bestimmung des Vermögenswertes, auf der Grundlage des bilanziellen Wertes oder des Verkehrswertes? Wer entscheidet bei fehlender Einigung? Erfolgt die Übernahme anteiliger Schulden z. B. aus Investitionskrediten auf gesetzlicher Grundlage? Haben kreisfreie Städte im Falle der Einkreisung die vor der Reform entstandenen Lasten weiterhin eigenständig zu tragen? Das – erfolglos vor dem VerfGMV angegriffene – Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes MV vom 12. 7. 2010 bestimmt in diesem Zusammenhang in § 25 (Altfehlbetragsumlage): „Die bisherigen Landkreise haben alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. Zum Abbau von nach § 10 oder § 13 Absatz 1 übernommenen und nicht in Umsetzung des § 44 Absatz 2 oder 3 reduzierten Altfehlbeträgen sollen die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen, aus deren Gebiet die neuen Landkreise gebildet wurden, innerhalb einer Frist von zehn Jahren eine angemessene Umlage erheben (Altfehlbetragsumlage).“

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

## VII. Gemeinden, Ämter und deren Weiterentwicklung zum brandenburgischen Gemeindeamt

### 1. Spezifische Anforderungen an eine Rück- oder Mehrfachneugliederung

Verschärfte verfassungsrechtliche Anforderungen sollen den Neugliederungsgesetzgeber immer dann treffen, wenn er gesetzliche Zuordnungsentscheidungen aus der Vergangenheit durch eine weitere abweichende Zuordnung gemeindlicher Gebiete korrigiert oder rückgängig macht („Rück-Neugliederung“)<sup>28</sup>. Derartige Rück-Neugliederungen bilden indes keinen Diskussionsgegenstand der Enquetekommission. Vielmehr ist die Frage zu beantworten, ob der Brandenburgische Landtag im Falle einer erneuten landesweiten Gemeindegebietsreform in der kommenden Legislaturperiode (2014 bis 2019), also lediglich knapp 15 Jahre nach der (ersten) landesweiten Gemeindegebietsreform 2003, einem mit dem Begriff der „Mehrfachneugliederung“ verknüpften gesteigerten Vertrauen der Bevölkerung in den Beständigkeit der „einmal getroffenen Organisationsentscheidung“ Rechnung tragen muss: Die Bürger brächten gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die – berechnete – Erwartung im Sinne eines gesteigerten Vertrauensschutzes entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen seien, sondern dass derartige Organisationsentscheidungen auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt seien.<sup>29</sup> Eine exakte verfassungsgerichtliche Festlegung jenes Mindestzeitraumes, den eine kommunalgebietliche Neugliederung überdauern sollte, ist allerdings bislang nicht erfolgt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ein Verfassungsgericht gerade vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zur demografischen Entwicklung (einer im Vergleich zu früheren Einschätzungen beachtlich ungünstigeren Prognose der künftigen Bevölkerungsentwicklung) eine erneute Neugliederung bereits nach 15 Jahren nicht als Problem der „Mehrfachneugliederung“ qualifiziert. Demgegenüber ist es nicht überzeugend, der Annahme eines gesteigerten Vertrauensschutzes den Umstand entgegenzusetzen, dass sich zahlreiche Gemeinden im Vorfeld gesetzgeberischer Zuordnungsentscheidungen – also innerhalb der sog. „Freiwilligkeitsphase“ der Gebietsreform 2003 – auf vertraglicher Grundlage zusammengeschlossen haben, nicht zuletzt, um in den Genuss finanzieller Förderung durch das Land zu gelangen: Der Neugliederungsgesetzgeber hat diese konzeptionell in das Gesamtvorhaben eingebetteten freiwilligen Zusammenschlüsse mit der Verabschiedung der Gebietsreformgesetze in seinen Willen aufgenommen und im Übrigen punktuell dort ergänzt, wo sich einzelne Gemeinden der insgesamt angestrebten Strukturentscheidung verweigert haben. Insgesamt ist auf der Grundlage der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung festzuhalten, dass es ein absolutes Verbot sog. Mehrfachneugliederungen nicht gibt. Allerdings sind die aus dem gesteigerten Vertrauen der Bürger in den Bestand der einmal getroffenen Organisationsentscheidung vom Gesetzgeber zu beachtenden Anforderungen bei wiederholten (gemeinde-)gebietlichen

---

<sup>28</sup> Die Bürger haben einen Anspruch darauf, nicht als Folge einer in relativ kurzer Zeit „entgegengesetzten“ gesetzgeberischen Gemeinwohlkonkretisierung „hin- und hergeschoben“ zu werden.

<sup>29</sup> BVerfGE 86, 90, 110 ff.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Neugliederungsentscheidungen innerhalb eines Zeitraums von nur 15 bis 20 Jahren deutlich gesteigert. Die neuerliche Verfügung über den gemeindegebietlichen Zuschnitt lässt sich danach (nur) auf gewichtige Erkenntnisse stützen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über die frühere Gebietsreform nicht bestanden.

Für eine neuerliche umfassende Gemeindegebietsreform besteht indes keinerlei Anlass: Anders als in Rheinland-Pfalz hat der brandenburgische Gesetzgeber mit der Gemeindegebietsreform 2003 eine Mindesteinwohnerzahl von 500 Einwohnern für die einzelne „Gemeinde im verfassungsrechtlichen Sinne“ festgesetzt. Während in Rheinland-Pfalz derzeit bis zu 51 Gemeinden von einer hauptamtlichen Verwaltung – der Verbandsgemeinde – in ihrer Arbeit unterstützt werden, regelt die geltende Kommunalverfassung in § 133 BbgKVerf, dass das brandenburgische Amt „nicht weniger als 5.000 Einwohner haben [soll und] ... aus mindestens drei Gemeinden und ... nicht mehr als sechs Gemeinden [bestehen soll]“. Der Einwohnerzahlenrichtwert gilt auch für die amtsfreie Gemeinde (mit eigener Verwaltung und hauptamtlichem Bürgermeister).

**Empfehlung 11:**

Die Enquetekommission empfiehlt, im Grundsatz von neuerlichen gesetzgeberischen Eingriffen in die gemeindegebietliche Struktur im Land Brandenburg abzusehen.

**2. Verwaltungszuschnitt der Gemeindeverwaltungen und Grundmodell der Aufgabenverteilung zwischen Gemeindeämtern und gemeindeamtsangehörigen Gemeinden**

Der Neuzuschnitt für Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene ohne gesetzgeberische Eingriffe in den gebietlichen Bestand der Gemeinden unterliegt nicht der aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 LV folgenden Neugliederungsdogmatik. Mit der „Verwaltungsneugliederung“ sind vielmehr Eingriffe in die gemeindliche Kooperations-, Organisations- und Personalhoheit verbunden, die keine vergleichbare verfassungsrechtliche „Schwere“ aufweisen. Allerdings muss der Gesetzgeber auch in diesem Kontext sicherstellen, dass die Gesamtschau auf die Verwaltungskonzeption nicht ein Defizit an kommunaler – bürgerschaftlicher, partizipatorischer – Selbstverwaltung bewirkt. Dies wird im Wesentlichen bereits durch die Beachtung des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips sichergestellt (zu den Einzelheiten sogleich 3.).

Für die Aufgabenverteilung zwischen Gemeindeamt und gemeindeamtsangehöriger Gemeinde ergibt sich das folgende Grundmuster:

Gemeindeamt	g.-amtsangehörige Gemeinde
- Pflichtaufgaben zEnW	- pflichtige* SV-Aufgaben
- pflichtige* SV-Aufgaben	- freiwillige SV-Aufgaben

\*Zuweisung des Gesetzgebers nach dem Grad der „Überörtlichkeit“

### 3. Bundes- und landesverfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip und weitere relevante Aspekte für die Entwicklung eines brandenburgischen Gemeindeamtes

#### a) Die *Rastede*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Bekanntlich hat das BVerfG mit der *Rastede*-Entscheidung<sup>30</sup> einem lediglich funktionalen – auf Mitwirkung in mehrstufigen Verwaltungsverfahren gerichteten – kommunalen Selbstverwaltungsverständnis eine Absage erteilt und den Gemeinden einen (auch weiterhin sachlich-gegenständlich definierten) Vorrang (im Sinne einer Erst-, All- oder Alleinzuständigkeit<sup>31</sup>) für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eingeräumt (Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Die (zwangsweise) gesetzliche Hochzonung einer – überkommenen – gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe (auf die Landkreisebene; im konkreten Fall: die Abfallentsorgung) ist nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn „anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“.<sup>32</sup>

Mit Blick auf die durch den demografischen Wandel (wieder) wachsende Bedeutung der von den Landkreisen wahrzunehmenden Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben dürfte eher eine – sachlich existenzsichernde – Stärkung der Landkreisebene die Folge sein als ein Bedeutungsverlust. Insofern ist eine Neuauflage der durch die grundlegende *Rastede*-Entscheidung für viele Jahre (vorläufig) beendeten „Hochzonungsdebatte“ in anderen Ländern theoretisch denkbar.<sup>33</sup> Die aktuellen Überlegungen zu der auch interkommunalen Aufgabenverteilung im Land Brandenburg weisen allerdings in die entgegengesetzte

---

<sup>30</sup> BVerfGE 79, 127 ff. – *Rastede*. Die Leitsätze lauten: 1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst nicht nur die Art und Weise der Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten. 2. Zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern zur Selbstverwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. 3. a) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält auch außerhalb des Kernbereichs der Garantie ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat. Dieses Prinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen. 3. b) Der Gesetzgeber darf den Gemeinden danach eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen. 4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an.

<sup>31</sup> Diese unterschiedlichen Begriffen und Interpretationen des Vorrangprinzips lassen durchaus eine qualitative Abstufung erkennen.

<sup>32</sup> Ebda., S. 154 und LS 3.b).

<sup>33</sup> Ebda., S. 150 ff.: Das Vorrangprinzip zugunsten kreisangehöriger Gemeinden entfaltet seine Wirkungen auch im Verhältnis zu „ihrem“ jeweiligen Landkreis.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Richtung: Der Diskussionsprozess lässt es wahrscheinlich erscheinen, dass, parallel zur Herabzonung von Landesaufgaben auf die (vergrößerten) brandenburgischen Landkreise, im Rahmen eines interkommunalen Verlagerungsprozesses einige der bislang von Landkreisen wahrgenommenen Aufgaben auf eine gestärkte (Verbands-)Gemeindeebene verlagert werden.

**Empfehlung 12:**

Die Enquetekommission stellt mit Blick auf die beabsichtigte Übernahme eine wachsende Bedeutung der Landkreise für die Erfüllung kreisörtlicher Aufgaben sowie der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben fest.

## **b) Das bestehende Amtsmodell und die Fortentwicklung zum brandenburgischen Gemeindeamt**

### **(1) Bedeutung des Aufgabenverteilungs-/Vorrangprinzips**

Das Aufgabenverteilungsprinzip hat auch dort – unterhalb der Landkreisebene<sup>34</sup> – Beachtung zu finden, wo der Kommunalgesetzgeber die Fortentwicklung der bisherigen Bundkörperschaft „Amt“ zu einem Gemeindeverband nach rheinland-pfälzischem oder sachsen-anhaltinischen Vorbild betreibt (brandenburgisches Gemeindeamt) und diesen mit Entscheidungskompetenzen über örtlich radizierte Angelegenheiten – insbesondere der Flächennutzungsplan-Kompetenz – ausstattet (aus Sicht der verfassungsrechtlichen „Orts“-Gemeinde: ein Aufgabenentzug[!], der am verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip zu messen ist<sup>35</sup>). Der den verfassungsgerichtlichen

<sup>34</sup> LVerfGE 5, 79 (91) – *Brandschutz*, wonach das Aufgabenverteilungsprinzip jdf. im Grundsatz auch im Verhältnis zwischen den Gemeinden und „ihren“ Ämtern gilt.

<sup>35</sup> Der sachs-anhalt. Verbandsgemeinde-Gesetzgeber hat die verfassungsrechtlichen Risiken der Aufgabenverteilung zwischen Verbands- und Ortsgemeinde dadurch zu minimieren versucht, dass die Verbandsgemeindebildung auf vertraglicher Grundlage[!] erfolgt ist. § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Verbandsgemeinde (VerbGemG LSA) v. 14. 2. 2008 lautet: „Zur Bildung einer Verbandsgemeinde ist eine Verbandsgemeindevereinbarung abzuschließen.“ So ist auch die kuriose Entscheidung des VerfGSachs-Anhalt zu diesem „Vorschaltgesetz“ (LVG 12/08, Urt. v. 21.4.2009, Rdnrn. 23 ff.) zu erklären, in der es heißt: „Es kann dahingestellt bleiben, ob die Auffassung des Gesetzgebers zutrifft, dass bereits jetzt die Kleinstgemeinden selbstständig nicht in der Lage seien, die in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gemäß den gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, ... Zutreffend konnte der Gesetzgeber jdf. davon ausgehen, dass angesichts der belegten demografischen Entwicklung mit einem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang von 20% bis zum Jahr 2025 eine kleinteilige Gemeindestruktur künftig nicht mehr in der Lage sein wird, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip und den Staatszielen resultierenden Verpflichtungen zur Daseinsvorsorge wie für alle anderen Bürger des Landes in gleicher Weise zu erfüllen [Nachweis der nicht ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung auf der Grundlage einer gesetzgeberischen Prognose!].“ Weiterhin: „Das ... eingeholte Gutachten belegt ... überzeugend, dass die bisherigen Gemeindestrukturen ... allenfalls dann den künftigen Anforderungen gerecht werden können, wenn Entscheidungen über notwendige Infrastruktureinrichtungen, die Nutzung von natürlichen Ressourcen, die Ansiedlung von industriellen Großvorhaben sowie überhaupt die bauplanerische Gestaltung des Gemeindegebiets, den kleinen Gemeinden entzogen würden. ... die Vergangenheit habe gezeigt, dass eine freiwillige Übertragung dieser Aufgaben auf das Gebilde der Verwaltungsgemeinschaft praktisch nicht stattfindet.“

Schließlich: „Zutreffend ist das Gutachten weiter davon ausgegangen, dass einem zwangswaisen

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Anforderungen nicht entsprechende erste Versuch des Gemeindestrukturreformgesetzgebers (2001), die Flächennutzungsplanungskompetenz auf die brandenburgische Bundkörperschaft „Amt“ zu übertragen, hat der verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht Stand gehalten.<sup>36</sup> Obgleich die Ersetzung der bestehenden Bundkörperschaften „Amt“ durch eine zusätzliche, im Vergleich zum bisherigen Amt räumlich deutlich vergrößerte, den Zielen der Demokratisierung und der Reduzierung der Anzahl gemeindlicher Hauptverwaltungen dienende gebietskörperschaftliche (Gemeindeverbands-) Ebene (unter der Bezeichnung „Gemeindeamt“<sup>37</sup>) das strukturbestimmende Merkmal der angestrebten erneuten Kommunalreform darstellt<sup>38</sup>, ist nicht abschließend geklärt, ob der hiermit einhergehende Entzug von Aufgaben der künftigen „Ortsgemeinden“ (die weiterhin verfassungsrechtliche Gemeinden i. S. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind) als milderes Mittel im Vergleich mit der sonst erforderlichen Einheitsgemeindebildung gerechtfertigt ist.<sup>39</sup> Die brandenburgischen Verfassungsrichter sind in früheren Entscheidungen offenkundig davon ausgegangen, dass die für den Gesetzgeber bestehenden Entscheidungsvarianten ‚Verwaltungs- oder Gebietsreform‘ „zwar etwas miteinander zu tun haben“<sup>40</sup>, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für aufgabenverlagernde Gesetze einerseits und Neugliederungsgesetze andererseits gleichwohl nicht miteinander vermengt werden dürfen. Dem wird man auch weiterhin prinzipiell zustimmen können, weil andernfalls ein jeder Aufgabenentzug allein durch den Hinweis auf eine mögliche Gemeindeneugliederung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre. Der skizzierten, in dem zugunsten der Gemeinden wirkenden Vorrangprinzip angesiedelten verfassungsrechtlichen Problematik wird in den rheinland-pfälzischen und sachsen-

---

Entzug dieser Aufgaben verfassungsrechtliche Grenzen entgegenstehen. ... Ein solcher umfangreicher Aufgabenentzug würde die kommunale Selbstverwaltung im Kern aushöhlen und nur ‚Scheingemeinden‘ zurücklassen.“ (Rdnr. 23, Hervorhebung nicht im Original) „Zutreffend geht das Gutachten davon aus, dass der Verbandsgemeinde auch gegen den Willen der Mitgliedsgemeinden in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches durch Gesetz übertragen werden können.“ (Rdnr. 36) Gilt das bundesverfassungsrechtliche Konzept dezentraler Aufgabenansiedlung auf der Grundlage dieser Rspr. dann nicht, wenn der „Zwang“ zu einer entsprechenden gemeindlichen Mitwirkung in der „Drohung“ mit der Einheitsgemeinde liegt?

<sup>36</sup> GVBl. I S. 30; VerfGBbg, LKV 2002, 516 ff. – *Teupitz*. Siehe hierzu ausführlich und kritisch *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 116 ff.

<sup>37</sup> Zur Verbandsgemeinde als „Zukunftsmotiv?“ jüngst *Zsinka*, DÖV 2013, 61 ff.

<sup>38</sup> Das sog. „Amtsgemeinde“-Modell der Enquetekommission 2.1, eine virtuelle zweistufige (föderale) Gemeinde mit Verantwortung beider gemeindlicher Ebenen (der Amtsgemeinde- und der Ortsgemeindeebene) „zur Gesamten Hand“ spielt in den aktuellen Überlegungen der Enquetekommission 5.2 demgegenüber keinerlei Rolle. Siehe hierzu den Hinweis von *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, Gutachten (abrufbar auf der Internetseite der Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg unter dem Link „Kommunales“), 2012, S. 96 und weiterhin *Nierhaus/Gebhardt*, Kommunale Selbstverwaltung zur Gesamten Hand, 1999.

<sup>39</sup> Diese Diskussion wird um ein zusätzliches Problem bereichert, nämlich die Frage, ob sich die brandenburgischen Ämter durch freiwillige Aufgabenübertragungen „ihrer“ amtsangehörigen Gemeinden zu verfassungswidrigen Gemeindeverbänden entwickelt haben. Siehe hierzu Einzelheiten bei *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, 2012 (Rechtsgutachten, abrufbar unter [www.mi.brandenburg.de](http://www.mi.brandenburg.de)).

<sup>40</sup> VerfGBbg, Gedächtniszitat.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

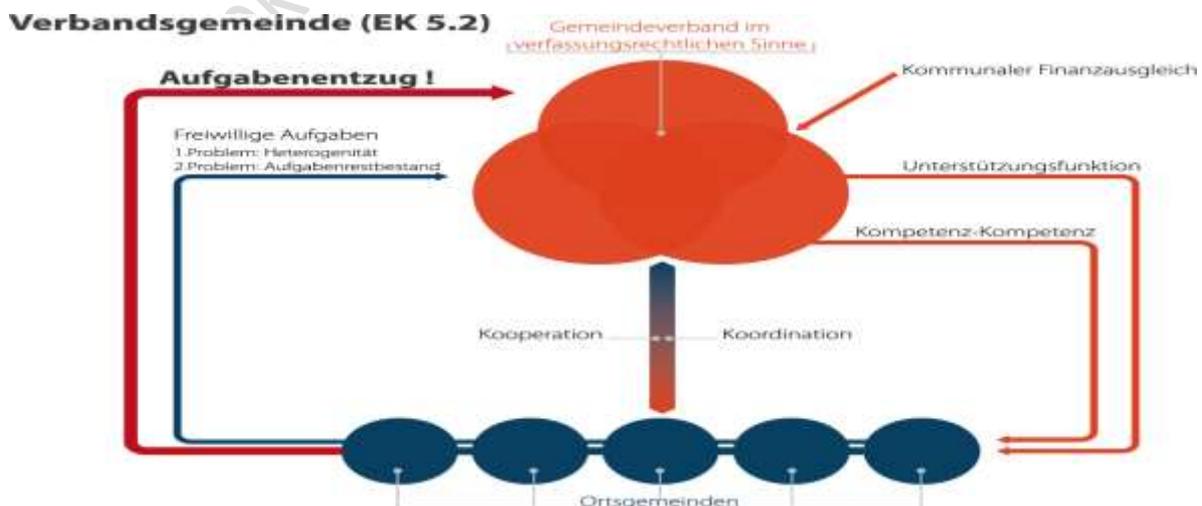
des Brandenburgischen Landtages

anhaltinischen Verbandsgemeindeordnungen dadurch Rechnung getragen, dass die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes der mehrheitlichen Zustimmung der Ortsgemeinden bedarf.

Zu dem örtlich radizierten Selbstverwaltungs-Aufgabenbestand der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden gehören weiterhin die nach dem Schulgesetz übertragenen Aufgaben, der Brandschutz und die technische Hilfe, der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, von überörtlichen Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, soweit nicht freie gemeinnützige Träger diese errichten, der Ausbau und Unterhaltung von Gewässern III. Ordnung und schließlich die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (siehe Anlage 1: die rheinland-pfälzischen und sachsen-anhaltinischen kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zum Aufgabenbestand der Verbandsgemeinden). Ein entsprechender Größenzuschnitt der Verbandsgemeinden bietet die Chance zur Abschaffung des brandenburgischen Abwasserzweckverbandswesens und damit zugleich zur Verlagerung der politischen Verantwortung – für den Bürger deutlich erkennbar – auf unmittelbar demokratisch legitimierte Kommunalpolitiker (Bürgermeister von verbandsgemeindefreien Gemeinden und Verbandsgemeindebürgermeister).

Anders als der bestehenden Bundkörperschaft „Amt“, die nicht als Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne zu qualifizieren ist, muss den Gemeindeverbänden „Gemeindeamt“ ein mit dieser gebietskörperschaftlichen Stellung korrespondierender und gemeindeverbandlich radizierter Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben zugestanden werden. Insofern zeigt sich auch eine deutliche Parallele zu den Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Landkreise. Aus diesem Grunde ist die Aufgabenausstattung der Verbandsgemeinde mit Selbstverwaltungsaufgaben zwingend mit der „Hochzoning“ von Aufgaben aus der ortsgemeindlichen Ebene verbunden.

Abbildung 4 [Folie aus Vortrag, in der das „Gemeindeamt“ noch als „Verbandsgemeinde (EK 5.2)“ bezeichnet wird]:



Für den brandenburgischen Gesetzgeber bieten sich drei Entwicklungsperspektiven mit spezifischen Anforderungen und Folgewirkungen: Erstens der Erhalt und ggf. die Vergrößerung (Einwohnerzahl) der Ämter als Bundkörperschaften, möglicherweise unter Zuordnung einzelner, bislang amtsfreier Gemeinden; zweitens die Ergänzung der brandenburgischen Kommunalverfassung durch eine zweite Gemeindeverbandsebene, das sog. „Gemeindeamt“ (nach rheinland-pfälzischem<sup>41</sup> oder sachsen-anhaltinischem<sup>42</sup> Vorbild, unter Einbeziehung auch der Überlegungen der Enquete-Kommission 2.1 des Brandenburgischen Landtages), möglicherweise mit der Zielsetzung, dass sich die bestehenden Ämter zu Gemeindeverbänden entwickeln; drittens die gesetzlich geregelte – einaktige – qualitative Fortentwicklung der Ämter zu Gemeindeämtern, m.a.W. die Abschaffung der Bundkörperschaft Amt und deren Ersetzung durch das sog. Gemeindeamt.

## **(2) Aufgabenbestand von Amt, Verbandsgemeinde und Gemeindeamt (homogen oder heterogen?), ein dynamisches oder einaktiges Entwicklungsmodell und Entscheidungsgesichtspunkte für eine 2- oder 3-Varianten-Verwaltungsstruktur**

Einen sachlichen Ausgangspunkt für die Schaffung einer weiteren Gemeindeverbandsebene bildet der infolge zahlreicher freiwilliger Aufgabenübertragungen durch amtsangehörige Gemeinden (überwiegend bereits in den 90ziger Jahren) unübersichtliche Bestand an Entscheidungskompetenzen der bestehenden Ämter in Selbstverwaltungsangelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinden, der unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten Anlass zur Sorge bereitet. Die in großer Zahl erfolgte freiwillige Verlagerung von Selbstverwaltungsbefugnissen auf schleswig-holsteinische Ämter hat das SHVerfG zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der schleswig-holsteinischen Amtsordnung veranlasst.<sup>43</sup> Ein in der – gesetzlich angeordneten – Rückübertragung der freiwillig verlagerten Aufgaben auf das Amt bestehender Lösungsansatz (zur Wiederherstellung der „ursprünglichen“ demokratischen Verhältnisse und zur Wahrung des lediglich bundkörperschaftlichen Charakters des brandenburgischen Amtes) spielt in den aktuellen Überlegungen der Enquetekommission wohl keine Rolle. *Trute* schlägt zur Lösung des Problems, als Ergebnis seiner Untersuchung zur brandenburgischen Tatsachen- und Rechtslage, einen Mix aus Erhalt des brandenburgischen Amtes, Aufgabenrückübertragungen und Schaffung einer brandenburgischen Verbandsgemeinde vor. Wörtlich heißt es in der Zusammenfassung des Gutachtens:

„Neben der Weiterentwicklung der Regelungsstrukturen des Amtes ist auch ein **neues Modell** denkbar: Zum einen kann die Rückübertragung von Aufgaben, die dem Amt übertragen worden sind,

---

<sup>41</sup> 163 Verbandsgemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von 202 EW/km<sup>2</sup> (Sollstärke: 12T EW), 98,4% der Gemeinden in Verbandsstruktur (2.258 von 2.294).

<sup>42</sup> 19 Verbandsgemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von 114 EW/km<sup>2</sup> (Ø Sollstärke), 53,2% der Gemeinden in Verbandsstruktur (117 von 220).

<sup>43</sup> LVerfGE 1/09, Urt. v. 26. 2. 2010; siehe zur Frage der Übertragbarkeit des Urteils auf Brandenburg *Trute*, ebda.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

davon abhängig gemacht werden, dass mehrere Gemeinden sich zu einer Einheitsgemeinde zusammenschließen. So können insbesondere inhomogene Ämter sich weiterentwickeln und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gesteigert werden. Darüber hinaus sollte ein Zugriffsrecht der Ämter zur Übernahme von Aufgaben vorgesehen werden, um die Heterogenität des Aufgabenzuschnitts zu verringern. Zum anderen sollte der Übergang des Amtes zu einer Verbandsgemeinde sowohl als freiwillige wie auch gesetzlich verpflichtende Option vorgesehen werden. Bei der Übertragung oder der Hochzoning von Aufgaben eines bestimmten Umfangs und Qualität durch die Gemeinde muss dann der Übergang zu einer Verbandsgemeinde erfolgen. Darüber hinaus kann bei Vorliegen bestimmter qualitativer Kriterien – wie etwa zu geringer Leistungsfähigkeit der Amtsverwaltung oder zu großer Heterogenität der Aufgabensituation in dem Amt – der Übergang zu einer Verbandsgemeinde verpflichtend sein. Ergänzend können die amtsangehörigen Gemeinden mit qualifizierter Mehrheit einen Übergang in die Verbandsstruktur vorsehen. ...<sup>44</sup>

Gegen dieses Konzept können zahlreiche Bedenken erhoben werden: Zunächst ist das angestrebte Nebeneinander von Einheitsgemeinden, Bundkörperschaften und einer neu geschaffenen gebietskörperschaftlichen Ebene (der Verbandsgemeinde) die strukturell komplizierteste Lösung. Dies gilt umso mehr, als die Heterogenität des gemeindlichen, bundkörperschaftlichen und auch gemeindeverbandlichen(?) Aufgabenbestandes durch eine Mixtur von Zugriffsrechten der Ämter (streitanfälliger Aufgabenentzug[!], bereits die gesetzliche „Ermächtigung“ dürfte am Aufgabenverteilungsprinzip zu messen sein: „Heterogenität“ als der das Vorrangprinzip überwindende Belang?), freiwilliger *und* gesetzlicher Aufgabenausstattung nur unwesentlich verringert werden dürfte. Auch bleibt unklar, von welchen Kriterien die Entscheidung abhängig gemacht werden könnte, welche Ämter ihre bundkörperschaftliche Struktur erhalten und welche zu Verbandsgemeinden fortentwickelt werden. Weiterhin ist der Übergang zur Verbandsgemeinde nicht per se ein „Übergang zu mehr Leistungsfähigkeit“, wie das qualitative Kriterium „zu geringe Leistungsfähigkeit der Amtsverwaltung“ suggeriert. Die Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheit amtsangehöriger Gemeinden, den Übergang zur Verbandsgemeinde herbeizuführen, ändert im Übrigen nichts an der Notwendigkeit einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Aufgabenverteilung: Auch in diesem Fall wird gegenüber den eine Verbandsgemeindestruktur ablehnenden Gemeinden (zumindest im Einzelfall) ein Aufgabenentzug erfolgen müssen, um *den der gemeindeverbandlichen Struktur entsprechenden Aufgabenbestand der Verbandsgemeinde* zu gewährleisten. Die so geschaffene Gemengelage dürfte auch durch die von *Trute* zu Recht angemahnte Notifizierungspflicht<sup>45</sup> von Aufgabenverlagerungen kaum noch beherrschbar sein. Schließlich führt ein dynamisches Nebeneinander von drei Gemeindestrukturen (Einheitsgemeinde – Verbandsgemeinde – Amt) zu einem Mangel an Rechtsklarheit für den Bürger und erfordert zusätzliche (differenzierende) Aufsichts-, Finanzierungs- und dienstrechtliche Regelungen.

In der Entscheidung für eine zusätzliche gebietskörperschaftliche Ebene, die Verbandsgemeinde bzw. das brandenburgische Gemeindeamt, liegt nach allem die Chance

---

<sup>44</sup> *Trute*, ebda., S. 6 f.

<sup>45</sup> Ebda.

zur Behebung des jedenfalls für Schleswig-Holstein festgestellten Demokratiedefizits von Bundkörperschaften (Amt). Immerhin in zwei Ländern mit Verbandsgemeindeordnungen sind deren Aufgabenkataloge nicht als verfassungswidrig qualifiziert worden, so dass die Prognose bei einem handwerklich perfekten[!] die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben verteilenden Gesetz auch in Brandenburg nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Klare Aufgabenzuständigkeiten sind geboten. Ein Nebeneinander von drei Strukturmodellen auf gemeindlicher Ebene ist ebenso wenig angezeigt, wie ein kaum noch steuerbares dynamisches Entwicklungsmodell. Der Größenzuschnitt der zusätzlichen gemeindeverbandlichen Ebene ist den modernen verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen – in Abhängigkeit vom Gesamtaufgabenbestand der Verbandsgemeinde – anzupassen. Die gebotene Verwaltungsnähe zum Bürger zwingt zu Lösungen, die nicht ausschließlich dem Effizienzgedanken unterworfen sind.<sup>46</sup> Es gibt im Übrigen keine zwingende Verknüpfung der Größenzuschnitte von Landkreisen und Verbandsgemeinden. Die spezifischen rechtlichen Probleme und Folgewirkungen lassen sich tabellarisch folgendermaßen zusammenfassen<sup>47</sup>:

<b><i>Erhalt des Amtes (Bundkörperschaft, konzipiert als „Verwaltungshilfseinrichtung“ der Gemeinden); 2 gemeindl. Strukturen</i></b>	<b><i>Nebeneinander von Amt und Verbandsgemeinde (Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne); 3 gemeindl. Strukturen (Trute)</i></b>	<b><i>Ersetzung des Amtes durch das Gemeindeamt (Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne); 2 gemeindl. Strukturen (Gebhardt)</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtaufgabenbestand und Entscheidungsbefugnisse der Amtsorgane, die nicht mit der fehlenden direktdemokratischen Legitimation dieser Organe korrespondieren (Demokratiedefizit);</li> <li>- Kompetenzen im Selbstverwaltungsbereich (infolge freiwilliger Aufgabenübertragungen), die zu Zweifeln an der Verfassungsgemäßheit der Amtsverfassung führen;</li> <li>- Übertragung von SV-Aufgaben auf Ämter, die außerhalb des Dispositionsrahmens der gemeindlichen kommunalen Selbstverwaltung liegt / Unterschreitung eines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die im Hinblick auf die Bundkörperschaft „Amt“ bestehenden verfassungsrechtlichen Probleme bestehen fort:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gesamtaufgabenbestand und Entscheidungsbefugnisse der Amtsorgane, die nicht mit der fehlenden direktdemokratischen Legitimation dieser Organe korrespondieren, (Demokdefizit);</li> <li>2. Kompetenzen im Selbstverwaltungsbereich (infolge freiwilliger Aufgabenübertragungen), die zu Zweifeln an der Verfassungsgemäßheit der Amtsverfassung führen</li> <li>3. Übertragung von SV-Aufgaben auf Ämter, die außerhalb des Dispositionsrahmens der gemeindlichen kommunalen Selbstverwaltung liegt / Unterschreitung eines verfassungsrechtlich gebotenen Minimaufgabenbestan-</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Selbstverwaltungsaufgabenbestand des Gemeindeamtes muss mit der gemeindeverbandlichen Konzeption korrespondieren;</li> <li>- Zugleich darf der ortsgemeindliche Aufgabenbestand nicht den verfassungsrechtlich gewährleisteten Minimumstandard unterschreiten (Aufgabenverteilungsprinzip).</li> </ul>

<sup>46</sup> Zu den Größenzuschnitten der rhpf Verbandsgemeinde und weiteren Rechtstatsachen siehe *Kuhlmann*, Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, 2012 (abrufbar auf der Internetseite der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag unter dem Link Publikationen [Dossiers und Studien]).

<sup>47</sup> Zur Effizienz, Effektivität und Größenordnungen der unterschiedlichen Gemeindeverbandsmodelle siehe *Rosenfeld/Kluth/Haug/Heimpold/Michelsen/Nuckelt*, Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, 2007, Übersicht auf Seite 26, abgedruckt auch bei *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, 2012, S. 189.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

<p>verfassungsrechtlich gebotenen Minimumaufgabenbestandes bei amtsangehörigen Gemeinden</p> <p>Dementsprechend ist zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Rückführung freiwillig übertragener Selbstverwaltungsaufgaben auf amtsangehörige Gemeinden zu erfolgen hat. Eine gesetzgeberische Verlagerung weiterer Selbstverwaltungskompetenzen auf das Amt scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.</p>	<p>des bei amtsangehörigen Gemeinden</p> <p>Dementsprechend ist zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Rückführung freiwillig übertragener Selbstverwaltungsaufgaben auf amtsangehörige Gemeinden zu erfolgen hat. Eine gesetzgeberische Verlagerung weiterer Selbstverwaltungskompetenzen auf das Amt scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.</p> <p>Darüber hinaus sind die folgenden Probleme mit dem von <i>Trute</i> vorgeschlagenen Entwicklungsmodell verknüpft:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung von quantitativen und qualitativen Kriterien für die Abgrenzung des bundkörperschaftlichen bzw. gemeindeverbandl. Aufgabenbestandes erforderlich;</li> <li>- Entscheidung über ein Zugriffsrecht der Ämter auf gemeindliche SV-Aufgaben (zusätzlich zu der zugunsten der Landkreise bestehenden Kompetenz-Kompetenznorm: Aufgabenentzug!);</li> <li>- Einrichtung einer „Sprungstelle“ für den dynamischen Entwicklg.-prozess zur Verbandsgemeinde;</li> <li>- Regelung eines den kommunalen Selbstverwaltungsgarantien entsprechenden Aufgabenbestandes der verschiedenen Körperschaften auch für den Fall qualifiziert mehrheitlicher Entscheidungen amtsangehöriger Gemeinden für einen Übergang zur Verbandsgemeinde.</li> </ul>	
--	---	--

### (3) Größenordnungen

Die Überlegungen der Enquetekommission 5.2 zielen weiterhin darauf ab, die Anzahl der gemeindlichen Hauptverwaltungen zur Erzielung einer Effizienzrendite einerseits, als Voraussetzung für einen interkommunalen Funktionalreformprozess andererseits deutlich zu reduzieren. Dem von *Bogumil* – für die Kreisebene – vorgegebenen Rhythmus lassen sich die Kommunalisierungsoptionen für Hauptverwaltungsvarianten ab 10.000 / 20.000 oder 30.000 Einwohnern bewerten; die Einwohnerzahl stellt auch für die Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Verwaltung unbestritten den entscheidenden Gesichtspunkt dar.

Eine Mindesteinwohnerzahl von 30.000 Einwohnern führt auf den ersten Blick zu unververtretbaren Ergebnissen (vgl. Abbildung 5). Auch bei Zugrundelegung des unter Effizienzgesichtspunkten sinnvollen Richtwertes von 20.000 Einwohnern ist z. B. im bisherigen Landkreis Prignitz keine der bislang amtsfreien Städte (Kreisstadt Perleberg mit 12.474 EW [2008] Wittenberge mit 13.538 EW [2030] und Pritzwalk mit 10.322 EW [2030]) mehr eigenständiger / selbstständiger Verwaltungsträger. Die Zahl der gemeindlichen Hauptverwaltungen reduzierte sich von derzeit elf auf drei (bei einem Schwellenwert von 15.000 EW auf 4, bei einem Schwellenwert von 10.000 EW auf 6 gemeindliche Hauptverwaltungen). Hierdurch wird deutlich, dass ein an sich sachgerechter Einwohnerzahlmindestwert (von 20.000 Einwohnern) jedenfalls in Einzelfällen einer Korrektur durch Heranziehung eines (kumulativen) Flächenansatzes bedarf. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die – gerade entstehende – größte Verbandsgemeinde Deutschlands (Bitburg-Land [275,76 km<sup>2</sup>] und Kyllburg [153,32 km<sup>2</sup>]) flächenmäßig mit insgesamt 429,08 km<sup>2</sup> deutlich kleiner ist als – rein rechnerisch – drei Gemeindeämter mit einer Fläche von jeweils 707,77 km<sup>2</sup> (Landkreis Prignitz: 2.123,31 km<sup>2</sup>).

Dieser Befund verdeutlicht erneut, dass für die verschiedenen Landesteile gerade mit Blick auf die höchst unterschiedliche demografische Entwicklung / Siedlungsdichte differenzierende Lösungen gefunden werden müssen. Abbildung 5 gibt einen ersten Überblick über die Anzahl der Verwaltungsträger bei unterschiedlichen Einwohnerzahlen-Schwellenwerten:

Abbildung 5: Zahl der Verwaltungsträger bei unterschdl. EW-Schwellenwerten

Landkreise	insgesamt	Zahl aktuell	Schwellenwert hauptamtliche Verwaltung															
			10.000			15.000			20.000			30.000						
			Städte mit mehr als	Einwohner	Zahl	Städte mit mehr als	Einwohner	Zahl	Städte mit mehr als	Einwohner	Zahl	Städte mit mehr als	Einwohner	Zahl				
Prignitz	62.250		Wittenberge	13.538	1	keine		keine										
			Pritzwalk	10.322	1													
			übriger LK	38.390	4	übriger LK	62.250	4	übriger LK	62.250	3	übriger LK	62.250	2				
		11			6						3			2				
Ostprignitz-Ruppin	83.963		Neuruppin	27.191	1	Neuruppin	27.191	1	Neuruppin	27.191	1							
			Wittstock	11.885	1													
			übriger LK	44.907	4	übriger LK	56.772	4	übriger LK	56.772	3	übriger LK	83.963	3				
		10			6						4			3				
Oberhavel	189.667		Glienicke/Nordbahn	10.886	1													
			Hennigsdorf	21.120	1	Hennigsdorf	21.120	1	Hennigsdorf	21.120	1							
			Hohen Neuendorf	25.224	1	Hohen Neuendorf	25.224	1	Hohen Neuendorf	25.224	1							
			Mühlenbecker Land	15.438	1	Mühlenbecker Land	15.438	1										
			Oberkrämer	11.016	1													
			Oranienburg	40.694	1	Oranienburg	40.694	1	Oranienburg	40.694	1	Oranienburg	40.694	1				
			Velten	12.567	1													
			Zehdenick	10.573	1													
			übriger LK	42.149	4	übriger LK	87.191	6	übriger LK	102.629	5	übriger LK	148.973	5				
		15			12						8			6				
Uckermark	103.223		Angermünde	11.792	1													
			Prenzlau	17.003	1	Prenzlau	17.003	1										
			Schwedt/Oder	25.322	1	Schwedt/Oder	25.322	1	Schwedt/Oder	25.322	1							
			Templin	13.757	1													
			übriger LK	35.349	4	übriger LK	60.898	4	übriger LK	77.901	4	übriger LK	103.223	3				
		13			8						5			3				
Barnim	162.854		Ahrensfelde	12.882	1													
			Bernau	35.014	1	Bernau	35.014	1	Bernau	35.014	1	Bernau	35.014	1				
			Eberswald	34.399	1	Eberswald	34.399	1	Eberswald	34.399	1	Eberswald	34.399	1				
			Panketal	20.015	1	Panketal	20.015	1	Panketal	20.015	1							
			Wandlitz	21.635	1	Wandlitz	21.635	1	Wandlitz	21.635	1							
			übriger LK	38.909	4	übriger LK	51.791	3	übriger LK	51.791	3	übriger LK	93.441	3				
		10			9						7			5				
Märkisch-Oderland	172.557		Fredersdorf-Vogelsdorf	13.036	1													
			Hoppegarten	19.022	1	Hoppegarten	19.022	1										
			Neuenhagen	16.089	1	Neuenhagen	16.089	1										
			Petershagen / Eggersdorf	14.507	1													
			Rüdersdorf	13.373	1													
			Strausberg	23.174	1	Strausberg	23.174	1	Strausberg	23.174	1							
			übriger LK	73.356	7	übriger LK	114.272	8	übriger LK	149.383	7	übriger LK	172.557	6				
		19			13						11			8				
Landkreis Oder-Spree	155.355		Eisenhüttenstadt	22.264	1	Eisenhüttenstadt	22.264	1	Eisenhüttenstadt	22.264	1							
			Erkner	10.405	1													
			Förstenwald / Spree	28.803	1	Förstenwald / Spree	28.803	1	Förstenwald / Spree	28.803	1							
			Schöneiche b. Berlin	11.223	1													
			übriger LK	82.660	8	übriger LK	104.288	7	übriger LK	104.288	5	übriger LK	155.355	5				
		18			12						9			5				
Spree-Neiße	95.877		Forst	14.902	1													
			Guben	13.130	1													
			Spremberg	19.232	1	Spremberg	19.232	1										
			übriger LK	48.613	5	übriger LK	76.645	5	übriger LK	95.877	5	übriger LK	95.877	3				
		11			8						6			3				
Oberspree-Lausitz	95.353		Lauchhammer	12.504	1													
			Lübbenau/Spree	13.277	1													
			Senftenberg	20.208	1	Senftenberg	20.208	1	Senftenberg	20.208	1							
			übriger LK	49.364	5	übriger LK	75.145	5	übriger LK	75.145	4	übriger LK	95.353	3				
		11			8						5			3				
Elber-Elster	87.624		Finsterwalde	13.595	1													
			übriger LK	74.029	7	übriger LK	87.624	6	übriger LK	87.624	4	übriger LK	87.624	3				
		16			8						6			4				
Landkreis Dahme-Spree	154.679		Königs Wusterhausen	32.180	1	Königs Wusterhausen	32.180	1	Königs Wusterhausen	32.180	1	Königs Wusterhausen	32.180	1				
			Lübben (Spreevald)	11.810	1													
			Schönefeld	20.586	1	Schönefeld	20.586	1	Schönefeld	20.586	1							
			Wildau	10.804	1													
			übriger LK	79.299	8	übriger LK	101.913	7	übriger LK	101.913	5	übriger LK	122.499	4				
		16			12						9			7				
Teltow-Fläming	145.363		Blankenfelde-Mahlow	27.097	1	Blankenfelde-Mahlow	27.097	1	Blankenfelde-Mahlow	27.097	1							
			Jüterbog	13.013	1													
			Luckenwalde	16.516	1	Luckenwalde	16.516	1										
			Ludwigsfelde	22.503	1	Ludwigsfelde	22.503	1	Ludwigsfelde	22.503	1							
			Rahnsdorf	10.368	1													
			Zossen	15.419	1	Zossen	15.419	1										
			übriger LK	40.447	4	übriger LK	63.828	4	übriger LK	95.763	5	übriger LK	145.363	5				
		14			10						7			5				
Potsdam-Mittelmark	194.246		Beelitz	10.273	1													
			Kleinmachnow	20.778	1	Kleinmachnow	20.778	1	Kleinmachnow	20.778	1							
			Michendorf	11.651	1													
			Schwielowsee	10.397	1													
			Stahnsdorf	14.953	1													
			Teltow	29.538	1	Teltow	29.538	1	Teltow	29.538	1							
			Werder	22.196	1	Werder	22.196	1	Werder	22.196	1							
			übriger LK	74.460	7	übriger LK	121.734	8	übriger LK	121.734	6	übriger LK	194.246	6				
		19			14						11			9				
Havelland	148.636		Brieselang	11.488	1													
			Dalgow-Döbberitz	10.725	1													
			Falkensee	45.251	1	Falkensee	45.251	1	Falkensee	45.251	1	Falkensee	45.251	1				
			Nauen	15.224	1	Nauen	15.224	1										
			Rathenow	19.754	1	Rathenow	19.754	1										
			übriger LK	46.194	5	übriger LK	68.407	5	übriger LK	103.385	5	übriger LK	103.385	3				
		13			10						8			6				
Potsdam-Cottbus	187.314	1			1						1			1				
Brandenburg a.d.H.	94.141	1			1						1			1				
Frankfurt (Oder)	63.529	1			1													

#### **(4) Mindest-/Höchstzahl für gemeindeamtsangehörige Gemeinden**

Ein weiterer beachtlicher Gesichtspunkt für den Größenzuschnitt der hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen ist die zulässige Höchstzahl an „Mitglieds“-Gemeinden des jeweiligen Gemeindeamtes. Um eine weitgehende Paralyse des Amtes zu verhindern, legt die derzeit geltende Kommunalverfassung in § 133 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf eine Sollgröße von nicht mehr als 6 (amtsangehörigen) Gemeinden fest. Der Verzicht auf Veränderungen des gemeindegebietlichen Zuschnittes bedeutet bei einem Zusammenschluss von drei Ämtern demnach – rein rechnerisch – eine Sollgröße von nicht mehr als 18 gemeindeamtsangehörigen Gemeinden. Die Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz zeigen, dass auch eine derartige intragemeindeverbandliche Struktur durch das Gemeindeamt erfolgreich verwaltet werden kann. Dessen unbeschadet ist die Reduzierung der Anzahl der Mitgliedsgemeinden des Gemeindeamtes durch freiwillige Zusammenschlüsse – mittels eines Anreizsystems, das z. B. zur Lösung der vielerorts bestehenden Zweckverbandsproblematiken beitragen könnte – anzustreben. Insofern und mit Blick auf die Verwaltungsaufgaben des Gemeindeamtes (in Quantität und Qualität) erscheint eine Anzahl von nicht mehr als 12 Mitgliedsgemeinden des Gemeindeamtes sachgerecht.

Nach allem können – alternativ – die folgenden Empfehlungen gegeben werden:

##### Empfehlung 13a – Erhalt der Bundkörperschaft „Amt“:

Die Enquetekommission empfiehlt eine Fortentwicklung des brandenburgischen Amtes in „quantitativer“ Hinsicht: Amtsverwaltungen sind so zusammenzuführen, dass angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Das künftige Amt soll eine Mindesteinwohnerzahl von ... Einwohnern haben. / Das künftige Amt soll eine Fläche von ... qkm<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Enquetekommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden den entstehenden Bundkörperschaften zugeordnet werden können. Eine Höchstzahl ... amtsangehöriger Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Die Enquetekommission empfiehlt die Überprüfung des Aufgabenbestandes der bestehenden Ämter. Sie hält ein kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten dort für erforderlich, wo amtsangehörige Gemeinden Selbstverwaltungskompetenzen in einem Maße übertragen haben (qualitativ und quantitativ), dass die bei der Gemeindevertretung verbliebenen Entscheidungskompetenzen nicht mehr dem garantierten Mindestniveau kommunaler Selbstverwaltung entsprechen, bzw. dort, wo Ämter über einen Aufgabenbestand verfügen, der nicht mehr der (lediglich) bundkörperschaftlichen Legitimation entspricht.

oder

##### Empfehlung 13b – dynamisches Entwicklungsmodell (Trute):

Die Enquetekommission empfiehlt ein dynamisches Modell zur Fortentwicklung des brandenburgischen Amtes zu einer Verbandsgemeinde: Sie empfiehlt eine Abgrenzung der Bundkörperschaft „Amt“ vom Gemeindeverband „Verbandsgemeinde“ auf Grundlage der

Verteilung der im Verhältnis zu den (verfassungsrechtlichen) Ortsgemeinden bestehenden Selbstverwaltungskompetenzen. Die Enquetekommission empfiehlt zur Sicherung der (verfassungsrechtlichen) gemeindlichen Selbstverwaltung die Regelung eines homogenen Bestandes an Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde im Falle ihrer jeweiligen Entstehung.

Die Enquetekommission empfiehlt ein Zugriffsrecht der fortbestehenden Ämter auf gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben zur Verringerung der Heterogenität des Aufgabenzuschnitts.

Die Bildung der Verbandsgemeinden hat so zu erfolgen, dass angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Die Verbandsgemeinde soll eine Mindesteinwohnerzahl von ... Einwohnern haben und eine Fläche von ... qkm<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Enquetekommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden den entstehenden Verbandsgemeinden beitreten können. Eine Höchstzahl ... verbandsgemeindeangehöriger Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Soweit innerhalb eines Zeitraums von ... Jahren keine Entwicklung bestehender Bundkörperschaften zu Verbandsgemeinden erfolgt, sollen diese bereits bestehenden Gebietskörperschaften zugeordnet werden.

Die Enquetekommission empfiehlt eine Notifizierungspflicht für die freiwillige Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben durch amtsangehörige bzw. verbandsgemeindeangehörige (Orts-)Gemeinden und – zur Sicherung des verfassungsrechtlich gebotenen Minimumstandards – einen Vorbehaltskatalog gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben, die nicht übertragbar sind.

oder

#### Empfehlung 13c – einaktiges Entwicklungsmodell (Gebhardt):

Die Enquetekommission empfiehlt die Fortentwicklung der Bundkörperschaft „Amt“ zu einem Gemeindeverband „Gemeindeamt“; die Kommunalverfassung regelt auch künftig – im Anschluss an diese Fortentwicklung – nur zwei gemeindliche Strukturmodelle: die Einheitsgemeinde und das Gemeindeamt.

Dabei soll der Gesetzgeber sich von den folgenden Grundsätzen leiten lassen:

1. Eine Änderung der gemeindegebietlichen Struktur erfolgt grundsätzlich durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse.
2. Die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben sind nach sachsen-anhaltinischem Vorbild so auf die Gemeindeämter und die Ortsgemeinden (Gemeinde im verfassungsrechtlichen Sinne) zu verteilen, dass der jeweilige Aufgabenbestand den aus dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip und dem Demokratieprinzip folgenden Anforderungen gerecht wird.
3. Diese Aufgabenverteilung wird zur Sicherung des verfassungsrechtlich gesicherten Minimumstandards durch einen Vorbehaltskatalog von Aufgaben der Ortsgemeinden ergänzt, die einer freiwilligen Übertragung auf das Gemeindeamt nicht zugänglich sind. Im Übrigen wird eine Notifizierungspflicht für freiwillige Aufgabenübertragungen empfohlen.

Die Bildung der Gemeindeämter hat so zu erfolgen, dass angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Das Gemeindeamt soll im Grundsatz eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 / 15.000 / 20.000 Einwohnern (2030) (oder bereits differenzierend nach Landesräumen) haben und eine Fläche von 450 qkm<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Enquetekommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden den entstehenden Gemeindeämtern zugeordnet werden können. Eine Höchstzahl 12/15/18 gemeindeamtsangehöriger Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Die Enquetekommission empfiehlt die Ermöglichung hauptamtlicher Ortsgemeindebürgermeister dort, wo ... (Leiter von Verwaltungsaußenstellen, kommunale Einrichtungen von Gewicht).

## VIII. Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Kommunalkörperschaften

### 1. Demokratieprinzip als Grenze

Ein dem auf Dezentralität abzielenden Aufgabenverteilungsprinzip vergleichbares „Abwehrrecht“ gegen die Übertragung bislang in landeseigener Verwaltung wahrgenommener Aufgaben steht den funktionell in die staatliche Verwaltung eingegliederten Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zur Seite, sofern und soweit die Aufgabenübertragung nicht deutliche negative Rückwirkungen auf den Selbstverwaltungsbereich hat.<sup>48</sup> Immerhin die finanziellen Auswirkungen derartiger Aufgabenübertragungen sind am Maßstab des Anspruchs auf eine finanzielle *Mindestausstattung* (als Minimum-Schutzstandard) / des Anspruchs auf eine *aufgabenangemessene* Finanzausstattung (als gesteigerter Schutzstandard) und der landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsvorschriften der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich.

Eine äußerste Grenze für Aufgabenverlagerungen in großem Maßstab wird teilweise trotz funktioneller Einbindung der Kommunalkörperschaften in die staatliche Verwaltung im Demokratieprinzip selbst erblickt.<sup>49</sup> Zwar erlaubt Art. 28 Abs. 2 GG die Ausgliederung öffentlicher Verwaltungsaufgaben aus der unmittelbaren staatlichen Zuständigkeit und damit zugleich aus der (parlamentarisch abgesicherten) Regierungsverantwortung. Mit dem aufgabenbegründenden und gleichzeitig den gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Wirkungskreis auf Angelegenheiten der gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Sphären (örtliche und „kreisörtliche“ Angelegenheiten) begrenzenden kommunalen Verfassungsgarantien korrespondiert ohne weiteres eine landesrechtliche Delegationsbefugnis von solchen Aufgaben – wohl auch als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben –, die jedenfalls irgendeinen gemeindlichen oder gemeindeverbandlichen Bezug aufweisen. Folgt man diesem gedanklichen Ansatz (be)hindert das Demokratieprinzip m. a. W. die Übertragung von an sich

<sup>48</sup> Vgl. BVerfGE 78, 444 (448).

<sup>49</sup> Rennert, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 28 II, Rdnr. 164.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

– bei einem dualistischen Verständnis – *staatlichen* Aufgaben zur *Selbstverwaltung*. Gleichzeitig dürfte auch unbestreitbar sein, dass die Übertragung der (sodann) „kreiskommunalen“ Aufgaben (als dritter Aufgabentypus neben den Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben) geradezu notwendig ist, um die Landkreise mit einem hinreichenden Aufgabenbestand auszustatten und damit zugleich deren Leistungsfähigkeit zu erhöhen.<sup>50</sup>

## 2. Aufgabentypologie

Das idealtypische *dualistische Aufgabenmodell* unterscheidet strikt zwischen den von Gemeinden und Gemeindeverbänden wahrzunehmenden Aufgaben des eigenen und des übertragenen / fremden Wirkungskreises. Staatlichen Aufsichtsbehörden stehen lediglich rechtsaufsichtsrechtliche Befugnisse zu (sog. Kommunalaufsicht), soweit die Kommune im *eigenen* Wirkungskreis tätig ist. Vollzieht die Kommune demgegenüber Aufgaben aus dem *übertragenen* Wirkungskreis (klassisch: *Auftragsverwaltung*), unterliegt sie der uneingeschränkten Fachaufsicht.

Das konkurrierende, auf den Weinheimer Entwurf für eine einheitliche Gemeindeordnung (1948) zurückgehende *monistische Modell* erblickt in den kommunalen Tätigkeitsfeldern demgegenüber einen *einheitlichen kommunalen Aufgabenbereich*. Dieser monistische Ansatz ist die Reaktion auf die Erkenntnis, dass das für die Qualifizierung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidende sachlich-gegenständliche Merkmal der „Örtlichkeit“ nicht mehr durchgängig ein taugliches Kriterium für die Abgrenzung von staatlichen und gemeindlichen/gemeindeverbandlichen Aufgaben darstellt, da die Grenzen zwischen den örtlichen und überörtlichen (staatlichen) Aufgaben nicht zuletzt wegen zahlreicher Verflechtungen zunehmend verwischen. Unabhängig von der Beantwortung der Frage, welches Aufgabenverständnis im Land Brandenburg vorherrscht, ist festzustellen, dass die Gemeinden (Gemeindeverbände) Landesaufgaben nur ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten ausführen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf). Vielmehr sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (mit einer nur noch beschränkten fachlichen Aufsicht, der sog. Sonderaufsicht, vgl. § 2 Abs. 4, Satz 2 und 3, § 121 BbgKVerf) an deren Stelle getreten.

Anders als bei den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, die aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (*Rastede-Entscheidung*<sup>51</sup>) und trotz der skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten auch weiterhin *sachlich-gegenständlich* (als örtliche oder überörtliche Aufgaben) qualifiziert werden, erfolgt die Bestimmung der Weisungsaufgaben – damit auch der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – *modal*,<sup>52</sup> also auf der Grundlage der abgestuften staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf den

---

<sup>50</sup> Ebda.

<sup>51</sup> BVerfGE 79, 127 ff.

<sup>52</sup> Die „eigenverantwortliche“ Wahrnehmung ist das modale Gewährleistungselement der bundesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Vgl. hierzu auch § 2 Abs. 1 BbgKVerf: „Die Gemeinde erfüllt in ihrem Gebiet alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen.“

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

Aufgabenvollzug (vgl. § 2 Abs. 4 BbgKVerf). Die verfassungsrechtlichen Bezugsgrößen für die Qualifizierung von Selbstverwaltungsaufgaben einerseits und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung andererseits sind demnach nicht identisch, weshalb das Landesverfassungsgericht die Abgrenzungsfrage folgendermaßen zu beantworten versucht: Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind jedenfalls dann, wenn es sich dabei zugleich um eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft handelt, als Selbstverwaltungsangelegenheiten, jedoch, weil gleichsam belastet mit dem staatlichen Weisungsrecht, als „Selbstverwaltungsangelegenheiten in abgeschwächter Form“ zu behandeln.<sup>53</sup>

Ein *monistisches Aufgabenverständnis* spricht für die *eigenverantwortliche* Wahrnehmung auch der den Kommunen einfachgesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Im Grunde kennt das monistische Modell nur Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen der staatliche Einfluss nur vereinzelt[!] – bei einigen, bestimmten Aufgaben – durch Weisungsrechte gesichert wird. Anders als im dualistischen System folgt die staatliche Weisungsbefugnis nicht aus dem Charakter als staatliche Aufgabe; sie muss vielmehr in jedem Einzelfall auf eine gesetzliche Grundlage zurückgeführt werden können.<sup>54</sup> Mit diesem Weisungsrecht sollte gleichwohl ein „überörtlicher“/staatlicher Aufgabenbezug korrespondieren. Eine in diesem Sinne sonderaufsichtsrechtliche Befugnisse begrenzende Formulierung enthält § 121 Abs. 2 Nr. 3 BbgKVerf für Weisungen im Bereich der Gefahrenabwehr, wenn das gemeindliche Verhalten überörtliche Interessen gefährden kann. Im Übrigen dient die Sonderaufsicht in Brandenburg der gesetzmäßigen Erfüllung (also „reine“ Rechtsaufsicht, § 121 Abs. 2, Satz 1 BbgKVerf) und, durch allgemeine Weisungen, der Sicherung der gleichmäßigen Durchführung der Aufgabe, § 121 Abs. 2, Satz 2 Nr. 2 BbgKVerf. Da zur Sicherung der gleichmäßigen Durchführung zum einen Gesetzesauslegungsfragen verbindlich durch Richtlinien und Erlasse beantwortet werden, zum anderen aber auch Ermessen dirigiert wird, lassen sich die Rechtswirkungen dieser Aufsichtsbezug ohne weiteres als die einer (eingeschränkten) antizipierten Fachaufsicht beschreiben. Der Sache nach unbeschränkte Weisungsrechte der Sonderaufsichtsbehörden bestehen in Brandenburg z. B. in den Bereichen der Bauordnung und des Naturschutzes.<sup>55</sup> Sofern die Grundannahme zuträfe, dass dem bisherigen Funktionalreformprozess ein monistisches Aufgabenverständnis zugrunde liege, würde die nahezu durchgängige Konzeption der übertragenen Angelegenheiten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung für eine „historische Ortsferne“ dieser Aufgaben sprechen.<sup>56</sup>

Indes hat jedenfalls nach den Einschätzungen des Verfassungsgerichts in den 90ziger Jahren in Brandenburg ein „dem Grundsatz *eher dualistisches [Aufgaben]Modell*“ vorgeherrscht<sup>57</sup>, das auch in der Aufgabendifferenzierung durch Art. 97 Abs. 2 („Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft“) und Abs. 3 LV („Aufgaben des Landes“ mit Weisungsrecht) zum Ausdruck

---

<sup>53</sup> BbgVerfG, LVerfGE 5, 79 ff. – *Brandschutz*.

<sup>54</sup> *Burgi*, Kommunalrecht, 3. Aufl. 2010, S. 86, Rdnr. 21.

<sup>55</sup> *Fülling*, ebda., S. 10.

<sup>56</sup> Zur Unterscheidung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit und ohne Selbstverwaltungscharakter *Fülling*, ebda., S. 12, m. w. Nachw.

<sup>57</sup> Anders noch in den 90ziger Jahren das BbgVerfG, LVerfGE 5, 79 (87).

kommt. Insofern ist es unproblematisch, dass, wie bereits angedeutet, insbesondere während des Funktionalreformprozesses von 1993 bis 1997 die Übertragung einer Vielzahl von Landesaufgaben (etwa 100 Aufgaben, vor allem in den Bereichen der Bauaufsicht, des Kataster- und Vermessungswesens, der unteren Wasserbehörden und in Teilbereichen der Sozialhilfe)<sup>58</sup> als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erfolgt ist. Auch durch die Aufgabendifferenzierung des Art. 97 LV ist noch nichts darüber gesagt, ob die Kommunalisierung der bislang von Landesverwaltungsbehörden wahrgenommenen Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten oder als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu erfolgen hat. Die Verfassung macht keine Vorgaben und räumt dem Gesetzgeber einen breiten Entscheidungsspielraum bei der Einordnung der jeweiligen Aufgabe ein.

Wie man es dreht und wendet: Die Kommunalisierung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist auch gerade deshalb regelmäßig rechtlich unproblematisch, weil dieser Aufgabentypus – wie bereits festgestellt – Elemente gemeindlicher Selbstverwaltung enthält / enthalten kann. Selbst bei der Brandschutzaufgabe, einer Aufgabe, die oft als „Herzstück“ des gemeindlichen Lebens beschrieben wird, hat das Verfassungsgericht die gesetzgeberische Qualifizierung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung – zudem in einem „Hochzonungs-Prozess“ (Aufgabenzug!) – nicht beanstandet. Die durchgängige „Herabzonung“ insbesondere von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung kann dementsprechend kaum (verfassungs)rechtlichen Bedenken begegnen, wie das Gericht im Prinzip auch festgestellt hat.<sup>59</sup> Die ausdrücklich auch durch § 2 Abs. 3 BbgKVerf (normenhierarchisch offenbar ein

---

<sup>58</sup> *Füllung*, Parlamentarischer Beratungsdienst, Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht – Auswirkungen eines Systemwechsels (Gutachten, veröffentlicht auf der Internetseite der Enquetekommission 5.2 des Brandenburgischen Landtages), 2013, S. 15, unter Hinweis auf *Benedens*, in: Schumacher (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Kommentar, § 121 Rdnr. 21 (hier auszugsweise abgedruckt als Anlage 2, Seite 51 ff.).

<sup>59</sup> BbgVerfG, Beschl. v. 21. 1. 1998 – VfBbg 8/97, *Kindertagesstätten* – [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de) : „Allerdings zählen auch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten, soweit es sich dabei zugleich um klassische Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft handelt (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 17. Oktober 1996 – VfGBbg 5/95 –, a.a.O.). Indessen betreffen die bei den Ämtern angesiedelten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung überwiegend – soweit nämlich die Ämter als örtliche Ordnungsbehörde nach § 3 Abs. 1 Ordnungsbehördengesetz handeln – den Bereich der Gefahrenabwehr, der seinen Ursprung im Polizeirecht hat und insoweit nicht zu den klassischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern eher zu den staatlichen, den Kommunen lediglich übertragenen Aufgaben zählt (vgl. zur Entwicklung in Preußen etwa §§ 1 und 10 ff. II 17 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten vom 1. Juni 1794 und § 166 der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808; hierzu Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl. 1996, S. 2 ff., insb. Rn. 32). Die ordnungsrechtlichen Befugnisse der Ämter sind deshalb zu einem erheblichen Teil – ohne dies hier für jeden Einzelfall bestimmen zu müssen – keine Selbstverwaltungsangelegenheiten. Soweit den Ämtern daneben einzelne Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind, die zu den klassischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören, so handelt es sich hierbei zwar um Selbstverwaltungsaufgaben, allerdings – wegen der Belastung mit dem staatlichen Eingriffsrecht – nur um solche in „abgeschwächter Form“ (Verfassungsgericht Brandenburg a.a.O., für den Brandschutz). Verglichen mit den nur einer

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

„Maßstäbengesetz“) beschriebene Möglichkeit, den Gemeinden Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten oder als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung aufzuerlegen, verdeutlicht den gesetzgeberischen Spielraum und die Sinnhaftigkeit der Analyse, in welchem Umfange die einzelne Aufgabe – historisch – sachliche – Bezüge zum gemeindlichen / gemeindeverbandlichen Selbstverwaltungsbereich aufweist.

Anzumerken ist schließlich, dass nur bislang pflichtige Aufgaben kommunalisierbar sind: Die Kommunalisierung freiwilliger Aufgaben ist in sich widersprüchlich, da mit der Freiwilligkeit ein Aufgabenverzicht einhergeht. Dies hat Relevanz insbesondere für zahlreiche „Projekte“ von Landesverwaltungseinrichtungen (z. B. im Forstbereich), die im Falle der (unechten) „Kommunalisierung“ auf vertraglicher Grundlage mit Finanzierungszusage fortgeführt werden können.

### 3. Konsequenzen der gesetzlichen Aufgabenkonzeption

Hiervon abgesehen hat die Verlagerung von bislang staatlichen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wegen §§ 131 Abs. 2, 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf weitere – schwerwiegende – Konsequenzen: Zum einen wandern die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausnahmslos in die Trägerschaft des Amtes ab, während nur die überkommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich in der Hand der Gemeinde verbleiben.<sup>60</sup> Zum anderen sind allein die Hauptverwaltungsbeamten für alle Entscheidungen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (und der Auftragsangelegenheiten) zuständig, also der hauptamtliche Bürgermeister, der Amtsdirektor und der Landrat (das Bild von „starken Landräten, die mit ruhiger Hand das Land gestalten“, drängt sich auf); eine Beteiligung der Kollegialorgane der Kommunalkörperschaften erfolgt nur aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften. Nur die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben hin zu pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten reduziert nach allem die staatlichen Direktionsrechte auf den Aufgabenvollzug (ein erheblicher Abbau von Standards und Normen[!], der allerdings langfristig mit einem landesweit uneinheitlichen Vollzug erkaufte wird und zu einem „interkommunalen Wettbewerb“ um die niedrigsten Standards führen könnte) und stärkt – jedenfalls prinzipiell – die Entscheidungsverantwortlichkeit von Gemeindevertretung, Amtsausschuss und Kreistag.

Die Einschätzung, dass ein Systemwechsel von einem eher monistisch geprägten Verwaltungsmodell zu einer dualistischen Konzeption eine „etwas stärkere Zentralisierung und Entkommunalisierung von Aufgaben“ mit der weiteren Folge einer Ausweitung staatlicher Weisungsrechte bewirkte, ist nach alledem keineswegs zwingend.<sup>61</sup> Entscheidend dürfte sein, bei welchen der ca. 100 als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

---

Rechtsaufsicht unterworfenen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Kreise kommt ihnen für die hier zu entscheidende Frage nur eine mindere Bedeutung zu.“

<sup>60</sup> So die Formulierung des LVerfG, E 5, 79 (88).

<sup>61</sup> So aber das Ergebnis der Analyse von *Fülling*, ebda., S. 19.

kommunalisierten Aufgaben ein dem überkommenen Selbstverwaltungsspektrum ähnelnder sachlich-gegenständlicher Kommunalbezug feststellbar ist.

#### **4. Keine Erosion des kreislichen Aufgabenbereiches bei Verwirklichung eines Verbandsgemeindemodells**

Bei Verwirklichung eines Verbandsgemeindemodells – einer zweiten gemeindeverbandlichen Ebene „Gemeindeamt“ – ist zudem zu beachten, dass es nicht zu einer Erosion der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen und des vom Kreiszuschnitt abhängigen „kreisörtlichen“ („kreiskommunalen“) Aufgabenbereichs kommt. Im Hinblick auf die interkommunale Aufgabenverlagerung gilt dementsprechend kein absolutes Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Ebene der Gemeindeämter und, soweit vorhanden, der gemeindeamtsfreien Einheitsgemeinden. Bereits mit der Feststellung, dass die Zuständigkeit der Landkreise für überörtliche Aufgaben einen wesentlichen Kern des kreislichen Aufgabenspektrums darstellt, ist klargestellt, dass es nur zu einer begrenzten Verlagerung von kreislichen – überörtlichen – Aufgaben auf die Gemeindeebene (auch die Gemeindeamtsebene) kommen darf. Diese erhält ihre Legitimation zunächst aus der notwendigen Wahrnehmung ortsgemeindlicher Aufgaben und sodann ergänzend zur Herstellung von Orts- und Bürgernähe beim Vollzug überörtlicher Aufgaben. Hieraus folgt zugleich (wie bereits angedeutet), dass flächenmäßig große, möglicherweise an die mittelzentrale Struktur angelehnte Gemeindeämter nicht die logische oder zwangsläufige Folge großflächiger Kreisstrukturen sind. Nach allem ist bei der Aufgabenverteilung zwischen den beiden gemeindeverbandlichen Ebenen ein ausgewogenes Konzept anzustreben, das maßgeblich von den Größenzuschnitten und damit zugleich von der Verwaltungskraft dieser Körperschaften und vom Umfang der Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben abhängt. Bei Einzelaufgaben und vereinzelt feststellbaren Problemkonzentrationen (z.B. im Jugendhilfebereich) sollte der Gesetzgeber flexible Lösungen ermöglichen.

## **IX. Grundfragen eines künftigen kommunalen Finanzausgleichs und weitere Folgeprobleme einer umfassenden kommunalen Verwaltungsstruktur- und Gebietsreform**

Die mit einer umfassenden Kommunalreform verknüpften *Folgeprobleme* sind derart vielfältig, dass hier lediglich stichwortartig auf zentrale Punkte aufmerksam gemacht werden soll. Im Falle der Fortentwicklung der bestehenden Ämter zu Gemeindeverbänden ergeben sich möglicherweise gewichtige Vorteile gegenüber dem bestehenden Finanzierungssystem: Das Gemeindeamt als verfassungsrechtlicher Gemeindeverband wäre nicht mehr auf die streitanfällige Umlagefinanzierung angewiesen, sofern diesem die Schlüsselzuweisungs-Ertragshoheit zugestanden wird. Die verfassungsrechtlichen Risiken müssen allerdings noch abschließend eingeschätzt werden.<sup>62</sup>

Einer besonders sorgfältigen Analyse bedürfen die Finanzausgleichsmechanismen im Falle der Einkreisung bisher kreisfreier Städte: Es ist in diesem Zusammenhang zu entscheiden, ob und wie – in Abhängigkeit von der künftigen Aufgabenverteilung – die Schlüsselmasse vorab auf verschiedene Gebietskörperschaftsgruppen verteilt wird („Drei-Säulen-Modell“, in dem eine Verteilung auf a) die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, b) die Landkreise und c) die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfolgt) und ob zugleich eine Absenkung der Steuerkraftmesszahl als Grundlage der Berechnung der Kreisumlage erfolgen muss. In diesem Zusammenhang müssen auch die Finanzierungsgrundlagen für besonders wichtige freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten der (bislang) kreisfreien Städte mit zugleich wichtigen Funktionen für den suburbanen Raum in den Focus gerückt werden (z.B. „Staatstheater“).

Im Hinblick auf die notwendigen Personalübergänge von Hauptverwaltungsbeamten empfiehlt sich im Falle der Reduzierung der Anzahl der hauptamtlichen Verwaltungen eine Regelung nach dem Muster der § 7 Abs. 5 Satz 1, 2 und 4, § 134 Abs. 1 Satz 3, §§ 59 Abs. 2 und 60 Abs. 2 BbgKVerf, wonach hauptamtliche Bürgermeister zu Beigeordneten der vergrößerten Kommunalkörperschaft bestellt werden können. Im Falle der Aufteilung eines Landkreises auf zwei neugeschaffene Landkreise könnte zunächst die gesetzliche Rechtsnachfolge eines der neuen Landkreise mit einer gleichzeitigen Anordnung des anderen Landkreises zur anteiligen Personalübernahme konzipiert werden.

Im Bereich des ÖPNV und auch bei der Abfallentsorgung sind Synergiepotenziale vorstellbar. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit entstehen komplexe Entscheidungslagen, die möglicherweise die Berücksichtigung des europäischen Wettbewerbs- und Vergaberechts erforderlich machen, zu einem Fortfall von Quersubventionierungen (etwa aus Stadtwerken) führen können und bei der Zusammenführung die Grunderwerbssteuerpflicht auslösen.

---

<sup>62</sup> Die niedersächsische Samtgemeinde hat auf der Grundlage einer Fiktionsregel des § 6 Abs. 1 NdsFAG die alleinige (unmittelbare) Schlüsselzuweisungs-Ertragshoheit.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

## **X. Folgen für die landeseigene Verwaltung**

Der Einsetzungsbeschluss der Enquetekommission enthält auch den Auftrag, „die Struktur der Aufgabenverteilung auf allen Ebenen kritisch zu bewerten“. Es soll dabei geprüft werden, „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 sollen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.<sup>63</sup>

### **1. Aufgabenportfolio von Land und Kommunen**

Der angestrebte Funktionalreformprozess wird die Dienststellen des Landes bereits deshalb nicht „gleichmäßig“ betreffen, weil der festgestellte Katalog prinzipiell kommunalisierbarer Aufgaben unter den Gesichtspunkten der politischen, finanziellen, fachlichen und so weiter Folgen – insbesondere der Folgen für den Bürger[!] – bewertet und abgeschichtet werden muss. In methodischer Hinsicht bietet sich an, im Sinne einer „Beweislastumkehr“ jene aufgabenbezogenen Gründe herauszustellen, die gegen die Kommunalisierung einzelner Aufgaben sprechen. Der sodann festgestellte „Rest“-Aufgabenbestand der landeseigenen Verwaltung ist prägend für die künftige landeseigene Verwaltungsstruktur (Landesbehörden, Einrichtungen, Landesbetriebe).

In diesem Zusammenhang ist eine Empfehlung sachgerecht, ob prinzipiell an einem zweistufigen Verwaltungsaufbau festgehalten werden soll. Alternativ ist die Errichtung eines Landesverwaltungsamtes (wie in Thüringen oder Sachsen-Anhalt) vorstellbar. Auch ein zweistufiger Verwaltungsaufbau hindert nicht die Errichtung eines Landesfachamtes für nicht kommunalisierbare (Rest-)Aufgaben, die, ohne dass sie als ministerielle Steuerungsaufgaben qualifiziert werden könnten, bislang durch die obersten Landesbehörden wahrgenommen werden. Von einem derartigen Landesfachamt könnte eine weitere Konzentrationswirkung ausgehen.

Eine Empfehlung könnte auch zu der Frage gegeben werden, ob das Prinzip der einheitlichen Rechtsaufsicht erhalten bleiben soll.

### **2. Bündelung Serviceaufgaben**

Die Landesregierung hat in den letzten Jahren zahlreiche Serviceaufgaben in Landesbetrieben und bei der Zentralen Bezügestelle des Landes Brandenburg gebündelt. Diese zeitgemäße Aufgabenorganisation ist sachgerecht, solange die Aufgabensteuerung funktioniert und nicht zusätzliche, kostenintensive Schnittstellen entstehen.

---

<sup>63</sup> LT-Drucksache 5/2952-B  
Prof. Dr. Ihno Gebhardt  
Enquetekommission 5.2  
des Brandenburgischen Landtages

### **3. Einräumigkeit von Verwaltung und Justiz**

In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Diskussion über einen neuen kreislichen Zuschnitt und die Reduzierung der hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen ist zu prüfen, in welchem Umfange dem Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung Rechnung getragen werden kann (regionale Zuständigkeiten der Landesbehörden und der Justiz [auch „innere“ Zuständigkeiten, z.B. der Abteilungen]).

### **4. Personalbedarfsplanung**

Eine Grundlage der bereits skizzierten Entwicklung der Landesfinanzen bildet die Personalbedarfsplanung der Landesregierung. Dementsprechend ist nicht fernliegend, dass auch die Personalentwicklung ein nicht unwesentlicher Faktor für die künftige Entwicklung der landeseigenen Verwaltungsstruktur darstellt. Der Funktionalreformgesetzgeber hat zudem die Frage zu beantworten, ob und ggf. in welcher Weise der Funktionalreformprozess durch den beschlossenen – sozialverträglichen[!] – Personalabbau beeinflusst wird; anders ausgedrückt: Einsparziele bzw. das Erfordernis von Einsparungen können nicht durch die Kommunalisierung von Aufgaben in Frage gestellt werden.

Zu einer nachhaltigen Personalpolitik gehören – auch in Zeiten des Personalabbaus – Anstrengungen zur Gewinnung und Qualifizierung geeigneter Mitarbeiter(innen). Es ist dementsprechend eine Empfehlung sachgerecht, die auf eine qualitativ hochwertige Sicherstellung der Ausbildung (Studium) und Fortbildung der (künftigen) Mitarbeiter des gehobenen allgemeinen / nichttechnischen Dienstes von Land und Kommunen abzielt. Weiterhin könnte empfohlen werden, die Durchlässigkeit der zwischen den Personalbeständen von Land und Kommunen bestehenden Grenze zu erhöhen.

### **5. EGovernment**

Die technisch bereits erprobten und arbeitsökonomischen eGovernment-Angebote stellen eine Komplementärlösung dar, um für internetaffine Bevölkerungsschichten eine neue Qualität von Bürgernähe zu ermöglichen. Die Befassung mit den Möglichkeiten und Grenzen des eGovernments macht aber auch deutlich, dass derartige Angebote „den Menschen“ / „den Ansprechpartner“ in der Verwaltung nicht ersetzen.<sup>64</sup>

### **6. Administrative Zusammenarbeit mit Berlin und anderen Bundesländern**

Brandenburg und Berlin sind die beiden Bundesländer, die im administrativen Bereich am engsten zusammenarbeiten. Die Diskussion über die weiteren Chancen und Grenzen einer Ausweitung dieser „zwischenstaatlichen“ Zusammenarbeit – die aus brandenburgischer Sicht nicht auf Berlin begrenzt bleiben sollte – steht noch am Anfang.

---

<sup>64</sup> Nach einer aktuellen Studie sind 39 Prozent der deutschen Bevölkerung "digitale Outsider" (ca. 27 Mio. Menschen), die teilweise überhaupt nicht die Möglichkeiten des Internets nutzen, teilweise lediglich auf rechtsgeschäftliche Aktivitäten im Netz verzichten. Die „Outsider“ sind in allen Altersgruppen anzutreffen, allerdings mit der Tendenz: „je älter, desto mehr“. Einzelheiten siehe unter <https://www.divsi.de/divsi-milieu-studie>.

## **XI. Ausblick**

Am Ende bleibt die Gewissheit, dass die Konsolidierung der Landes- und Kommunalfinanzen durch strukturelle und gebietliche Eingriffe des Reformgesetzgebers allein schwerlich zum Erfolg geführt werden kann; gleichwohl sind alle Anstrengungen geboten. Die Finanzierung der Soziallasten wird in jeder Struktur das zentrale Thema der Kreisfinanzen bleiben.

Neben der angestrebten Effizienzsteigerung von Landes- und Kommunalverwaltung ist das zentrale „schlagwortartige“ Thema der Enquetekommission bei allen Empfehlungen der *Nutzen für den Bürger*, der u. a. durch die Bürgernähe und eine Qualitätssicherung ausgedrückt wird. Der Gewährleistungsstaat muss künftig (noch) stärker ein kooperatives Zusammenwirken mit anderen gesellschaftlichen Akteuren anstreben, die Landesverwaltung kann sich im Falle umfassender Aufgabekommunalisierungen weitgehend auf die Steuerungsfunktion zurückziehen.

Es kann die Prognose gewagt werden, dass (auch) das Brandenburgische Verfassungsgericht im Falle einer nicht nur marginalen Vergrößerung der gebietskörperschaftlichen Strukturen dem Kommunalgesetzgeber – ähnlich den bereits bestehenden Anforderungen im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs – Beobachtungs-, Selbstvergewisserungs- und Kontrollpflichten auferlegt, um auch weiterhin eine kraftvolle Ausübung des ehrenamtlichen Mandates zu gewährleisten. Sofern m. a. W. das Verfassungsgericht Zurückhaltung bei der materiell-rechtlichen Beurteilung kreislicher und gemeindlicher Größenzuschnitte und Aufgabenvolumina übt, muss sich der Gesetzgeber auf die Erfüllung neuer prozedural abgesicherter und kontinuierlich bestehender Pflichten einstellen.

## Teil B: Empfehlungen (Übersicht)

### Empfehlung 1 (Seite 12):

Die Enquetekommission sieht im Hinblick auf Struktur und Aufgabenverteilung von Landes- und Kommunalverwaltung *dringenden Handlungsbedarf*. Der Organisationsgesetzgeber, die Landesregierung und die Kommunen müssen sich auf eine ungleiche Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in den verschiedenen Landesteilen einerseits und die voraussichtlich enger werdenden finanziellen Handlungsspielräume einstellen. Die skizzierten Entwicklungen erfordern Verwaltungsstrukturen und eine Aufgabenverteilung, die sowohl den Entwicklungen im Metropolenraum um Berlin als auch in den der Bundeshauptstadt fernerer Regionen des Landes gerecht werden; die Verwaltungsstrukturen und -angebote müssen mit anderen Worten den unterschiedlichen Anforderungen in den unterschiedlich dicht besiedelten Landesteilen mit einer im Durchschnitt (teilweise) deutlich älter werdenden Einwohnerschaft gerecht werden.

### Empfehlung 2:

Die Enquetekommission hält es für notwendig, einem weiteren – auch durch den Bundesgesetzgeber bewirkten – Aufgabenzuwachs und der normativ verankerten Steigerung von Verwaltungsstandards entgegenzuwirken, um auch weiterhin den rechtmäßigen Vollzug der Verwaltungsaufgaben durch landeseigene Behörden und die Kommunalverwaltungen zu gewährleisten.

### Empfehlung 3 (Seite 13):

Die Enquetekommission sieht eine Gesamtverantwortung von Land und Kommunen im Hinblick auf die Gewinnung des notwendigen qualifizierten Personals für die Landes- und Kommunalverwaltungen. Dies gilt insbesondere für die Ausbildung / das Studium des Personals des sog. nichttechnischen gehobenen Dienstes, das für die Kommunalverwaltungen von besonderer Bedeutung ist. Die Enquetekommission empfiehlt die Ausbildung / eine Studienmöglichkeit dieses Personals im Land Brandenburg, damit den landesspezifischen Besonderheiten bereits im Rahmen der Ausbildung / des Studiums hinreichend Rechnung getragen werden kann.

### Empfehlung 4:

Die Enquetekommission stellt fest, dass eine nicht nur marginale Fortführung der Funktionalreform nur möglich ist, wenn im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung (auch) die bereits von der Landesregierung beschlossenen Einsparerfordernisse abgebildet werden. Der von der Landesregierung beschlossene Korridor über den erforderlichen weiteren Personalabbau hat in diesem Sinne Beachtung zu finden. Das Leitbild ist auch im Hinblick auf die neu kommunalisierten Aufgaben die sparsam wirtschaftende Kommune, die auch Kooperationslösungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität prüfen soll. Kooperationsmodelle als Voraussetzung und Grundlage für eine nicht nur marginale Aufgabenkommunalisierung sind demgegenüber kein praktikables Funktionalreforminstrument. Die mit der Aufgabenkommunalisierung einhergehenden, für die obersten Landesbehörden – spiegelbildlich zum Verantwortungszuwachs der kommunalen Familie – entstehenden (auch finanziellen) Steuerungsverluste sind zu akzeptieren.

Empfehlung 5 (Seite 14):

Die Enquetekommission empfiehlt, die streitanfällige Bestimmung des Verwaltungssitzes im Falle der Kreisneugliederung – unbeschadet der Frage der Fortführung von Verwaltungsstandorten – gesetzlich zu treffen.

Empfehlung 6 (Seite 19):

Die Enquetekommission stellt fest, dass es eine im bundesweiten Vergleich inhomogene Situation in Bezug auf den Größenzuschnitt von Landkreisen gibt (hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche). Insgesamt wird bei den Kommunalreformen der letzten Jahre eine Tendenz zu vergrößerten Strukturen sichtbar, wobei sich die Landesgesetzgeber üblicherweise eines Einwohnerzahlen- und Flächenansatzes bedient haben. Ein wesentliches Begründungselement für den vergrößerten Flächenzuschnitt der Kommunalkörperschaften liegt in dem gewachsenen Aufgabenbestand.

Die Enquetekommission hält dementsprechend die traditionellen einwohner- und flächenbezogenen Ansätze zur Bestimmung der Größenzuschnitte von Gebietskörperschaften und Verwaltungseinheiten auch weiterhin und in Brandenburg für prinzipiell geeignet. Die Vergrößerung der Verwaltungskörperschaft ist ein sachgerechtes Instrument zur Gewährleistung der erforderlichen Fallzahlen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen, um auch weiterhin, insbesondere bei sinkenden Bevölkerungszahlen, eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung zu gewährleisten.

Empfehlung 7 (Seite 19):

Die Enquetekommission empfiehlt den kommunalen Gebietskörperschaften eine verstärkte Kooperation in allen Bereichen, in denen keine rechtlichen (Zuständigkeits-) Hemmnisse bestehen.

Empfehlung 8 (Seite 20):

Weiterhin ist zu prüfen, ob und in welchem Umfange von der Konzeption „Front- und Backoffice“ Gebrauch gemacht werden kann, um zugleich Effizienz, Effektivität und Bürgernähe der Verwaltung zu gewährleisten und zu erhöhen.

Empfehlung 9 (Seite 25):

Die Enquetekommission hält eine Kreisgebietsreform für erforderlich, durch die möglichst leistungsfähige Gebietskörperschaften entstehen (oder erhalten werden), die in einem Vergleich der künftigen Landkreise und ggf. kreisfreien Städte einen ausgewogenen Befund zur Wirtschaftskraft, Verwaltungseffizienz und –Effektivität und, durch entsprechende Gestaltung, Bürgernähe der Verwaltung ermöglichen. Soweit möglich, soll die Reform zusätzliche interkommunale / horizontale Finanzausgleichsmechanismen des Finanzausgleichsgesetzgebers überflüssig machen.

Empfehlung 10:

Die Enquetekommission empfiehlt die Reduzierung der Anzahl der bestehenden 14 Landkreise auf ..., acht oder ... Landkreise, um eine kraftvolle Wahrnehmung der (insbesondere der auch in diesem gesetzgeberischen Kontext kommunalisierten)

überörtlichen Aufgaben, der Ergänzungs-, Förderungs- und Ausgleichsfunktionen zu gewährleisten. Soweit möglich, sollen die Landkreise aus bereits bestehenden Landkreisen gebildet werden. Sofern die im Gesetzgebungsverfahren durchzuführenden Anhörungen der Landkreise einen anderen sachgerechten Zuschnitt unter Berücksichtigung insbesondere der historischen, geografischen, sozio-kulturellen und ökonomischen Gesichtspunkte ergeben, sollen kleinteilige Lösungen vermieden werden.

Empfehlung 11 (Seite 27):

Die Enquetekommission empfiehlt, im Grundsatz von neuerlichen gesetzgeberischen Eingriffen in die gemeindegebietliche Struktur im Land Brandenburg abzusehen.

Empfehlung 12 (Seite 29):

Die Enquetekommission stellt mit Blick auf die beabsichtigte Übernahme eine wachsende Bedeutung der Landkreise für die Erfüllung kreisörtlicher Aufgaben sowie der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben fest.

Empfehlung 13a – Erhalt der Bundkörperschaft „Amt“ (Seite 37):

Die Enquetekommission empfiehlt eine Fortentwicklung des brandenburgischen Amtes in „quantitativer“ Hinsicht: Amtsverwaltungen sind so zusammenzuführen, dass angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Das künftige Amt soll eine Mindesteinwohnerzahl von ... Einwohnern haben. / Das künftige Amt soll eine Fläche von ... qkm<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Enquetekommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden den entstehenden Bundkörperschaften zugeordnet werden können. Eine Höchstzahl ... amtsangehöriger Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Die Enquetekommission empfiehlt die Überprüfung des Aufgabenbestandes der bestehenden Ämter. Sie hält ein kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten dort für erforderlich, wo amtsangehörige Gemeinden Selbstverwaltungskompetenzen in einem Maße übertragen haben (qualitativ und quantitativ), dass die bei der Gemeindevertretung verbliebenen Entscheidungskompetenzen nicht mehr dem garantierten Mindestniveau kommunaler Selbstverwaltung entsprechen, bzw. dort, wo Ämter über einen Aufgabenbestand verfügen, der nicht mehr der (lediglich) bundkörperschaftlichen Legitimation entspricht.

oder

Empfehlung 13b – dynamisches Entwicklungsmodell (Trute):

Die Enquetekommission empfiehlt ein dynamisches Modell zur Fortentwicklung des brandenburgischen Amtes zu einer Verbandsgemeinde: Sie empfiehlt eine Abgrenzung der Bundkörperschaft „Amt“ vom Gemeindeverband „Verbandsgemeinde“ auf Grundlage der Verteilung der im Verhältnis zu den (verfassungsrechtlichen) Ortsgemeinden bestehenden Selbstverwaltungskompetenzen. Die Enquetekommission empfiehlt zur Sicherung der (verfassungsrechtlichen) gemeindlichen Selbstverwaltung die Regelung eines homogenen

Bestandes an Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde im Falle ihrer jeweiligen Entstehung.

Die Enquetekommission empfiehlt ein Zugriffsrecht der fortbestehenden Ämter auf gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben zur Verringerung der Heterogenität des Aufgabenzuschnitts.

Die Bildung der Verbandsgemeinden hat so zu erfolgen, dass angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Die Verbandsgemeinde soll eine Mindesteinwohnerzahl von ... Einwohnern haben und eine Fläche von ...qkm<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Enquetekommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden den entstehenden Verbandsgemeinden beitreten können. Eine Höchstzahl ... verbandsgemeindeangehöriger Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Soweit innerhalb eines Zeitraums von ... Jahren keine Entwicklung bestehender Bundkörperschaften zu Verbandsgemeinden erfolgt, sollen diese bereits bestehenden Gebietskörperschaften zugeordnet werden.

Die Enquetekommission empfiehlt eine Notifizierungspflicht für die freiwillige Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben durch amtsangehörige bzw. verbandsgemeindeangehörige (Orts-)Gemeinden und – zur Sicherung des verfassungsrechtlich gebotenen Minimumstandards – einen Vorbehaltskatalog gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben, die nicht übertragbar sind.

oder

#### Empfehlung 13c – einaktiges Entwicklungsmodell (Gebhardt):

Die Enquetekommission empfiehlt die Fortentwicklung der Bundkörperschaft „Amt“ zu einem Gemeindeverband „Gemeindeamt“; die Kommunalverfassung regelt auch künftig – im Anschluss an diese Fortentwicklung – nur zwei gemeindliche Strukturmodelle: die Einheitsgemeinde und das Gemeindeamt.

Dabei soll der Gesetzgeber sich von den folgenden Grundsätzen leiten lassen:

1. Eine Änderung der gemeindegebietlichen Struktur erfolgt grundsätzlich durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse.
2. Die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben sind nach sachsen-anhaltinischem Vorbild so auf die Gemeindeämter und die Ortsgemeinden (Gemeinde im verfassungsrechtlichen Sinne) zu verteilen, dass der jeweilige Aufgabenbestand den aus dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip und dem Demokratieprinzip folgenden Anforderungen gerecht wird.
3. Diese Aufgabenverteilung wird zur Sicherung des verfassungsrechtlich gesicherten Minimumstandards durch einen Vorbehaltskatalog von Aufgaben der Ortsgemeinden ergänzt, die einer freiwilligen Übertragung auf das Gemeindeamt nicht zugänglich sind. Im Übrigen wird eine Notifizierungspflicht für freiwillige Aufgabenübertragungen empfohlen.

Die Bildung der Gemeindeämter hat so zu erfolgen, dass angesichts der sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Das Gemeindeamt soll im Grundsatz eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 / 15.000 / 20.000 Einwohnern (2030) (oder bereits differenzierend nach Landesräumen) haben und eine Fläche von 450

qkm<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Enquetekommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden den entstehenden Gemeindeämtern zugeordnet werden können. Eine Höchstzahl 12/15/18 gemeindeamtsangehöriger Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Die Enquetekommission empfiehlt die Ermöglichung hauptamtlicher Ortsbürgermeister dort, wo ... (Leiter von Verwaltungsaußenstellen, kommunale Einrichtungen von Gewicht).

## Teil C: Anlage

### Anlage 1: Regelungen der Kommunalverfassungen der Länder Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zum Selbstverwaltungsaufgabenbestand der Verbandsgemeinde

#### § 67 GemORhPf

(1) Die Verbandsgemeinde nimmt anstelle der Ortsgemeinden folgende Selbstverwaltungsaufgaben wahr:

1. die ihr nach den Schulgesetzen übertragenen Aufgaben;
2. den Brandschutz und die technische Hilfe;
3. den Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen;
4. den Bau und die Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, soweit nicht freie gemeinnützige Träger solche errichten;
5. die Wasserversorgung;
6. die Abwasserbeseitigung;
7. den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung.

Mit der Durchführung der in Satz 1 Nr. 7 genannten Aufgabe soll ein Wasser- und Bodenverband beauftragt werden, wenn dieser es beantragt.

(2) Den Verbandsgemeinden wird gemäß § 203 Abs. 2 des Baugesetzbuches die Flächennutzungsplanung übertragen. Die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes bedarf der Zustimmung der Ortsgemeinden. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden zugestimmt hat und in diesen mehr als zwei Drittel der Einwohner der Verbandsgemeinde wohnen. Sofern Änderungen oder Ergänzungen des Flächennutzungsplanes die Grundzüge der Gesamtplanung nicht betreffen, bedürfen sie nur der Zustimmung derjenigen Ortsgemeinden, die selbst oder als Nachbargemeinden von den Änderungen oder Ergänzungen berührt werden. Kommt eine Zustimmung nach Satz 3 und Satz 4 nicht zustande, so entscheidet der Verbandsgemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder.

(3) Die Verbandsgemeinde kann die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Fremdenverkehrsförderung, soweit sie von überörtlicher Bedeutung sind, als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen.

(4) Die Verbandsgemeinde kann weitere Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden übernehmen, soweit deren gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse liegt. Die Übernahme setzt voraus, dass die Verbandsgemeinde und mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden zustimmen und in den zustimmenden Ortsgemeinden die Mehrzahl der Einwohner der Verbandsgemeinde wohnt.

(5) Einzelne Ortsgemeinden können der Verbandsgemeinde mit deren Zustimmung weitere Selbst-

verwaltungsaufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen.

(6) Die nach den Absätzen 1, 4 und 5 auf die Verbandsgemeinde übergegangenen Aufgaben sind, soweit sie nicht durch besonderes Gesetz übertragen sind, auf eine Ortsgemeinde zurückzuübertragen, wenn diese es beantragt, die Verbandsgemeinde zustimmt und Gründe des Gemeinwohls nicht entgegenstehen. Der Antrag der Ortsgemeinde und die Zustimmung der Verbandsgemeinde bedürfen jeweils der Zustimmung der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Ortsgemeinderats und des Verbandsgemeinderats.

(7) Die Verbandsgemeinde soll Ortsgemeinden, die ihre Aufgaben nicht ausreichend erfüllen können, im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit unterstützen und zu einem wirtschaftlichen Ausgleich unter den Ortsgemeinden beitragen.

(8) Das fachlich zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die in Absatz 1 bezeichneten Aufgaben und Einrichtungen näher zu bestimmen sowie deren Übergang näher zu regeln, insbesondere

1. die Form und den Zeitpunkt des Übergangs,
2. den Übergang des Vermögens,
3. den Übergang und die Verteilung der Lasten,
4. die Erhebung von Gebühren und Beiträgen.

(9) Der Übergang von Aufgaben nach den Absätzen 1, 4, 5 und 6 ist frei von landesrechtlich geregelten öffentlichen Abgaben und Auslagen. Für die im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang stehenden Eintragungen der Rechtsänderungen in das Grundbuch und die sonstigen gerichtlichen Geschäfte werden Gebühren und Auslagen nach der Kostenordnung nicht erhoben.

## **§ 2 des Gesetzes über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (VerbGemG LSA)**

(1) Die Verbandsgemeinde erfüllt anstelle ihrer Mitgliedsgemeinden folgende Aufgaben des eigenen Wirkungskreises:

1. der Verbandsgemeinde wird gemäß § 203 Abs. 2 Satz 1 des Baugesetzbuches die Flächennutzungsplanung übertragen. Die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes bedarf der Zustimmung der Mitgliedsgemeinden. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn mehr als die Hälfte der Mitgliedsgemeinden zugestimmt hat und in diesen mehr als zwei Drittel der Einwohner der die Verbandsgemeinde bildenden Mitgliedsgemeinden wohnen. Sofern Änderungen und Ergänzungen des Flächennutzungsplanes die Grundzüge der Gesamtplanung nicht betreffen, bedürfen sie nur der Zustimmung derjenigen Mitgliedsgemeinden, die selbst oder als Nachbargemeinden von den Änderungen oder Ergänzungen berührt werden. Kommt eine Zustimmung nach den Sätzen 3 und 4 nicht zustande, so entscheidet der Verbandsgemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner

Mitglieder;

2. die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen nach Maßgabe des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt;

3. die Errichtung und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen;

4. die Errichtung und Unterhaltung von Sozialeinrichtungen, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, sowie von Tageseinrichtungen nach dem Kinderförderungsgesetz;

5. die Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeindestraßen, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen den Gemeinden oder dem weiteren Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind;

6. die Aufgaben nach dem Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt, insbesondere die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung;

7. die Aufgaben nach dem Schiedsstellen- und Schlichtungsgesetz;

8. die Aufgaben nach dem Brandschutzgesetz;

9. die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten im Sinne von § 23 der Gemeindeordnung.

(2) Die Verbandsgemeinde erfüllt die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, soweit nicht Bundesrecht oder Landesrecht entgegensteht. Sie erfüllt auch diejenigen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, deren Wahrnehmung an eine bestimmte Einwohnergröße von Gemeinden gebunden ist, sofern die Verbandsgemeinde selbst diese Größe aufweist. Unabhängig von der Gesamtzahl der Einwohner der Mitgliedsgemeinden nimmt die Verbandsgemeinde zumindest die Aufgaben wahr, die einer Gemeinde von 10 001 Einwohnern obliegen würden.

(3) Soweit in der Verbandsgemeindevereinbarung keine abweichenden Bestimmungen getroffen werden, geht das Eigentum der Mitgliedsgemeinden an den Einrichtungen und Vermögensgegenständen, die überwiegend zur Erfüllung der in Absatz 1 bezeichneten Aufgaben bestimmt sind, zum Zeitpunkt der Wirksamkeit der Bildung der Verbandsgemeinde mit den Verbindlichkeiten auf die Verbandsgemeinde über. Das Gleiche gilt für Einrichtungsgegenstände, Arbeitsmittel, Geräteausrüstung und dergleichen, soweit keine Grundstücke übertragen werden. Wenn die öffentliche Nutzung durch die Verbandsgemeinde entfällt, fällt das Eigentum auf Verlangen der jeweiligen Mitgliedsgemeinde an diese zurück. Soweit das Eigentum an Einrichtungen und Gegenständen nicht nach den Sätzen 1 und 2 auf die Verbandsgemeinde übergegangen ist, ist die Verbandsgemeinde berechtigt, diese Einrichtungen und Gegenstände zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben im Benehmen mit der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zu nutzen; Entsprechendes gilt für die

Mitgliedsgemeinde, soweit das Eigentum an Einrichtungen und Gegenständen nach den Sätzen 1 und 2 auf die Verbandsgemeinde übergegangen ist. Wird durch den Eigentumsübergang eine Berichtigung des Grundbuchs oder anderer öffentlicher Bücher erforderlich, genügt zum Nachweis des Eigentumsüberganges eine Bestätigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, die öffentlichen Bücher zu berichtigen. Die hierzu erforderlichen Rechtshandlungen sind frei von öffentlichen Abgaben und Verwaltungskosten. Im Falle der Rückübertragung regeln die Beteiligten die Auseinandersetzung durch Vereinbarung, die der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde bedarf.

## Anlage 2: Pflichtaufgaben nach Weisung der Landkreis- und Gemeindeebene im Land Brandenburg (Stand: 2010)

### Im Bereich der Gefahrenabwehr:

„- Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 16. 7. 2003 (GVBl. I S. 210), ...; § 51 Abs. 1 Sätze 1, 2 BbgBO: „Die unteren Bauaufsichtsbehörden sind Sonderordnungsbehörden. Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte, denen diese Aufgaben übertragen ist, nehmen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahr.“ § 51 Abs. 2 BbgBO: „Der Landrat als allgemeine untere Landesbehörde ist Sonderaufsichtsbehörde über 1. die Großen kreisangehörigen Städte als untere Bauaufsichtsbehörden, 2. die amtsfreien Gemeinden und die Ämter als Sonderordnungsbehörden, soweit diese nach § 53 zuständig sind. § 51 Abs. 3 BbgBO: „Oberste Bauaufsichtsbehörde ist das für die Bauaufsicht zuständige Ministerium. Es ist Sonderaufsichtsbehörde über die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Bauaufsichtsbehörden sowie oberste Sonderaufsichtsbehörde ...“; § 52 Abs. 1 BbgBO: Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte nehmen die Aufgaben nach diesem Gesetz als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr ...“ § 53 Abs. 1 BbgBO: „Die amtsfreien Gemeinden und die Ämter sind als Sonderordnungsbehörden für den Vollzug der örtlichen Bauvorschriften und der planerischen Festsetzungen bei genehmigungsfreien Vorhaben zuständig.“ § 51 Abs. 5 BbgBO: „Die Befugnis der Sonderaufsichtsbehörde, besondere Weisungen zu erteilen, ist nicht auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt. Für die Sonderaufsichtsbehörde gilt § 121 der Kommunalverfassung entsprechend.“

- Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz (BbgAbfBodG) vom 6. 6. 1997 (GVBl. I S. 40), ...: § 43 Abs. 1 Satz 1 BbgAbfG: „Die zuständigen Behörden werden beim Vollzug der abfallrechtlichen und bodenschutzrechtlichen Vorschriften als Sonderordnungsbehörden tätig“. § 43 Abs. 1 Satz 2 BbgAbfG: „Die ihnen obliegenden Aufgaben gelten als solche der Gefahrenabwehr“. § 43 Abs. 2 BbgAbfG: „Landkreise und kreisfreie Städte nehmen die Aufgaben der unteren Abfallwirtschafts- und Bodenschutzbehörden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr“. § 43 Abs. 2 Satz 2 BbgAbfG: Sie unterliegen der Sonderaufsicht der obersten Abfallwirtschafts- und Bodenschutzbehörde. § 43 Abs. 3 BbgAbfG: „...Unterrichtungsrecht im Sinne des § 112 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg“.

- Brandenburgisches Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BbgAGBGB) vom 28. 7. 2000 (GVBl. I S. 114), ...; § 13 BbgAGBGB: „Zuständige Behörde für 1. die Entgegennahme von Anzeigen über Fundsachen (§ 965 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches) ... ist die örtliche Ordnungsbehörde“.

- Brandenburgisches Gaststättengesetz (BbgGastG) vom 2. 10. 2008 (GVBl. I S. 218), ...; § 11 BbgGastG in Verbindung mit § 1 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Brandenburgischen Gaststättengesetz (Brandenburgischen Gaststättengesetzzuständigkeitsverordnung – BbgGastGZV) vom 7. 10. 2008 (GVBl.II S. 390): Den örtlichen Ordnungsbehörden werden als zuständigen Behörden übertragen: ...“ Sonderaufsichtsbehörde: § 1 BbgGastGZV, §§ 3, 7 OBG

- Brandenburgisches Ladenöffnungsgesetz (BbgLöG) vom 27. 11. 2006 (GVBl. I S. 158); § 11 Abs. 1 Satz 1 BbgLöG: „Die Aufsicht über die Einhaltung dieses Gesetzes obliegt den örtlichen Ordnungsbehörden.“ Sonderaufsichtsbehörde: § 11 Abs. 1 Satz 1 BbgLöG, §§ 3, 7 OBG

- Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 7. 2009 (GVBl. I S. 358); § 10 Abs. 2 BbgStrG: „Die Straßenbaubehörde trägt als Sonderordnungsbehörde die Verantwortung, dass die Herstellung und die Unterhaltung der Straßen ...“. § 46 Abs. 2 Buchst. c) BbgStrG: „...für Gemeindestraßen sowie für Ortsdurchfahrten ...von den Gemeinden, soweit sie Träger der Straßenbaulast sind, ...“. Sonderaufsichtsbehörde: Landrat als Sonderaufsichtsbehörde: §§ 11, 3, 7 OBG.

- Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. 12. 2004 (GVBl. 2005 I S. 50), ...; § 103 Abs. 2 BbgWG: „... sind Sonderordnungsbehörden. Sie haben im Rahmen ihrer Aufgaben zugleich die Befugnisse von Ordnungsbehörden nach dem Ordnungs-

- behördengesetz.“; § 124 Abs. 1 Nr. 3 BbgWG: „Wasserbehörden sind ... 3. die unteren Wasserbehörden.“ § 124 Abs. 2 BbgWG: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Wasserbehörden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“ § 124 Abs. 3 BbgWG: „Die Sonderaufsicht gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten wird von der obersten Wasserbehörde wahrgenommen.“ § 124 Abs. 4 BbgWG: „Das besondere Weisungsrecht der Sonderaufsichtsbehörde ist nicht auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt.“
- Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. 8. 1996 (GVBl. I S. 266), ...; § 3 OBG: „Die Aufgaben der ... Ordnungsbehörden ... als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 9) wahr; dies gilt auch für die ihnen als Sonderordnungsbehörden übertragenen Aufgaben.“ § 47 Abs. 1 OBG: „Passbehörden für Deutsche sind die örtlichen Ordnungsbehörden.“ § 47 Abs. 2 OBG: „Die örtlichen Ordnungsbehörden sind unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörden zuständig für die Überwachung des ruhenden Straßenverkehrs“. § 47 Abs. 3 OBG: „Die Kreisordnungsbehörden und die örtlichen Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte sind für ihr jeweiliges Gebiet unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörden ... zuständig für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und die Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr.“  
Sonderaufsichtsbehörden: § 7 OBG
  - Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Bestattungsgesetz – BbgBestG) vom 7. 11. 2001 (GVBl. I S. 228), ...; § 36 Abs. 1 BbgBestG: „Die Überwachung ... nehmen die Landkreise und kreisfreie Städte als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr; § 36 Abs. 2 Satz 2 BbgBestG: „Die übrigen ..., werden von den amtsfreien Gemeinden und Ämtern als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen“. § 38 Abs. 3 Nr. 2. BbgBestG: „Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist ... 2. in den Fällen ... die örtlichen Ordnungsbehörden ...“.
  - Gesetz über das Meldewesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Meldegesetz – BbgMeldeG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. 1. 2006 (GVBl. I S. 6); ...; § 1 Abs. 1 BbgMeldeG: „Meldebehörden sind die kreisfreien Städte, die Ämter und die amtsfreien Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden ...“ Sonderaufsichtsbehörden ergeben sich aus: §§ 3,7 OBG.
  - Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – BbgBKG) vom 24. 5. 2004 (GVBl. I S. 197) ...; § 2 Abs. 2 BbgBKG: „Die Aufgaben nach diesem Gesetz werden von den amtsfreien Gemeinden, den Ämtern, den kreisfreien Städten und den Landkreisen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und als Sonderordnungsbehörden wahrgenommen.“
  - Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz – BbgNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 5. 2004 (GVBl. I S. 350), ...; § 52 Satz 2 BbgNatSchG: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgabe der unteren Naturschutzbehörde wahr“; § 53 Satz 1 BbgNatSchG: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden wahr. Die Naturschutzbehörden nach den Sätzen 1 und 2 sind Sonderordnungsbehörden.“ § 53 BbgNatSchG: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Das für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Ministerium ist Sonderaufsichtsbehörde über die Landkreise und kreisfreien Städte. Für die Sonderaufsichtsbehörde gilt § 123 Abs. 2 bis 4 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg entsprechend. Das Recht, besondere Weisungen zu erteilen, ist nicht auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt.“
  - Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Brandenburg (Brandenburgisches Gesundheitsdienstgesetz – BbgGDG) vom 23. 4. 2008 (GVBl. I S. 95); § 3 Abs. 3 Satz 3 BbgGDG: „Die in § 3 Abs. 1 bis 3 und 5, § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 2 und in § 11 aufgeführten Aufgaben werden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen.“ § 3 Abs. 3 Satz 4 BbgGDG: „Die in Landkreisen und kreisfreien Städten nach § 3 Abs. 1 bis 3 und 5, § 4 Abs. 1 und nach § 11 obliegenden Aufgaben sind solche der Gefahrenabwehr.“ § 3 Abs. 3 Satz 5 BbgGDG: „Das für Gesundheit zuständige Ministerium übt die Sonderaufsicht nach den kommunalrechtlichen Vorschriften aus.“

- § 3 Abs. 3 Satz 6 BbgGDG: „Abweichend von Satz 5 übt das für Verbraucherschutz zuständige Ministerium im Bereich der Aufgaben nach Absatz 2 Satz 2 die Sonderaufsicht aus.“
- Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg (Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz – BbgDSchG) vom 24. 5. 2004 (GVBl. S. 215); § 16 Abs. 1 BbgDSchG: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“ § 16 Abs. 4 Satz 1 BbgDSchG: „Die Denkmalschutzbehörden sind Sonderordnungsbehörden“.
  - Gesetz über die Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz – FTG) vom 21. 3. 1991 (GVBl. S. 44), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. 11. 2003 (GVBl. I S. 287); § 8 Satz 1 FTG: „... kann die Kreisordnungsbehörde ...“
  - Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen sowie über den Vollzug gerichtlich angeordneter Unterbringung für psychisch kranke und seelisch Behinderte Menschen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Psychisch-Kranken-Gesetz – BbgPsychKG) vom 5. 5. 2009 (GVBl. I S. 134); § 5 Abs. 2 Satz 2 BbgPsychKG: „Die Vorschriften der §§ 2 und 6 des Ordnungsbehördengesetzes bleiben unberührt“. § 6 Abs. 1 Satz 1 BbgPsychKG: „Träger der Hilfen nach § 5 sind die Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren sozialpsychiatrischen und jugendpsychiatrischen Diensten nach § 8 des Brandenburgischen Gesundheitsdienstgesetzes vom 23. April 2008 (GVBl. I S. 95).“ ...
  - Gesetz über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg und zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Lotterie- und Sportwettengesetz – LottGBbg) vom 18. 12. 2007 (GVBl. I S. 218); § 12 Abs. 1 Satz LottGBbg: „Für kleine Lotterien und Ausspielungen können von der zuständigen Ordnungsbehörde im Einzelfall Auflagen erlassen werden.“; § 13 Abs. 1 LottGBbg: „Zuständig für die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung eines Glücksspiels sind
    1. die amtsfreien Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Ämter als örtliche Ordnungsbehörden,
    2. die Landkreise als Kreisordnungsbehörden, wenn ...“; § 14 Abs. 1: „Für Maßnahmen gegen unerlaubte Glücksspiele, die innerhalb der Grenzen einer amtsfreien Gemeinde, einer kreisfreien Stadt oder eines Amtes veranstaltet oder vermittelt werden, sowie die Werbung hierfür, sind die örtlichen Ordnungsbehörden zuständig. Für Maßnahmen gegen unerlaubte Glücksspiele, die in mehreren amtsfreien Gemeinden oder Ämtern veranstaltet oder vermittelt werden, sowie die Werbung hierfür, sind die Kreisordnungsbehörden zuständig. Die gilt auch für unerlaubte Glücksspiele im Internet, die in örtlichen Geschäftslokalen angeboten werden.“ § 14 Abs. 2 LottGBbg: „Die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung erlaubter Glücksspiele nehmen die Behörden wahr, die die Erlaubnis erteilt haben. Wird das Glücksspiel aufgrund einer allgemeinen Erlaubnis nach § 11 veranstaltet, gilt Absatz 1 entsprechend.“
  - Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und weiterer Vorschriften (AGLFGB) vom 28. 6. 2006 (GVBl. I S. 74,839, ...); § 2 Abs. 1 AGLFGB: „Der Vollzug der in § 1 genannten Rechtsakte ist Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte, ... Sie erfüllen die ihnen übertragenen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Die Sonderaufsicht über ... führt das für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständige Ministerium.“
  - Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (AGTierNebG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. 7. 1999 (GVBl. I S. 398), ...; § 2 Abs. 2 AGTierNebG: „... als Kreisordnungsbehörden, ...“
  - Gesetz zur Ausführung des Tierseuchengesetzes (AGTierSGBbg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. 12. 2001 (GVBl. I 2002 S. 14), ...; § 1 Abs. 4 AGTierSGBbg: „... als Kreisordnungsbehörden, ...“.
  - Jagdgesetz für das Land Brandenburg (BbgJagdG) vom 9. 10. 2003 (GVBl. I S. 250), ...; § 55 Abs. 2 BbgJagdG: „Jagdbehörden sind Sonderordnungsbehörden. Die Aufgaben der unteren Jagdbehörde nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Jagdbehörden wahr. Das für das Jagdwesen zuständige Ministerium ist oberste Jagdbehörde. Die Aufgaben der unteren Jagdbehörde nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Jagdbehörden wahr“. Die Sonderaufsichtsbehörde ergibt sich aus § 55 Abs. 2 BbgJagdG, §§ 11,7 OBG.

- Landesimmissionsschutzgesetz (LImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 7. 1999 (GVBl. S. 386), ...; § 21 LImSchG: „Die Durchführung des § 10 ... werden von den örtlichen Ordnungsbehörden überwacht.“ § 10 Abs. 2 LImSchG: „Die Gemeinden können durch ordnungsbehördliche Verordnung oder durch Einzelverfügung den Beginn der Nachtruhe ...“
- Ordnungsbehördliche Verordnung über das Halten und Führen von Hunden (Hundehalterverordnung – HundehV) vom 16. 6. 2004 (GVBl. II S. 458); § 5 Abs. 1 HundehV: „Die örtlichen Ordnungsbehörden ...“; § 10 Abs. 1 HundehV: „... bedarf der Erlaubnis der örtlichen Ordnungsbehörde“.
- Ordnungsbehördliche Verordnung zum Schutz von Kriegsstätten vom 16. 9. 1993 (GVBl. II 1993 S. 641); § 2 Abs. 3: *Kreisordnungsbehörden*
- Ordnungsbehördliche Verordnung zur Unterschutzstellung des Denkmalsbereichs „Jägervorstadt“ in Potsdam vom 27. 3. 2007 (GVBl. II S. 98)
- Ordnungsbehördliche Verordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (Kampfmittelverordnung für das Land Brandenburg – KampfmV) vom 23. 11. 1998 (GVBl. II S. 633), ...; § 2 KampfmV: „... nächste örtliche Ordnungsbehörde oder Polizei anzuzeigen.“; § 4 KampfmV: „Die örtliche Ordnungsbehörde ...“ Sonderaufsichtsbehörde ergibt sich aus: §§ 11, 3, 7 OBG.
- Personalausweisgesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Personalausweisgesetz – BbgPAuswG) vom 7. 4. 1994 (GVBl. I S. 100), ...; § 3 Abs. 1 BbgPAuswG: „Personalausweisbehörden sind die ... als örtliche Ordnungsbehörden.“
- Verordnung über die Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsgesetzzuständigkeitsverordnung – SchwAGZV) vom 18. 7. 1995 (GVBl. II S. 520); ...; § 1 Abs. 2 SchwAGZV: „... Ordnungswidrigkeiten ... sind die Kreisordnungsbehörden zuständig“. § 1 Abs. 3 SchwAGZV: „Die Aufgaben nach Absatz 2 werden in der Großen kreisangehörigen Städten von den örtlichen Ordnungsbehörden wahrgenommen“.
- Verordnung über die Entsorgung von kompostierbaren Abfällen und pflanzlichen Abfällen außerhalb von zugelassenen Abfallentsorgungsanlagen (Abfallkompost- und Verbrennungsverordnung – AbfKompVbrV) vom 29. 9. 1994 (GVBl. II S. 896), ...; § 6 Abs. 1 AbfKompVbrV: „Zuständige Behörden zur Durchführung ... sind die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Abfallwirtschaftsbehörde. Zuständige Behörden ... sind die örtlichen Ordnungsbehörden“.
- Verordnung über die Erhaltung, die Pflege und den Schutz von Bäumen im Land Brandenburg (Brandenburgische Baumschutzverordnung – BbgBaumSchV) vom 29. 6. 2004 (GVBl. II S. 553); § 5 Abs. 1 BbgBaumSchV: „untere Naturschutzbehörde“
- Verordnung über die Jägerprüfung (Jägerprüfungsordnung – JPO) vom 28. 2. 2007 (GVBl. II S. 39); § 1 Abs. 2: „Fehlt die Beleihung, sind die unteren Jagdbehörden zuständig. Örtlich zuständig ...“.
- Verordnung über die Qualität und die Bewirtschaftung der Badegewässer im Land Brandenburg (Brandenburgische Badegewässerverordnung – BbgBadV) vom 6. 2. 2008 (GVBl. II S. 78); § 2 Satz 2 Nr. 12 BbgBadV
- Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Tierschutzgesetz (Tierschutzzuständigkeitsverordnung – TierSchZV) vom 9. 8. 1994 (GVBl. II S. 688) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. 11. 2007 (GVBl. II S. 495); § 1 Abs. 1 TierSchZV: „Zuständige Behörden nach dem Tierschutzgesetz und ... sind die Landkreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden, soweit nicht die §§ 2 bis 4 dieser Verordnung eine abweichende Zuständigkeitsregelung treffen ...“. § 1 Abs. 2 TierSchZV: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die oberste Landesbehörde kann den nach Absatz 1 zuständigen Behörden allgemeine Weisungen erteilen um die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sichern. Ferner können besondere Weisungen erteilt werden, wenn das Verhalten der zuständigen Behörde zur Erledigung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ungeeignet erscheint oder wenn überörtliche Interessen gefährdet sind.“ § 4 TierSchZV: „Zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 18 des Tierschutzgesetzes sind:
  1. das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach § 2,
  2. die Kreisordnungsbehörden im Sinne des § 1 für alle übrigen Ordnungswidrigkeiten.“

- Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Tierseuchenbekämpfung (Tierseuchenzuständigkeits-Verordnung –TierSZV) vom 20. 8. 1995 (GVBl. II S. 554); § 7 Nr. 2, § 14 Nr. 2 TierSZV: „... die örtlichen Ordnungsbehörden“.
- Verordnung über die Zuständigkeiten im Schornstiefegerwesen vom 19. 9. 1991 (GVBl. S. 460), geändert durch Verordnung vom 2. 1. 2009 (GVBl. II S. 74); § 1 Abs. 2: „... Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden ..., die Aufgaben der Kreisordnungsbehörden ... als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr“; Anlage II. Lfd. Nr. 1; Anlage II Verzeichnis. Lfd. Nr. 6: örtliche Ordnungsbehörden: § 13 Abs. 1 Nr. 7 des Schornstiefegergesetzes; Kreisordnungsbehörden: §§ 12 Abs. 3, 15 Abs. 2, 16 Abs. 2 Satz 3, 20 Satz 2, 25 Abs. 4 Satz 4, 26 Abs. 1, Abs. 2; 27 Abs. 1, 50 des Schornstiefegergesetzes.
- Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Gefahrgutbeförderungsrecht (Gefahrgutzuständigkeitsverordnung – GGZV) vom 18. 9. 2002 (GVBl. II S. 581); Anlage I. Lfd. Nr. 2.8.: § 7 Abs. 3; 2.10, 2.11: ADR-Anlage B, Teil 8, Kapitel 8.5 Kreisordnungsbehörde; II. Verzeichnis Lfd. Nr. 2.10; 2.11: Kreisordnungsbehörden
- Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Tierzuchtgesetz (TierZGZV) vom 5. 12. 1992 (GVBl. II S. 760), ...; § 4 TierZGZV: „Die Überwachung der Besamungsstationen ... wird von den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Die Fachaufsicht ...“
- Verordnung über die Zuständigkeiten nach der Handwerksordnung vom 19. 9. 1991 (GVBl. S. 462), ...; Anlage Lfd. Nr. 1 § 4 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 der Handwerksordnung: Kreisordnungsbehörden; Kreisordnungsbehörden und örtliche Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte: §§ 16. Abs. 3 Satz 1, 16 Abs. 4, 117 und 118 der Handwerksordnung
- Verordnung über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten vom 4. 9. 1992 (GVBl. II S. 593), ...; § 1 Abs. 2: „Zuständige Behörde für die Änderung eines Familiennamens ... ist die Kreisordnungsbehörde, in Großen kreisangehörigen Städten Eberswalde. Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder die örtliche Ordnungsbehörde.“
- Verordnung über regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden (MeldDÜV) vom 7. 8. 1997 (GVBl. II S. 734); § 1 MeldDÜV: Meldebehörden = örtliche Ordnungsbehörden
- Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländer- und Asylverfahrensrecht (Ausländer- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung – AAZV) vom 16. 9. 1996 (GVBl. I S. 748), ...; § 1 AAZV: „Ausländerbehörden sind die kreisfreien Städte und Landkreise als Kreisordnungsbehörden sowie die Großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt, und Schwedt/Oder als örtliche Ordnungsbehörden. Sie nehmen die zugewiesenen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“
- Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Schornstiefeger-Handwerksgesetz (Schornstiefegerzuständigkeitsverordnung-SchfZV) vom 8. 6. 2009 (GVBl. II S. 315). Örtliche Ordnungsbehörde: § 5 Abs. 2 Schornstiefeger-Handwerksgesetz vom 26. 11. 2008 (BGBl. S. 2242) in der jeweils geltenden Fassung; Kreisordnungsbehörde: § 1 Absatz 3 Satz 2: § 11 Abs. 1 Satz 3, Abs. 23, Abs. 3 Satz 1; 20 Abs. 3 Satz 1, § 21 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2, Abs. 3; § 24; § 25 Abs. 1, Abs. 2; § 26 Abs. 1, Abs. 2 Schornstiefeger-Handwerksgesetz vom 26. 11. 2008 (BGBl. S. 2242) in der jeweils geltenden Fassung. Untere Bauaufsichtsbehörde: § 5 Abs. 1 Satz 3; § 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 Schornstiefeger-Handwerksgesetz vom 26. 11. 2008 (BGBl. S. 2242) in der jeweils geltenden Fassung.
- Verordnung über Zuständigkeiten im Gewerbebereich (Gewerberechtszuständigkeitsverordnung – GewRZV) vom 17. 8. 2009 (GVBl. I S. 527); Anlage: Lfd. Nr. 1 Gewerbeordnung: örtliche Ordnungsbehörden: §§ 14,15 Abs. 1, 15 Abs. 2.; örtliche Ordnungsbehörden/Kreisordnungsbehörde: § 29; örtliche Ordnungsbehörden: § 33 a Absatz 1, 33 c Abs. 1, 33 c Abs. 3 Satz 1, 33 c Abs. 3 Satz 3, 33 d Abs. 1, 33 i Absatz 1, 49 Abs. 3 nach den §§ 33 a und 33 i, § 34 Abs. 1, 34 a Abs. 1, §§ 34 b Abs. 1, 34 b Abs. 5, 34 c Abs. 1, § 35, 46 Abs. 3 nach §§ 34 d und 34 e, § 51, 55 Abs. 2, 55 a Abs. 1 Nr. 1, 55 a Abs. 2, 55 b Abs. 2, 55 c, 55 e Abs. 2, 56 Abs. 2 Satz 3, 56 a Abs. 1 und 2, 59, 60, 60 a Abs. 2 Satz 2, 60 a Abs. 3, 60 b Abs. 3, 60 c Abs. 1, 60 c Abs. 2, 60 d, 69 Abs. 1, 69 a Abs. 2, 69 b Abs. 1, 69 b Abs. 3 i. V. m. § 60 b, 67, § 68 Abs. 1, § 68 Abs. 2; Kreisordnungsbehörde: § 69 b Abs. 3 i. V. m. §§ 65, 66, Ausstellungen, Großmärkten; örtliche Ordnungsbehörden: § 69 Abs. 3 Volksfeste; § 70 a in Verbindung mit § 60 b Abs. 2, §§ 144 bis 146, sowie § 147 a und b; örtliche Ordnungsbe-

*hörden § 150 Abs. 2 GewO; Kreisordnungsbehörde: § 146 Absatz 2 Nummer 6 bezüglich Messen; § 146 Absatz 2 Nummer 7 bezüglich Ausstellungen und Großmärkten;*

*Lfd. Nr. 2 auf Gewerbeordnung gestützte Verordnungen:*

*Lfd. Nr. 2.1 Spielverordnung: örtliche Ordnungsbehörden: §§ 6 Abs. 1 Satz 2, § 6 Abs. 2 Satz 2 der Spielverordnung; Pfandleiherverordnung: örtliche Ordnungsbehörden: § 2, § 9 Abs. 2, § 11 Satz 1, Halbsatz, § 11 Satz 1 Halbsatz 2 der Pfandleiherverordnung;*

*Bewachungsverordnung: örtliche Ordnungsbehörden: § 5 a Abs. 1, § 5 c Abs. 4*

*§§ 6 Abs. 3, 9 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 2 Satz 2, 9 Abs. 3, 11 Abs. 3, 13 Abs. 2, § 15 der Bewachungsverordnung;*

*Lfd. Nr. 2.3.9 Versteigerungsverordnung: örtliche Ordnungsbehörden: §§ 2 Abs. 2, § 3 Abs. 1, § 3 Abs. 3, 3 Abs. 4, § 4, § 6 Abs. 1 und 2, 9 der Versteigerungsverordnung;*

*Lfd. Nr. 2.5 Makler- und Bauträgerverordnung: örtliche Ordnungsbehörden: §§ 9, 14 Abs. 2 Satz 2, 16 Abs. 1 und 2 der Makler- und Bauträgerverordnung;*

*Lfd. Nr. 2.6 Schaustellerhaftpflichtverordnung: örtlichen Ordnungsbehörde: § 2 der Schaustellerhaftpflichtverordnung;*

- *Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden (Verkehrsordnungswidrigkeitenzuständigkeitsverordnung – VOWiZustV) vom 18. 6. 1996 (GVBl. II S. 412), ...; § 2 VOWiZustV: „Zuständigkeiten von Ordnungsbehörden“*
- *Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Straßenverkehrsrechtszuständigkeitsverordnung – StVRZV) vom 11. 8. 2009 (GVBl. II S. 523); § 4 Abs. 1 StVRZV: „Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Straßenverkehrsbehörden im Sinne des § 44 Absatz. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung, untere Verwaltungsbehörden im Sinne des § 46 Absatz 1 Satz 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, des § 68 Absatz. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und des § 73 Abs. 1 Satz 1 der Fahrerlaubnis-Verordnung ...“. § 4 Abs. 3 StVRZV: „Die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt sind Straßenverkehrsbehörde im Sinne des § 44 Absatz. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung für die in Absatz 2 Nr. 1 bis 5 aufgeführten Aufgaben“. 4 Abs. 4 StVRZV: „Die Aufgaben nach Absatz 1 bis 3 sind Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“. Sonderaufsichtsbehörde ist das für Verkehr zuständige Ministerium. Der Umfang des Weisungsrechts ergibt sich aus § 121 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg“.*
- *Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes (Immissionsschutzzuständigkeitsverordnung – ImSchZV) vom 31. 3. 2008 (GVBl. II S. 122), ...; § 6 ImSchZV: Die örtlichen Ordnungsbehörden sind zuständig ... § 8 ImSchZV: Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörden ... § 9 ImSchZV: Zuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden ... § 11 ImSchZV Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden ... § 12 ImSchZV: Zuständigkeit der Landkreise, kreisfreie Städte und Großen kreisangehörigen Städte ...Sonderordnungsbehörden ... § 14 ImSchZV: Allgemeine Überwachungszuständigkeit ...*
- *Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Strahlenschutzes (Strahlenschutz-zuständigkeitsverordnung – StrlZV) vom 29. 10. 2002 (GVBl. II S. 618);Lfd. Nr. 2.2.3.5.4: § 52, § 53 Abs. 2, § 71 Abs. 1 und 2, § 71 Abs. 4 der Strahlenschutzverordnung: örtliche Ordnungsbehörden“. § 8 Abs. 1 Nr. 2, § 10 Abs. 1 und § 7 Ab. 3 Nr. 1 des Strahlenschutzvorsorgegesetzes: örtliche Ordnungsbehörden*
- *Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Abfall- und Bodenschutzes (Abfall- und Bodenschutz – Zuständigkeitsverordnung – AbfBodZV) vom 23. 9. 2004 (GVBl. I S. 842), ...; § 2 a AbfBodZV: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Bodenschutzbehörden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Sie unterliegen der Aufsicht der obersten Bodenschutzbehörde.“*
- *Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes (Arbeitsschutz-zuständigkeitsverordnung – ASZV) vom 24. 6. 2005 (GVBl. II S. 382), ...; Anlage III. Lfd. Nr. 1.2. Arbeitsstättenverordnung: Bauaufsichtsbehörde § 3 Abs. 3 der Arbeitsstättenverordnung; Lfd. Nr. 3 Gewerbeordnung und darauf beruhende Verordnungen: Kreisordnungsbehörden §§ 139 b Abs. 6, 147*

*Abs. 1 Nr. 1 GewO; Lfd. Nr. 7 Fahrpersonalrecht: Kreisordnungsbehörden: § 4 Abs. 1, § 4 a, § 4 b, § 8 des Fahrpersonalgesetzes; Lfd. Nr. 8 Ladenschlussrecht: 8.1.1 Kreisordnungsbehörden: § 9 des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes: Bewilligung von Ausnahmen im Einzelfall; Örtliche Ordnungsbehörden: § 12 BbgLöG, soweit es sich um die Aufsicht über die Anwendung der §§ 3 bis 8 BbgLöG handelt; Lfd. Nr. 9 Jugendarbeitsschutzrecht: örtliche Ordnungsbehörden, § 51 Abs. 1 des Jugendarbeitsschutzgesetzes; Lfd. Nr. 11 Heimarbeitsrecht: örtliche Ordnungsbehörden: § 14 Abs. 2 des Heimarbeitsgesetzes*

- Sonderaufsichtsbehörde: § 7 OBG
- Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf den Gebieten gefährliche Stoffe und Gentechnik (Gefahrstoffzuständigkeitsverordnung – GSZV) vom 30. 5. 2003 (GVBl. II S. 346, 349); Lfd. Nr. 1.1.8.3: § 21 Abs. 1, 2, 3, 4 und 6 des Chemiekaliengesetzes; Lfd. Nr. 4.1.4.4: § 22 Abs. 4 Satz 2 (auch in Verbindung mit § 28 und 36 Abs. 4 Nr. 2 Chemiekaliengesetz; Lfd. Nr. 4.1.8.: § 40 Abs. 1 und 2, § 41 Abs. 1 Nr. 3 d bis 17, § 43 des Sprengstoffgesetzes; Lfd. Nr. 4.2.4: § 23 Abs., § 23 Abs. 2 Satz 1, § 23 Abs. 2 Satz 3, § 23 Abs. 4, § 23 Abs. 5, § 24 Abs. 1 Satz 1, § 24 Abs. 2 Satz 1 des Sprengstoffgesetzes; Lfd. Nr. 4.4.1: §§ 1 und 2, § 3 Abs. 2 der Dritten Verordnung zum Sprengstoffgesetz: örtliche Ordnungsbehörden
- Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Handelsklassengesetz (HKIZV) vom 24. 2. 1998 (GVBl. II S. 262); § 1 Nr. 2 HKIZV: „... die Landkreise und die kreisfreien Städte. Sie führen die Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung durch.“
- Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Jugendschutzgesetz und dem Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (JÖSchG-GjS-ZV) vom 27. 10. 1994 (GVBl. II S. 968); § 1 Abs. 1 JÖSchG-GjS-ZV: „Zuständige Behörde ... ist die örtliche Ordnungsbehörde.“
- Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Vertriebenenzuwendungsgesetz vom 17. 1. 1995 (GVBl. II S. 210); § 1 Satz 2: „Sie (die kreisfreien Städte, die Ämter, die amtsfreien Gemeinden) nehmen die Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.“
- Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung – IfSZV) vom 27. 11. 2007 (GVBl. II S. 488); Anlage (zu § 1): lfd. Nr. 2. Verhütung übertragbarer Krankheiten: § 16 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 6, § 16 Abs. 2, § 16 Abs. 7, § 17 Abs. 1, § 17 Abs. 2 Satz 1, § 17 Abs. 3 Satz 1 und 2 Infektionsschutzgesetz: Gesundheitsämter der Landkreise/Kreisfreien Städte; lfd. Nr. 3 Bekämpfung übertragbarer Krankheiten: § 26 Abs. 3 Satz 2, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 Infektionsschutzgesetz: Gesundheitsämter der Landkreise/Kreisfreien Städte; § 30 Abs. 1, § 31 Infektionsschutzgesetz: Gesundheitsämter der Landkreise/Kreisfreien Städte; lfd. Nr. 4 Zusätzliche Vorschriften für Schulen und sonstige Gemeinschaftseinrichtungen: § 34 Abs. 7, § 34 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz: Gesundheitsämter der Landkreise/Kreisfreien Städte; lfd. Nr. 5 Wasser: § 39 Abs. 1 Satz 2, § 39 Abs. 2, § 41 Abs. 1 Satz 2 und 3 Infektionsschutzgesetz; lfd. Nr. 6 Gesundheitliche Anforderungen an das Personal beim Umgang mit Lebensmitteln: § 43 Abs. 5 Satz 2 Immissionsschutzgesetz: Gesundheitsämter der Landkreise/Kreisfreien Städte; lfd. Nr. 9 Straf- und Bußgeldvorschriften: § 73 Immissionsschutzgesetz Gesundheitsämter der Landkreise/Kreisfreien Städte
- Verordnung zur Übertragung der Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr (Überwachungszuständigkeitsverordnung – ÜbZustV) vom 29. 7. 2005 (GVBl. II S. 454); § 1 ÜbZustV: „Die in der Anlage aufgeführten örtlichen Ordnungsbehörden der ...“
- Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten für besonders geschützte Tierarten (Artenschutz-Zuständigkeitsverordnung – ArtSchZV) vom 14. 5. 2007 (GVBl. II S. 130); § 1 ArtSchZV: „...besonders geschützte Tierarten und Tierartengruppen auf die unteren Naturschutzbehörden übertragen: ...“
- Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Preisangabengesetz und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen das Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung, das Wirtschaftsstrafgesetz 1954 und die Preisangabenverordnung (PoWiZV) vom 10. 10. 1994 (GVBl. II S. 901); § 1 PoWiZV: „... als örtliche Ordnungsbehörde übertragen.“

- Verordnung zur vorläufigen Regelung der zuständigen Behörden für den Vollzug des Artikels 6 Abs. 3 und 4 der FFH-Richtlinie vom 30. 5. 2003 (GVBl. II S. 340); § 3 Satz 1: „Soweit Landkreise und kreisfreie Städte durch diese Verordnung Zuständigkeiten übertragen werden, nehmen sie diese Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.“<sup>65</sup>

Außerhalb des Bereiches der Gefahrenabwehr:

- „– Brandenburgisches Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BbgAGBGB) vom 28. 7. 2000 (GVBl. I S. 114), ...; § 26 Satz 1 BbgAGBGB: „Die Unschädlichkeitszeugnisse werden durch die Landkreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden erteilt; sie üben die Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung aus.“
- Brandenburgisches Belegungsbindungsgesetz (BelBindG) vom 26. 10. 1995 (GVBl. I S. 256), ...; § 3 Abs. 1 BelBindG: „Zuständige Stelle ... sind die Ämter, die amtsfreien Gemeinden und die kreisfreien Städte. Die ... Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“
- Brandenburgisches Bienenzuchtgesetz (BbgBienG) vom 8. 1. 1996 (GVBl. I S. 3), ...; § 2 Abs. 1 BbgBienG: „... obliegt die Ausführung dieses Gesetzes den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“; § 3 Abs. 2: „Die Kreisordnungsbehörden werden ermächtigt ...“
- Fischereigesetz für das Land Brandenburg (BbgFischG) vom 13. 5. 1993 (GVBl. I S. 178), ...; § 36 Abs. 3 BbgFischG: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Fischereibehörde als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.“ Eine Sonderaufsichtsbehörde ist nicht bestimmt.
- Gebührengesetz für das Land Brandenburg – (GebGBbg) – vom 7. 7. 2009 (GVBl. I S. 246); § 2 Abs. 3 GebGBbg: „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gelten nicht als Angelegenheiten der Selbstverwaltung ...“
- Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Brandenburg (Brandenburgisches Gesundheitsdienstgesetz – BbgGDG) vom 23. 4. 2008 (GVBl. I S. 95); § 3 Abs. 3 Satz 3 BbgGDG: „Die in § 3 Abs. 1 bis 3 und 5, § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 2 und in § 11 aufgeführten Aufgaben werden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen.“  
§ 3 Abs. 3 Satz 4 BbgGDG: „Die in Landkreisen und kreisfreien Städten nach § 3 Abs. 1 bis 3 und 5, § 4 Abs. 1 und nach § 11 obliegenden Aufgaben sind solche der Gefahrenabwehr.“  
§ 3 Abs. 3 Satz 5 BbgGDG: „Das für Gesundheit zuständige Ministerium übt die Sonderaufsicht nach den kommunalrechtlichen Vorschriften aus.“  
§ 3 Abs. 3 Satz 6 BbgGDG: „Abweichend von Satz 5 übt das für Verbraucherschutz zuständige Ministerium im Bereich der Aufgaben nach Absatz 2 Satz 2 die Sonderaufsicht aus.“
- Gesetz über die Aufnahme von Spätaussiedlern und ausländischen Flüchtlingen im Land Brandenburg (Landesaufnahmegesetz – LAufnG) vom 17. 12. 1996 (GVBl. I S. 358, 360), ...; § 1 Abs. 1 Satz 1 LAufnG: „... die den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.“
- Gesetz über das Geoinformations- und amtliche Vermessungswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Geoinformations- und Vermessungsgesetz-BbgGeoVermG) vom 27. 5. 2009 (GVBl. I S. 166); § 27 BbgGeoVermG: „Die Aufgaben der Katasterbehörden nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“; § 28 BbgGeoVermG: „Sonderaufsicht. Die für das amtliche Vermessungswesen zuständige oberste Landesbehörde führt die Sonderaufsicht über die Landkreise und kreisfreien Städte sowie über die Ämter und amtsfreien Gemeinden, soweit sie Aufgaben nach § 26 Abs. 4 wahrnehmen. § 121 Abs. 2 bis 4 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg gilt entsprechend“.

<sup>65</sup> Auszugsweise zitiert aus *Benedens*, in: Schumacher (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Kommentar, § 121 Rdnr. 21.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

- Gesetz zur Ausführung des Gräbergesetzes im Land Brandenburg (GräbG-AGBbg) vom 23. 3. 2005 (GVBl. I S. 174), ...; § 5 Abs. 1 GräbG-AGBbg: „*Als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung nehmen die kreisfreien Städte, die Ämter und die amtsfreien Gemeinden die Aufgaben nach § 5 des Gräbergesetzes wahr ...*“.
- Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) vom 6. 6. 2006 (GVBl. I S. 166)
- Gesetz zur Regelung der Zuständigkeiten und des Verfahrens nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz (LPartG – ZVerfG) vom 27. 7. 2001 (GVBl. I S. 102), ...; § 1 Abs. 1 LPart-ZVerfG: „*Die Aufgabe der zuständigen Behörde nach § 1 Abs. 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes ... wird den Ämtern, amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städten (Kommunen) als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen*“. § 1 Abs. 6 LPart-ZVerfG: „*Aufsichtsbehörde für die Ämter und amtsfreien Gemeinden ist der Landrat als allgemeine untere Landesbehörde. Aufsichtsbehörde für die Landkreise und kreisfreien Städte ist das für Personenstandswesen zuständige Ministerium*“.
- Gesetz zur Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wohnungswesens vom 30. 6. 1994 (GVBl. I S. 230, 235); Artikel 7 § 3: „... *den Landkreisen, kreisfreien Städte, Große kreisangehörige Städte, Mittlere Ämter übertragen. Sie nehmen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr*“.
- Verordnung für die Schifffahrt auf den schiffbaren Gewässern des Landes Brandenburg (Landesschiff-fahrtsverordnung – LSchiffV) vom 25. 4. 2005 (GVBl. II S. 166); § 2 Abs. 1 LSchiffV: „*Sachlich zuständige Behörde im Sinne dieser Verordnung ist, ..., der Landkreis oder die kreisfreie Stadt. Sie nehmen die Aufgaben nach dieser Verordnung als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“ § 2 Abs. 3 Satz 2: „*Das besondere Weisungsrecht der Sonderaufsichtsbehörde ist nicht auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt*“.
- Verordnung über Ausnahmen vom Verbot des Neuanschlusses elektrischer Direktheizungen (Stromheizausnahmen-Verordnung-StrHAV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. 12. 1996 (GVBl. II S. 857), ...; § 4 Abs. 1 StrHAV: „*Ist der Neuanschluß ..., hat der Betreiber die der Ordnungsbehörde des Landkreises oder der kreisfreien Stadt ...*“ (Kreisordnungsbehörden)
- Verordnung über die Durchführung des Agrarstatistikgesetzes (AgrStatG-DVO) vom 19. 1. 1991 (GVBl. S. 34); § 2 Abs. 1 Satz 3 AgrStatG-DVO: „*Die kreisfreien Städte und Gemeinden nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“
- Verordnung über die Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen nach § 6 a Abs. 6 und 7 des Straßenverkehrsgesetzes vom 24. 9. 1993 (GVBl. II S. 646); § 1: „... *kreisfreie Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden übertragen.*“ (Hinweis: Aufgabenart ist nicht bestimmt)
- Verordnung über die zuständigen Behörden nach der Ernährungswirtschaftsmeldevorordnung (EWMZV) vom 29. 3. 1995 (GVBl. II S. 306); § 1 Abs. 1 EWMZV: „... *sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen diese Aufgabe als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“
- Verordnung über die zuständigen Behörden und über die Ermächtigung zum Erlass von Rechts-verordnungen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefGZV) vom 11. 5. 1991 (GVBl. S. 218), ...; § 4 Abs. 2: „*Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“ § 5 PBefGZV: „*Weisungen*“
- Verordnung über die zuständige Behörde zur Anfechtung der Vaterschaft (AV-ZustV) vom 14. 1. 2009 (GVBl. II S. 62); § 1 Abs. 1 AV-ZustV: „*Zuständige Behörde im Sinne von § 1600 Absatz 1 Nummer 5 des Bürgerlichen Gesetzbuches sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr ...*“; § 1 Abs. 3 AV-ZustV: „*Sonderaufsichtsbehörde ist das für Inneres zuständige Ministerium*“.
- Verordnung über die zuständigen Stellen auf dem Gebiet des Wohnungswesens (Wohnungswesen-zuständigkeitsverordnung – WoweZV) vom 15. 3. 2002 (GVBl. II S. 173); § 6 Abs. 1 WoweZV: „*Die Landkreise, die Ämter, die amtsfreien Gemeinden und die kreisfreien Städte nehmen die ... Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr, mit Ausnahme ...*“
- Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Düngemittelrechts (DüngeZV) vom 9. 12. 1997 (GVBl. II S. 907); § 1 Abs. 1 DüngeZV: „*Für die Überwachung der Einhaltung des*

*Düngemittelrechts sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig, soweit in Absatz 2 nichts anderes bestimmt ist. Sie nehmen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“

- Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Güterkraftverkehrs und nach dem Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz (Güterkraftverkehrs- und Berufskraftfahrer-Qualifikations-Zuständigkeitsverordnung – GüKBQZV) vom 10. 7. 2008 (GVBl. II S. 245); § 3 GüKBQZV: „*Die Landkreise und kreisfreien Städte sind 1. zuständig ... 2. zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne ... Sie nehmen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die Aufsicht führt das für Verkehr zuständige Ministerium.*“
- Verordnung über die Zuständigkeiten der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich der Obstbaumrodung (ObstRoZV) vom 20. 4. 1998 (GVBl. II S. 364) geändert durch Art. 44 des Gesetzes vom 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202, 212); § 1 Abs. 1 Satz 2 ObstRoZV: „*Sie nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“
- Verordnung über die Zuständigkeiten nach der Apfelbaumrodungsverordnung vom 3. 6. 1993 (GVBl. II S. 254); § 1 Abs. 1: „*Zuständige Stelle ..., sind die Landkreise und kreisfreien Städte, die die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durchführen.*“
- Verordnung über die Zuständigkeiten zur Durchführung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEGZV) vom 5. 1. 2007 (GVBl. II S. 11); § 1 Abs. 1: „*... sind die Landkreise, kreisfreien Städte und Großen kreisangehörigen Städte. Sie nehmen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“
- Verordnung über die Zuständigkeit im Arzneimittelwesen vom 27. 10. 1992 (GVBl. II S. 693), ...; § 3 Abs. 1: „*Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben ... als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“
- Verordnung über die Zuständigkeit in Staatsangehörigkeitssachen (StAG-ZustV) vom 12. 3. 1992 (GVBl. II S. 82), ...; § 1 Satz 1 erster Halbsatz StAG-ZustV: „*Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte ...*“ (Hinweis: Aufgabenart ist nicht bestimmt)
- Verordnung über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht vom 3. 4. 1993 (GVBl. II S. 190); § 1 Abs. 1: „*... Landkreise und kreisfreie Städte.*“; § 2 Abs. 1 Satz 1: „*... führen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch ...*“.
- Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Baugesetzbuch (Baugesetzbuchzuständigkeitsverordnung – BauGBZV) vom 15. 10. 1997 (GVBl. II S. 821), ...; § 1 Abs. 1 Satz 1 BauGBZV: „*Höhere Verwaltungsbehörde sind ... und im Übrigen die Landkreise, soweit ...*“; § 1 Abs. 2 BauGBZV: „*Die Landkreise erfüllen die Aufgaben nach Absatz 1 Satz 1 als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.*“
- Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Fischetikettierungsgesetz (Fischetikettierungszuständigkeitsverordnung- FischEtiZV) vom 29. 8. 2005 (GVBl. II S. 458), geändert durch Art. 48 des Gesetzes vom 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202, 212); § 1 FischEtiZV: „*... sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie führen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.*“
- Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Rindfleischetikettierungsgesetz (Rindfleischetikettierungszuständigkeitsverordnung – RiFIEtiZV) vom 18. 12. 1998 (GVBl. II 1999 S. 24); § 1 Abs. 2 RiFIEtiZV: „*Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.*“
- Verordnung über Zuständigkeiten nach der Milchabgabenverordnung (MAVZV) vom 21. 9. 2000 (GVBl. II S. 347), geändert durch Art. 47 des Gesetzes vom 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202, 212); § 2 Abs. 1 MAVZV: „*Die Prüfung der Anträge auf Bescheinigung nach § 27 der Milchabgabenverordnung auf Vollständigkeit und Richtigkeit wird den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen.*“
- Verordnung über Zuständigkeiten nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. 9. 2003 vom 17. 5. 2005 (GVBl. II S. 244); § 1: „*Zuständig für die Durchführung der Aufgaben ... für Betriebsinhaber mit Betriebssitz im Land Brandenburg sind die Landkreise und kreisfreien Städte, soweit ... Ihnen werden die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Sonderaufsichtsbehörde ...*“

- Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden nach dem Dritten Teil des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Ordnungswidrigkeitenzuständigkeitsverordnung – OwiZustV) vom 16. 2. 1993 (GVBl. II S. 98), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 18. 12. 2001 (GVBl. I S. 282); Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 111, 117 bis 121, 125 und 126 OWiG durch örtliche Ordnungsbehörden
- Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten der Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung von Landesprogrammen zur Förderung von landwirtschaftlichen Maßnahmen vom 16. 5. 1995 (GVBl. II S. 314), geändert durch Verordnung vom 10. 7. 2000 (GVBl. II S. 314)
- Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten nach § 14 a Abs. 3 Nr. 2 des Einkommensteuergesetzes vom 23. 1. 1997 (GVBl. II S. 48); § 1: „Zuständige Stelle nach ... sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“
- Verordnung zur Übertragung der Zuständigkeit nach § 8 Satz 1 des Feiertagsgesetzes (FTGZüV) vom 18. 1. 2007 (GVBl. II S. 15)
- Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg vom 18. 12. 1991 (GVBl. S. 661), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202)
- Zweite Verordnung zur Durchführung des Vermögensgesetzes, des Entschädigungsgesetzes, des Ausgleichleistungsgesetzes und des DDR-Entschädigungserfüllungsgesetzes (Zweite Vermögensgesetzdurchführungsverordnung – 2. VermGDVO) vom 2. 9. 2005 (GVBl. II S. 478); § 1 Abs. 4: „Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben ... als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“

Diese Aufzählung ist nahezu erschöpfend. Sie stellt anschaulich dar, in welchem Umfang die Gemeinden (amtsangehörigen/amtsfreien/Großen kreisangehörigen Städte/kreisfreien Städte/Ämter) und Landkreise mit der Durchführung (weisungsgebundener) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung betraut sind.<sup>66</sup>

### **Anlage 3: "Überschlägige" Berechnung der möglichen Zahl von hauptamtlichen Verwaltungen (HV)**

(siehe Tabelle nächste Seite)

---

<sup>66</sup> Ebda.

Prof. Dr. Ihno Gebhardt

Enquetekommission 5.2

des Brandenburgischen Landtages

**"überschlägige" Berechnung der möglichen Zahl von hauptamtlichen Verwaltungen (HV)**

**für 2030**

(Zahlen gemäß Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030 - LBV 2012)

Hinweise: Anhand der **Schwellenwerte** wurde **rechnerisch** ermittelt, wie viele hauptamtliche Verwaltungen sich für die jeweiligen Landkreise im Jahr 2030 ergeben könnten. In der Spalte **"Gem. je HV"** wird rechnerisch aufgezeigt, wie viele Gemeinden einer hauptamtlichen Verwaltung im Durchschnitt zugeordnet werden müssten. Es wird unterstellt, dass **Gemeinden nicht zusammengelegt werden**. Es wurde **immer aufgerundet**. Dies wirkt sich rechnerisch in der Weise aus, dass die Schwellenwerte "Obergrenzen" sind, die bis zum nächst "unteren Schwellenwert" gelten (z.B. 20.000 bis 15.001). Als Kontrollobergrenze für eine **maximale Flächenausdehnung** wurde die Fläche der größten deutschen Verbandsgemeinde "Bitburg-Kyllburg" gewählt.

Zum Vergleich ist die Zahl der **landesplanerischen Mittelbereiche** einschließlich Oberzentren(-bereich) angegeben; es wurde aufgerundet.

Landkreise	insgesamt Einwohnerzahl 2030	Fläche in km2	HV aktuell	aktuelle Zahl der Gemeinden	Schwellenwert hauptamtliche Verwaltung																Kontrollobergrenze <b>Bitburg Kyllburg</b> in km2	Verleich: <b>Mittelbereiche</b> incl. Oberzentren		
					10.000				15.000				20.000				30.000							
					HV mit mehr als	Einw.	HV Zahl	Gem. je HV	HV mit mehr als	Einw.	HV Zahl	Gem. je HV	HV mit mehr als	Einw.	Zahl	Gem. je HV	HV mit mehr als	Einw.	Zahl	Gem. je HV			Zahl	Zahl
Prignitz	62.250	2.124	11	26	Wittenberge	13.538	1	1	keine				keine								429			
					Pritzwalk	10.322	1	1																
					übriger LK	38.390	4	6	übriger LK	62.250	5	5	übriger LK	62.250	4	7	übriger LK	62.250	3	9				
<b>rechn. Zahl HV</b>			<b>11</b>			<b>6</b>				<b>5</b>				<b>4</b>			<b>3</b>		<b>5</b>	<b>3</b>				
Ostprignitz-Ruppin	83.963	2.509	10	23	Neuruppin	27.191	1	1	Neuruppin	27.191	1	1	Neuruppin	27.191	1						429			
					Wittstock	11.865	1	1																
					übriger LK	44.907	5	4	übriger LK	56.772	4	6	übriger LK	56.772	3	8	übriger LK	83.963	3	8				
<b>rechn. Zahl HV</b>			<b>10</b>			<b>7</b>				<b>5</b>				<b>4</b>			<b>3</b>		<b>6</b>	<b>3</b>				
Oberhavel	189.667	1.798	15	19	Glienicke / Nordbahn	10.886	1	1												429				
					Hennigsdorf	21.120	1	1	Hennigsdorf	21.120	1	1	Hennigsdorf	21.120	1									
					Hohen Neuendorf	25.224	1	1	Hohen Neuendorf	25.224	1	1	Hohen Neuendorf	25.224	1									
					Mühlenbecker Land	15.438	1	1	Mühlenbecker Land	15.438	1	1												
					Oberkrämer	11.016	1	1																
					Oranienburg	40.694	1	1	Oranienburg	40.694	1	1	Oranienburg	40.694	1		Oranienburg	40.694	1					
					Velten	12.567	1	1																
					Zehdenick	10.573	1	1																
					übriger LK	42.149	5	2	übriger LK	87.191	6	3	übriger LK	102.629	6	3	übriger LK	148.973	5			4		
<b>rechn. Zahl HV</b>			<b>15</b>			<b>13</b>				<b>10</b>				<b>9</b>			<b>6</b>		<b>5</b>	<b>3</b>				
Uckermark	103.223	3.058	13	34	Angermünde	11.792	1	1												429				
					Prenzlau	17.003	1	1	Prenzlau	17.003	1	1												
					Schwedt/Oder	25.322	1	1	Schwedt/Oder	25.322	1	1	Schwedt/Oder	25.322	1	1								
					Templin	13.757	1	1																
					übriger LK	35.349	4	8	übriger LK	60.898	5	6	übriger LK	77.901	4	8	übriger LK	103.223	4			9		
<b>rechn. Zahl HV</b>			<b>13</b>			<b>8</b>				<b>7</b>				<b>5</b>			<b>4</b>		<b>8</b>	<b>3</b>				
Barnim	162.854	1.472	10	25	Ahrensfelde	12.882	1	1												429				
					Bernau	35.014	1	1	Bernau	35.014	1	1	Bernau	35.014	1	1	Bernau	35.014	1			1		
					Eberswald	34.399	1	1	Eberswald	34.399	1	1	Eberswald	34.399	1	1	Eberswald	34.399	1			1		
					Panketal	20.015	1	1	Panketal	20.015	1	1	Panketal	20.015	1	1								
					Biesenthal-Barnim	10.132	1																	
					Wandlitz	21.635	1	1	Wandlitz	21.635	1	1	Wandlitz	21.635	1	1								
					übriger LK	38.909	4	5	übriger LK	51.791	4	5	übriger LK	51.791	3	7	übriger LK	93.441	4			6		
<b>rechn. Zahl HV</b>			<b>10</b>			<b>10</b>				<b>8</b>				<b>7</b>			<b>6</b>		<b>4</b>	<b>2</b>				



Hauptamtliche Verwaltungen

<b>Potsdam-Mittelmark</b>	194.246			Beelitz	10.273	1	1															
				Kleinmachnow	20.778	1	1	Kleinmachnow	20.778	1	1	Kleinmachnow	20.778	1								
				Michendorf	11.651	1	1															
				Schwielowsee	10.397	1	1															
				Stahnsdorf	14.953	1	1															
				Teltow	29.538	1	1	Teltow	29.538	1	1	Teltow	29.538	1								
				Werder	22.196	1	1	Werder	22.196	1	1	Werder	22.196	1								
	2.575	19	38	übriger LK	74.460	8	4	übriger LK	121.734	9	4	übriger LK	121.734	7	5	übriger LK	194.246	7	5	7	5	
<b>rechn. Zahl HV</b>		<b>19</b>								<b>12</b>			<b>10</b>							<b>7</b>	<b>5</b>	
<b>Havelland</b>	148.636			Brieselang	11.488	1	1															
				Dalgow-Döbberitz	10.725	1	1															
				Falkensee	45.251	1	1	Falkensee	45.251	1	1	Falkensee	45.251	1	1	Falkensee	45.251	1	1			
				Nauen	15.224	1	1	Nauen	15.224	1	1											
				Rathenow	19.754	1	1	Rathenow	19.754	1	1											
	1.717	12	26	übriger LK	46.194	5	4	übriger LK	68.407	5	5	übriger LK	103.385	6	4	übriger LK	103.385	4	6			
<b>rechn. Zahl HV</b>		<b>13</b>								<b>8</b>			<b>7</b>							<b>5</b>	<b>3</b>	
<b>Durchschnittliche Zahl der Gemeinden je HV, wenn die HV nicht zu einer Einheitsgemeinde gehört</b>							<b>4,49</b>				<b>4,85</b>				<b>5,36</b>					<b>6,83</b>		
<b>Potsdam</b>	<b>187.314</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				<b>1</b>			<b>1</b>			<b>1</b>							<b>1</b>	<b>1</b>	
<b>Cottbus</b>	<b>94.141</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				<b>1</b>			<b>1</b>			<b>1</b>							<b>1</b>	<b>1</b>	
<b>Brandenburg a.d.H.</b>	<b>63.529</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				<b>1</b>			<b>1</b>			<b>1</b>							<b>1</b>	<b>1</b>	
<b>Frankfurt (Oder)</b>	<b>54.029</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				<b>1</b>			<b>1</b>			<b>1</b>							<b>1</b>	<b>1</b>	
<b>Gesamt 2030</b>	<b>2.250.660</b>	<b>200</b>	<b>419</b>				<b>148</b>			<b>117</b>			<b>97</b>							<b>72</b>	<b>51</b>	
<b>Landkreise</b>	<b>insgesamt</b>			<b>Schwellenwert hauptamtliche Verwaltung</b>																		
				<b>10.000</b>				<b>15.000</b>				<b>20.000</b>				<b>30.000</b>						