



Universität Potsdam



Kilian Techert

## Freiwillige Gemeindefusionen im Land Brandenburg

Eine Netzwerkanalyse der Akteurskonstellationen  
anhand der Modellregion Oderlandregion



Kilian Techert  
Freiwillige Gemeindefusionen im Land Brandenburg



*Kilian Techert*

# Freiwillige Gemeindefusionen im Land Brandenburg

Eine Netzwerkanalyse der Akteurskonstellationen  
anhand der Modellregion Oderlandregion

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2019**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Masterarbeit, Universität Potsdam, 2018

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung 4.0 International

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Satz: text plus form, Dresden  
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN (print) 1616-8127  
ISSN (online) 2191-6713  
ISBN 978-3-86956-447-0

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:  
<https://doi.org/10.25932/publishup-42168>  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-421684>

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
Kartenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1. Einleitung	9
2. Theoretischer Teil	11
2.1 Forschungsdesign	11
2.2 Theoretische Grundlage	12
2.2.1 <i>Der institutionelle Kontext</i>	13
2.2.2 <i>Korporative Akteure</i>	13
2.2.3 <i>Das gesellschaftliche Teilsystem</i>	15
2.2.4 <i>Nichtinstitutionelle Faktoren</i>	15
2.3 Netzwerk und Netzwerkanalyse	16
2.3.1 <i>Das Netzwerk</i>	16
2.3.2 <i>Die Netzwerkanalyse</i>	18
2.3.3 <i>Erhebung von Netzwerkdaten</i>	21
2.3.4 <i>Auswertung der Netzwerkdaten</i>	22
2.4 Methodik – Das qualitative Interview	24
3. Das brandenburgische Kommunalsystem	27
3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen	27
3.2 Verwaltungsaufbau und Bevölkerungsstruktur	29
3.3 Kommunalreformen im Land Brandenburg	31
4. Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene	35
4.1 Regelungen zur Verbandsgemeinde	36
4.2 Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz	39
5. Verwaltungsmodelle des brandenburgischen Kommunalsystems	41
5.1 Das Amtsmodell	42
5.2 Amtsfreie Gemeinde	44
5.3 Das Verbandsgemeindemodell	45
5.4 Das Mitverwaltungsmodell	48

6.	Modellregion Oderlandregion	51
6.1	Reformen in der Modellregion Oderlandregion	52
6.2	Mitglieder der Verbandsgemeinde	54
6.3	Demographische Entwicklung	55
6.4	Finanzielle Situation	59
	6.4.1 Ausgangssituation	59
	6.4.2 Finanzielle Förderung	62
6.5	Funktionales Profil	64
	6.5.1 Funktionale Aufgabenverteilung	64
	6.5.2 Verwaltungsmitarbeiter	66
7.	Netzwerkanalyse	71
7.1	Relationen der Akteure	71
7.2	Das Gesamtnetzwerk	74
8.	Auswertung der Hypothesen	77
8.1	Hypothese 1	77
8.2	Hypothese 2	81
9.	Fazit	85
	Literaturverzeichnis	89
	Anhang	95
	Interviewpartner	101
	Interviewleitfaden	101



Foto: Ulrike Teichert

## Kilian Teichert

geboren 1992 in Berlin, absolvierte an der Universität Potsdam zunächst den Bachelorstudiengang Politik, Verwaltung & Organisation, welchen er im Wintersemester 2015 mit dem Bachelor of Arts abschloss. Sein Masterstudium der Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam und am Institut d'Etudes Politiques Lyon beendete Kilian Teichert im Sommersemester 2018 erfolgreich mit der Erlangung des Master of Arts.

Die hier vorliegende Masterarbeit wurde von Dr. Christiane Büchner und apl. Prof. Dr. Jochen Franzke betreut und begutachtet.

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Akteurzentrierter Institutionalismus	16
Abb. 2: Typen von Dyaden	20
Abb. 3: Amtsmodell	43
Abb. 4: Amtsfreie Gemeinde	45
Abb. 5: Verbandsgemeindemodell	47
Abb. 6: Mitverwaltungsmodell	49

# Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Brandenburgische Gemeinden nach Einwohnerzahl	31
Tab. 2: Statistische Kennzahlen der Kooperationspartner	55
Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung Verbandsgemeinde 2016–2030	56
Tab. 4: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit im Landkreis MOL	98
Tab. 5: Soziomatrix Information	99

# Kartenverzeichnis

Karte 1: Modellregion Oderlandregion	96
Karte 2: Verbandsgemeinde	97

# Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BB	Berlin-Brandenburg
BbgVerf	Brandenburgische Verfassung
BbgKVerf	Brandenburgische Kommunalverfassung
BM	Bürgermeister
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ebd.	ebenda
FF	Freiwillige Feuerwehr
GemStrÄndFördG	Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz
GG	Grundgesetz
KLS	Kleinere Städte und überörtliche Zusammenarbeit
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MIK	Ministerium für Inneres und für Kommunales Brandenburg
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MOL	Landkreis Märkisch-Oderland
PZI	Problemzentriertes Interview
STGB	Städte- und Gemeindebund
SVV	Stadtverordnetenversammlung
vgl.	vergleiche
VgMvG	Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetz

# 1. Einleitung

In Zeiten sinkender Einwohnerzahlen stellt eine bürgerorientierte Erledigung von Verwaltungsaufgaben eine große Herausforderung für brandenburgische Gemeinden dar (vgl. Steinkraus 2018). Freiwillige Gemeindefusionen bilden in diesem Zusammenhang einen möglichen Lösungsansatz zur Erreichung handlungsfähiger Verwaltungsstrukturen. Dennoch blickt gerade das Land Brandenburg auf eine komplizierte Reformgeschichte zurück, wie die jüngst gescheiterte „Verwaltungsstrukturreform 2019“ belegt. Ein gelungenes Beispiel für eine freiwillige Verwaltungsstrukturreform bildet hingegen die Modellregion Oderlandregion. Daher wird diese im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit dem Ziel analysiert, Erkenntnisse für weitere Reformbemühungen im Land Brandenburg zu generieren.

Eine der grundlegenden Fragen bei der Analyse von politischen Prozessen und Reformen lautet: Welches Thema steht gerade auf der politischen Agenda und warum steht es dort? Weitere wichtige Fragen beschäftigen sich mit der Art und Weise, mit der Themen auf der Agenda platziert werden und dem Nutzen für die jeweiligen Akteure (Blum/Schubert 2017: 3). Die hier vorgelegte Arbeit nimmt diese Kernfragen der Analyse politischer Prozesse auf, indem versucht wird, Ursachen für eine feststehende Policy zu finden. Bei dieser Policy handelt es sich um die Gründung einer Verbandsgemeinde in der Modellregion Oderlandregion.

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit mit dem Titel: „*Freiwillige Gemeindefusionen im Land Brandenburg – Eine Netzwerkanalyse der Akteurskonstellationen anhand der Modellregion Oderlandregion*“ lautet daher:

*Welchen Einfluss haben die unabhängigen Variablen des institutionellen Kontexts ( $x_1$ ), der nichtinstitutionellen Faktoren ( $x_2$ ), der korporativen Akteure ( $x_3$ ), des gesellschaftlichen Teilsystems ( $x_4$ ) sowie die Akteurskonstellationen ( $x_5$ ) auf die Gründung der Verbandsgemeinde ( $f(x)$ ) in der Modellregion Oderlandregion?*

Die Auswahl der Variablen wird im theoretischen Teil (Kapitel 2) der Arbeit begründet, in welchem zudem das Forschungsdesign, die theoretische Grundlage und das Vorgehen der Netzwerkanalyse erläutert werden. Die Netzwerkanalyse bietet dabei die Möglichkeit, Einflüsse

von Akteurskonstellationen auf das Policy-Making zu untersuchen (vgl. Serdült 2002: 127). Zusätzlich werden relevante Begrifflichkeiten definiert. Neben der genannten Fragestellung werden in der vorliegenden Arbeit zwei Hypothesen aufgestellt, welche ebenfalls in Zusammenhang mit der Verbandsgemeindegründung stehen. Die erste der beiden bezieht sich auf die Bevölkerung der fusionierenden Gemeinden und deren Verhältnis zu kommunalen Reformen. Sie lautet:

*Die Bevölkerung der fusionierenden Gemeinden lehnt die Bildung einer Verbandsgemeinde ab.*

Die zweite Hypothese bezieht sich auf die korporativen politischen Akteure, die an der Gründung der Verbandsgemeinde beteiligt sind. Hier wird vermutet, dass den Hauptverwaltungsbeamten beteiligter Gemeinden bei der Durchführung freiwilliger kommunaler Reformen eine wichtige Rolle zukommt:

*Aufgrund ihrer starken Vernetzung in den Gemeinden sowie ihrer Scharnierfunktion zwischen der Landes- und Kommunalebene nehmen die Hauptverwaltungsbeamten der fusionierenden Gemeinden eine Schlüsselposition bei der Gründung einer Verbandsgemeinde ein.*

Da es sich bei dieser Arbeit um eine verwaltungswissenschaftliche Arbeit handelt, wird vor der Bearbeitung der Fallstudie „Modellregion Oderlandregion“, zunächst im Rahmen einer Literaturdiskussion das brandenburgische Kommunalsystem vorgestellt (Kapitel 3). Dabei wird auch auf bisherige Entwicklungen von Kommunalreformen im Land Brandenburg eingegangen. Anschließend wird das „Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene“ analysiert, welches die Grundlage für die geplante Gemeindefusion in der Oderlandregion bildet (Kapitel 4). Dieses Gesetz erhöht die Anzahl möglicher kommunaler Verwaltungsmodelle im Land Brandenburg auf vier. Diese vier Modelle werden in Kapitel 5 diskutiert und auf ihre Vor- und Nachteile untersucht.

Aufgrund der Aktualität des Forschungsfeldes und durch den noch laufenden Gesetzgebungsprozess ergeben sich fortlaufend neue Erkenntnisse und Präzisierungen bezüglich der Gründung der Verbandsgemeinde in der Oderlandregion. Der Stichtag für die Einarbeitung dieser Erkenntnisse und Entwicklungen ist der 1. Juli 2018.

# 2. Theoretischer Teil

## 2.1 Forschungsdesign

In dieser Arbeit wird ein  $y = f(x)$  basiertes, exploratives Forschungsdesign verwendet (vgl. Plümper 2012: 23). Dieses Forschungsdesign untersucht den Zusammenhang zwischen einer, oder mehreren, unabhängigen ( $x$ -Variablen) und einer abhängigen ( $f(x)$ -Variable) Variable. Das Ziel eines solchen Forschungsdesigns ist es, bisher unbekannte Zusammenhänge aufzudecken und zu analysieren.

Die Policy der Verbandsgemeindegründung durch freiwillige Gemeindefusionen in der Modellregion Oderlandregion bildet die abhängige Variable ( $f(x)$ -Variable). Die unabhängige, erklärende  $x$ -Variable wird gemäß des theoretischen Ansatzes dieser Arbeit in fünf Variablen unterteilt. Dies sind der institutionelle Kontext ( $x_1$ ), nichtinstitutionelle Faktoren ( $x_2$ ), korporative Akteure ( $x_3$ ) sowie das gesellschaftliche Teilsystem bzw. Netzwerk ( $x_4$ ). Damit orientiert sich diese Arbeit zunächst stark am theoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz/Scharpf 1995), der im folgenden Kapitel intensiv beschrieben wird. Da der Fokus dieser Arbeit jedoch auf der Interaktion der Akteure liegen soll, wird eine fünfte Variable hinzugefügt. Diese fünfte Variable bilden die Akteurskonstellationen ( $x_5$ ). Die Variable  $x_5$  wird durch die Variablen  $x_1 - x_4$  konstruiert und ergänzt damit den Ansatz von Mayntz und Scharpf.

Aufgrund der kleinen Anzahl beteiligter Akteure, die eine quantitative Auswertung ausschließt (Reiter/Töller 2014: 21), wird die Variable  $x_5$  vor allem qualitativ analysiert. Der Einfluss der Akteurskonstellationen auf die  $f(x)$ -Variable kann allerdings nicht ohne den Kontext der Variablen  $x_1 - x_4$  betrachtet werden, da diese die Akteurskonstellationen konstruieren. Daher werden auch diese vier Variablen im empirischen Teil dieser Arbeit dargestellt.

In den Sozialwissenschaften gibt es aufgrund ständiger Veränderungen des Untersuchungsgegenstands keine deterministischen Kausalitäten zwischen Variablen (ebd.: 20). Bei der Auswertung der Forschungsergebnisse ist daher zu beachten, dass eventuell auftretende Veränderungen der abhängigen  $f(x)$ -Variable, nicht zwangsläufig auf die  $x$ -Variable zurückgeführt werden können (Kuhlmann 2009: 52).

Neben den x-Variablen könnten auch noch weitere, in dieser Untersuchung nicht erfasste, Faktoren auf die f(x)-Variable einwirken.

## 2.2 Theoretische Grundlage

Als theoretische Grundlage für die in dieser Arbeit angestellten Überlegungen und Analysen soll zunächst der analytische Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus genutzt werden. Ein Ansatz dient grundsätzlich der Erfassung von empirischen Begebenheiten und soll diese mittels weitgefasster Kategorien einordnen. Er verfügt hingegen nicht über ein eigenständiges Erklärungsmodell. Damit unterscheidet sich der Ansatz von spezifischen Theorien (Mayntz/Scharpf 1995: 39), die meist in Verbindung mit analytischen Ansätzen verwendet werden.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ist ideologisch der politikwissenschaftlichen Strömung des Neo-Institutionalismus zuzuordnen.

Sein analytischer Rahmen befindet sich auf der Meso-Ebene und bezieht sich daher vor allem auf Organisationen und korporative Akteure (Blum/Schubert 2017: 57). Wie der Name vermuten lässt, definiert der Ansatz politische Institutionen<sup>1</sup> als das wichtigste Mittel zur Steuerung eines gesellschaftlichen Systems (Mayntz/Scharpf 1995: 42 f.). Institutionen bzw. der institutionelle Kontext können dabei sowohl unabhängige als auch abhängige Variablen in einer Analyse sein. Es ist allerdings zu beachten, dass nicht nur Institutionen im akteurzentrierten Institutionalismus die Handlungsmöglichkeiten der Akteure beeinflussen. Auch umgekehrt beeinflussen die Akteure die Institutionen (ebd.: 45). Das Erkenntnisinteresse des akteurzentrierten Institutionalismus liegt dennoch vorrangig auf der Interaktion zwischen korporativen Akteuren<sup>2</sup> in einem bestimmten gesellschaftlichen Teilsystem (ebd.: 43).

1 Der Begriff der Institution kann im Neo-Institutionalismus sowohl für bestimmte soziale Gebilde bzw. Organisationen, als auch für sozial normierte Verhaltensmuster verwendet werden. Im Vordergrund stehen dabei häufig Regelungsaspekte, welche die Organisationsstrukturen auf die Verteilung von Macht, Zuständigkeiten, Ressourcen und Beziehungen zwischen Akteuren besitzen. Im akteurzentrierten Institutionalismus wird der Begriff der Institutionen vor allem auf diese Regelungsaspekte konzentriert (Mayntz/Scharpf 1995: 40 ff.).

2 Korporative Akteure sind wiederum als formal organisierte, handlungsfähige Organisationen innerhalb eines gesellschaftlichen Teilsystems bzw. Netzwerk definiert. Die Begriffe gesellschaftliches Teilsystem und Netzwerk werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Korporative Akteure werden gesetzlich konstruiert und sanktioniert (Mayntz/Scharpf 1995: 47). Dabei können individuelle Funktionsträger korporativer Akteure, deren Handeln maßgeblich prägen.

Beim akteurzentrierten Institutionalismus handelt es sich um einen Mehrebenenansatz. Der institutionelle Kontext konstituiert die Handlungsmöglichkeiten der korporativen Akteure in einem Netzwerk und stellt so den „remote cause“ dar. Das Handeln des korporativen Akteurs wird jedoch nicht ausschließlich institutionell beeinflusst oder gar determiniert, sondern ist auch von der momentanen Position des korporativen Akteurs in seinem gesellschaftlichen Teilsystem und dem Handeln von individuellen Akteuren geprägt. So betont der Ansatz explizit, dass neben den institutionellen, staatlichen Strukturen auch nichtstaatliche, nichtinstitutionelle Faktoren Einfluss auf das Handeln der korporativen Akteure haben (Mayntz/Scharpf 1995: 44). Das empirisch beobachtbare Handeln zwischen Akteuren, welches durch diese verschiedenen Faktoren beeinflusst wird, bezeichnen Mayntz und Scharpf als „proximate cause“ (ebd.: 46). Die hier durchgeführte Netzwerkanalyse untersucht einen solchen „proximate cause“.

Die vier Kernvariablen des theoretischen Ansatzes von Mayntz und Scharpf sind der institutionelle Kontext, der korporative Akteur, die nichtinstitutionellen Faktoren und das gesellschaftliche Teilsystem bzw. das Netzwerk. Sie werden nun nochmals genauer vorgestellt.

### *2.2.1 Der institutionelle Kontext*

Die Regelungsaspekte, die wie oben dargelegt, die Kernfunktion des institutionellen Kontexts bilden, lassen sich in verschiedene Kategorien unterteilen. Es gibt Regeln, die materielle Verhaltens- und Verfahrensnormen für bestimmte Situationen festlegen. Des Weiteren gibt es Regeln die Akteuren Ressourcen zuweisen oder verwehren sowie Regeln, die Relationen (z. B. in Form von Abhängigkeitsverhältnissen) zwischen bestimmten Akteuren festlegen (ebd.: 47f.). Institutionelle Regelungen schaffen zudem Anlässe während derer Akteure eines Netzwerks miteinander interagieren können bzw. müssen.

### *2.2.2 Korporative Akteure*

Im akteurzentrierten Institutionalismus werden Organisationen als korporative Akteure bezeichnet, wenn man deren Handlungsfähigkeit in gesellschaftlichen Teilsystemen untersucht. Korporative Akteure zeichnen sich dabei dadurch aus, dass sie über zentralisierte Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz die Mitglieder der Organisation durch kollektive Willensbildung entscheiden. Die Wahrnehmung dieser Ressourcen durch konkretes Handeln individueller

Repräsentanten wird anschließend durch den korporativen Akteur gesteuert (Mayntz/Scharpf 1995: 49 f.). Die Interessen der individuellen Repräsentanten sind dabei trotzdem nicht mit jenen der korporativen Akteure gleichzusetzen, da eine vollumfängliche Steuerung individueller Repräsentanten durch die korporativen Akteure nicht möglich ist (ebd.: 50). Vielmehr nehmen diese, durch die konkrete Ausgestaltung der Handlung, in einem gesellschaftlichen Teilsystem eine Schlüsselrolle ein, da individuelle Akteure flexibel auf zuvor unabsehbare Veränderungen reagieren können. Daher spielt es eine wichtige Rolle, welche Stellung der Repräsentant eines korporativen Akteurs in dessen Organisation einnimmt. Je höher die formale Position eines individuellen Repräsentanten ist, desto stärker kann er persönliche Interessen einbringen. Im Rahmen dieser Arbeit wurden mit den Hauptverwaltungsbeamten der fusionierenden Gemeinden und einem Referenten aus dem Ministerium für Inneres und für Kommunales des Landes Brandenburg ebensolche Repräsentanten mit formal hohen Positionen befragt. Es ist daher davon auszugehen, dass all diese Akteure persönliche Interessen geltend machen können.

Das Einbeziehen individueller Repräsentanten der korporativen Akteure in eine Analyse stellt genau dann eine wichtige Untersuchungsebene dar, wenn sich die Ausprägung einer Policy schnell wandelt, da in diesem Zusammenhang davon auszugehen ist, dass der institutionelle Kontext allein keine hinreichende Erklärung für diese schnellen Veränderungen liefern kann.

Das Handeln der individuellen Repräsentanten findet dabei stets in konkreten Situationen statt. Der Begriff der Handlungssituation beschreibt dabei zunächst die handlungsrelevanten Umgebungsmerkmale für einzelne individuelle Akteure mit jeweils eigenen Chancen und Problemen (ebd.: 58 f.) Über die Relevanz der Merkmale entscheidet dabei in erster Linie der individuelle Akteur und nimmt so maßgeblichen Einfluss auf Prozesse in gesellschaftlichen Teilsystemen. Die Entstehung, bzw. der Anlass einer Handlungssituation in einem Netzwerk ist dabei nichtsdestotrotz häufig durch den institutionellen Kontext geregelt (siehe oben).

Das Ziel der anschließenden Netzwerkanalyse ist es, aus der Vielzahl einzelner Handlungssituationen eine übergeordnete Gesamtsituation zu konstruieren. Dyaden, welche unten eingehender beschrieben werden, bilden dabei die kleinste Form einer Handlungssituation und beschreiben die Interaktion zwischen zwei Akteuren.

### 2.2.3 *Das gesellschaftliche Teilsystem*

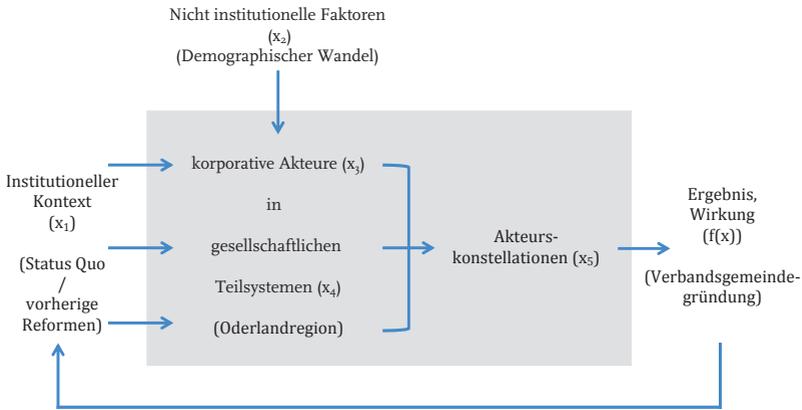
Um die Funktionsweise eines gesellschaftlichen Teilsystems zu verstehen, ist es zunächst von Nöten, die Interaktionskonstellationen der beteiligten Akteure zu charakterisieren. Diese Interaktionskonstellationen lassen sich wiederum anhand der Form der Interaktion operationalisieren und so zu analytischen Merkmalen modellieren. Die grundsätzliche Frage lautet daher zunächst, ob und auf welche Art und Weise korporative Akteure miteinander interagieren. In jedem Fall erfolgt die Interaktion jedoch durch individuelle Repräsentanten. In einem definierten Netzwerk interagieren nicht zwangsläufig alle Akteure miteinander. Es gibt Schlüsselakteure mit vielen Relationen sowie Akteure, die weniger stark in ein Netzwerk integriert sind. Wichtig ist außerdem die Feststellung, dass Akteure folglich unterschiedlich stark von einander abhängig sind (Mayntz/Scharpf 1995: 62f.). Die Form der Interaktion ist dabei überwiegend institutionell vorgeprägt.

### 2.2.4 *Nichtinstitutionelle Faktoren*

Mayntz und Scharpf gehen davon aus, dass es neben den oben bereits eingeführten institutionellen Faktoren ebenso Einflüsse gibt, die nicht durch Regelsysteme beeinflusst werden können. Zu diesen nichtinstitutionellen Faktoren, die auch durch die korporativen Akteure nicht beeinflusst werden können, zählen Faktoren, wie Erfahrungen, Interessen oder faktische Abhängigkeiten (ebd.: 63). Auch diese Faktoren beeinflussen ein gesellschaftliches Teilsystem. In der hier behandelten Fallstudie bildet der demographische Wandel einen solchen nichtinstitutionellen Faktor.

Die Abbildung 1 visualisiert abschließend die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Variablen.

Abb. 1: Akteurzentrierter Institutionalismus



Quelle: Mayntz/Scharpf 1995: 45 mit eigenen Ergänzungen

## 2.3 Netzwerk und Netzwerkanalyse

Der vorherige Abschnitt hat die Zusammenhänge zwischen den eingeführten Variablen aus einer theoretischen Perspektive geschildert. Nun wird explizit auf die der Variable der Akteurskonstellationen ( $x_5$ ) eingegangen. Netzwerke und deren Analyse bilden den theoretischen Rahmen der Erkenntnisse über Akteurskonstellationen. Daher werden beide Faktoren detailliert vorgestellt. Zudem wird genauer auf die Erhebungs- und Analyseverfahren von Netzwerkdaten eingegangen, da im empirischen Teil die Erstellung der Soziomatrix anhand dieser Netzwerkdaten erfolgt.

### 2.3.1 Das Netzwerk

Um den Begriff des Netzwerks einzuordnen wird in dieser Arbeit eine Definition von Dorothea Jansen verwendet.

*„Ein Netzwerk ist definiert als eine abgegrenzte Menge von Knoten oder Elementen und der Menge der zwischen ihnen verlaufenden sogenannten Kanten.“ (Jansen 1999: 52)*

Die Knoten bezeichnen dabei individuelle oder korporative Akteure und die Kanten die Relationen, welche zwischen diesen Akteuren existieren.

Netzwerke sind dabei relationspezifisch, dies bedeutet, dass zwischen einer definierten Zahl von Akteuren verschiedene Formen von Netzwerken existieren können. Die definierte Anzahl aller Akteure eines Netzwerks wird als Kollektiv bezeichnet.

Übertragen auf das Fallbeispiel bedeutet dies, dass alle relevanten beteiligten Akteure an der Verbandsgemeindegründung in der Oderlandregion ein Kollektiv bzw. Gesamtnetzwerk bilden, welches sich wiederum in verschiedene Subnetzwerke unterteilen lässt. Das Gesamtnetzwerk wird in dieser Arbeit in Anlehnung an den theoretischen Rahmen synonym mit dem Begriff des gesellschaftlichen Teilsystems verwendet.

Bei der Auswahl relevanter Akteure für die freiwilligen Gemeindefusionen in der Oderlandregion ergibt sich ein Abgrenzungsproblem. Anders als häufig impliziert ist die Auswahl relevanter Akteure keinesfalls evident (Laumann et al. 1983: 18). Dennoch bildet sie die Basis für die weitere empirische Arbeit und ist daher von besonderer Bedeutung. Einerseits dürfen keine relevanten Akteure außer Acht gelassen werden, andererseits muss die Anzahl der untersuchten Akteure klein genug sein, um diese im Rahmen einer Masterarbeit adäquat analysieren zu können. Um die relevanten Akteure zu identifizieren, wird in der hier vorliegenden Arbeit ein nominalistischer Ansatz<sup>3</sup> verwendet. Dabei handelt es sich um die Positionsmethode. Diese berücksichtigt Akteure, „die aufgrund ihrer institutionellen Position Anhörungs-, Mitsprache- oder Entscheidungsrechte haben.“ (Jansen 1999: 66). Zusätzlich zu diesen Attributen werden die Akteure anhand definierter territorialer Grenzen ausgewählt. Diese formale Abgrenzung ermöglicht eine trennscharfe Abgrenzung der Akteure und reduziert deren Anzahl gleichzeitig deutlich. Anschließend werden die Relationen zwischen diesen Akteuren empirisch ausgewertet (Laumann et al. 1983: 26).

Im Falle der Gemeindefusionen in der Modellregion Oderlandregion werden anhand der oben genannten Kriterien folgende korporative Akteure als relevant für die Gründung der Verbandsgemeinde betrachtet: Das Ministerium für Inneres und Kommunales Brandenburg (MIK), der Städte- und Gemeindebund Brandenburg (STGB), der Landkreis Märkisch-Oderland sowie die Hauptverwaltungsbeamten, Gemeindevertretungen, Gemeindeverwaltungen, Amtsausschüsse und ehrenamtlichen Bürgermeister der drei Kooperationspartner.

---

3 Bei nominalistischen Ansätzen bestimmt der Forschende anhand vorher festgelegten Merkmalen und seiner Fragestellung potentiell relevante Akteure eines Netzwerks (vgl. Laumann et al. 1983: 21 f.).

Im Zielkonflikt zwischen Vollständigkeit und Bearbeitbarkeit sollte die Abgrenzung relevanter Akteure grundsätzlich eher großzügig erfolgen. Dadurch wird die Gefahr einer verfälschten Abbildung von Netzwerkstrukturen durch das Außerachtlassen von relevanten Akteuren minimiert (Jansen 1999: 65). Um dieser Prämisse Rechnung zu tragen, werden zusätzlich zu den oben genannten ausgewählten Akteuren noch weitere Akteure in die Netzwerkanalyse integriert, die zwar nicht direkt an der Gründung und Ausgestaltung der Verbandsgemeinde beteiligt sind, aber dennoch Bedeutung für den politischen Willensbildungsprozesses besitzen. Dabei handelt es sich um die Landtagsabgeordneten, die freiwilligen Feuerwehren der fusionierenden Gemeinden sowie die Amtsdirektoren von Golzow und Lebus. Damit besteht das betrachtete Netzwerk aus insgesamt 23 Akteuren (siehe Tabelle 5).

### 2.3.2 Die Netzwerkanalyse

Netzwerkanalysen beruhen auf der Annahme, dass: „Die Art der Beziehungen zwischen verschiedenen [...] Akteuren Einfluss auf politische Entscheidungen [...]“ hat (Blum/Schubert 2017: 84). Dabei lässt sich die Erhebungsmethode der Netzwerkanalyse in den theoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus einbetten, wie eine Einordnung der Handlungsweisen der Akteure verdeutlicht.

Um ein Verständnis für das Handeln einzelner Akteure zu erlangen, muss man das gesamte Netzwerk betrachten, da dieses emergente Eigenschaften<sup>4</sup> besitzt, welche auf einer übergeordneten Makroebene entstehen. Diese Eigenschaften haben Einfluss auf das Handeln der Akteure im Netzwerk. Gleichzeitig gibt es jedoch eine Wechselwirkung, da auch jene Akteure das Netzwerk beeinflussen (Jansen 1999: 12). Gerade die beschriebene Wechselwirkung zwischen Akteuren und dem Netzwerk, welches wie erläutert als gesellschaftliches Teilsystem angesehen werden kann, nimmt einen deutlichen Bezug zur Theorie von Mayntz und Scharpf (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 39 ff.) (siehe auch Kapitel 2.2). Das Ziel der Netzwerkanalyse ist es dabei, eine „relationale Ordnung von Personen“ (Jansen 1999: 16) herzustellen. Dabei stehen nicht die individuellen Merkmale der Akteure im Fokus, sondern die Beziehungen der Akteure untereinander in einem übergeordneten Netzwerk.

Es gibt drei Arten von Merkmalen, die sich in Kollektiven bzw. Netzwerken beobachten lassen. Dies sind analytische, globale und

<sup>4</sup> Die emergenten Eigenschaften bezeichnen das unerwartete Auftreten von Prozessen, welche durch das Zusammenwirken der Handlungen der Akteure sowie externe Faktoren auftreten können.

strukturelle Merkmale. Erstere beschränken sich auf die rein deskriptive Darstellung von Merkmalen, die sich aus absoluten Merkmalen der Kollektivmitglieder errechnen lassen. Der Begriff analytisch bezieht sich dabei auf die Tatsache, dass sich diese auf der Basis statistischer Daten der Mitglieder eines gesellschaftlichen Teilsystems errechnen lassen (ebd.: 50). Dazu zählen beispielsweise statische Maßzahlen wie Mittelwerte oder Streuungsmaße. Globale Merkmale bezeichnen Gegebenheiten, die unabhängig von Mitgliedern des Kollektivs sind, wie die Gebietsgrößen oder die demographische Entwicklung von Gemeinden (ebd.: 50 ff.).

Diese beiden Merkmalsausprägungen sind für eine erste Bestandsaufnahme von Netzwerken unerlässlich, bieten allerdings keinen explorativen Erkenntnisgewinn. Daher werden diese Merkmale zu Beginn des empirischen Teils dargestellt.

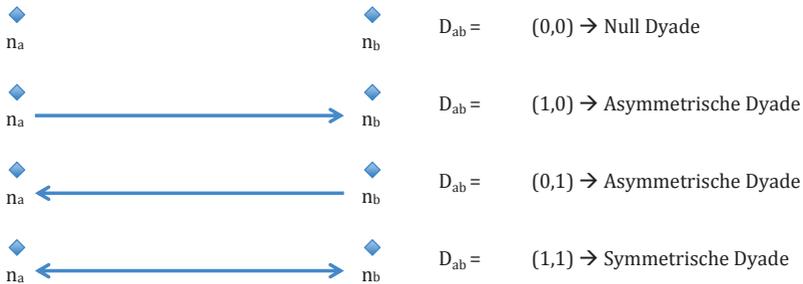
Die strukturellen Merkmale bilden hingegen die Basis für die Errechnung der „[...] relationalen Eigenschaften der Kollektivelemente [...]“ (ebd.: 51). Über die Auswertung jener Merkmale lassen sich Positionsstrukturen und daraus resultierende Macht- und Rollengefüge zwischen individuellen und korporativen Akteuren in Netzwerken analysieren. Eine solche Analyse, die ihre Daten vor allem durch qualitative Interviews generiert, bildet das Kernstück des empirischen Teils dieser Arbeit und erlaubt schlussendlich Aussagen über die Akteurskonstellationen im Netzwerk. Konkret werden die Beziehungen zwischen den Akteuren sowie deren Eigenschaften (z. B. in Form von formalen Entscheidungsbefugnissen oder der hierarchischen Gliederung) im Gesamtnetzwerk betrachtet. Analysen von Gesamtnetzwerken sind nur dann möglich, wenn der Untersuchungsgegenstand eine überschaubare Größe besitzt und so eine Definition relevanter Akteure zulässt. Auch die Fragestellung einer solchen Analyse muss sehr eng gewählt werden. Der Untersuchungsgegenstand der Gemeindefusionen in der Modellregion Oderlandregion, mit lediglich drei teilnehmenden hauptamtlichen Verwaltungen, erfüllt diese Bedingungen durch seinen klaren kommunalpolitischen Bezug, eine messbare geografische Abgrenzung und eine daraus resultierende verhältnismäßig kleine Anzahl an relevanten Akteuren. Die Untersuchung der Relationen erlaubt dabei auch eine Analyse von informalen Entscheidungsfaktoren (Jansen 1999: 66).

Um Erkenntnisse zu generieren wird ein Gesamtnetzwerk zunächst in eine Vielzahl einzelner Dyaden unterteilt. Dyaden bilden die kleinste Einheit der Netzwerkanalyse und untersuchen die Relationen zwischen lediglich zwei Akteuren (ebd.: 54). Dabei stellen Dyaden keine

konkreten Interaktionen dar. Vielmehr sind sie semipermanente Strukturen, die mehrere Interaktionen zwischen zwei definierten Akteuren zusammenfassen (Scharpf 2006: 233). Dyadische Beziehungen verstärken sich also durch wiederholte Interaktionen.

Es gibt insgesamt vier Typen von Dyaden:

Abb. 2: Typen von Dyaden



Quelle: Darstellung nach Jansen 1999: 53.

Zunächst lassen sich Relationen zwischen Akteuren in Netzwerken dichotom in vorhanden oder nicht vorhanden unterteilen. Nicht existente Relationen werden mittels einer Null-Dyade dargestellt. Vorhandene Relationen lassen sich anschließend nochmals anhand ihrer Gerichtetheit, ihrer Intensität und ihrer Form unterscheiden. Die Relationsintensität wird durch die Wichtigkeit und das Ausmaß der Interaktion für einen Akteur bestimmt und muss entsprechend ordinal skaliert werden (vgl. Jansen 1999: 69). Die Form der Relation bezeichnet die Gerichtetheit der Wechselbeziehung zwischen Akteuren. Bei dem hier untersuchten Netzwerk handelt es sich um ein stratifiziertes Netzwerk<sup>5</sup>, da formale und institutionelle Über- und Unterordnungen zwischen den korporativen Akteuren existieren. Es ist folglich davon auszugehen, dass auch gerichtete Relationen auftreten. Gerichtete Relationen werden in der Analyse als asymmetrische Dyaden dargestellt, bei denen es ein klares Ressourcengefälle zwischen den Akteuren gibt. Reziproke Relationen werden mittels symmetrischer Dyaden dargestellt (ebd.: 53 f.). In reziproken Relationen kommt es zu einer annähernd ausgeglichenen Transaktion zwischen den Akteuren. Voraussetzung für die Bestimmung der Gerichtetheit einer Relation ist eine Erhebung

<sup>5</sup> Stratifikation bezeichnet hier die Einteilung verschiedener Akteursgruppen eines Netzwerks in verschiedene Schichten.

qualitativer Daten, um einen Einblick in die konkreten Inhalte einer Relation zu erhalten.

Relationsinhalte, welche entscheidend für die Ausgestaltung eines Netzwerks sind, lassen sich in verschiedene Gruppen unterteilen (Jansen 1999: 53). In dieser Arbeit werden aus Gründen des Umfangs lediglich Relationsinhalte in Form immaterieller Güter, durch den Transfer bzw. das Zurückhalten von Informationen, untersucht.<sup>6</sup> Da Netzwerke relationsspezifisch konstruiert sind, müssen unterschiedliche Relationstypen jeweils in einer eigenen Soziomatrix dargestellt werden (vgl. ebd.: 69). Anhand der Auswertung und Einbettung der einzelnen Dyaden in das Gesamtnetzwerk lassen sich schließlich Rückschlüsse auf die Entscheidungsprozesse der freiwilligen Gemeindefusion ziehen.

Wie oben eingeführt, kann man vorhandene Dyaden in gerichteten Netzwerken in drei Typen unterteilen. Dies sind Dyaden mit einem Informationsgefälle von Akteur A zu B, Dyaden mit einem Gefälle von B zu A sowie Dyaden mit einem gleichartigen Informationsaustausch zwischen den Akteuren A und B (siehe Abbildung 2). Da in dieser Arbeit keine Vollerhebung der Akteure durch Interviews vorgenommen werden kann, wäre es spekulativ die Gerichtetheit und Intensität aller Dyaden anzugeben. Daher werden alle Dyaden lediglich dichotom in vorhanden (t) und nicht vorhanden (o) unterteilt. So werden fehlerhafte Rückschlüsse vermieden und gleichzeitig statistische Verzerrungen verhindert.

### 2.3.3 Erhebung von Netzwerkdaten

Bei der Erhebung von Netzwerkdaten kann auf eine Vielzahl von Primär – und Sekundärdaten zurückgegriffen werden. Sekundärdaten, die häufig in Form von Datensätzen, Mitgliederlisten oder statistischen Erhebungen vorliegen, sind dabei für einen ersten Einblick in positionelle Strukturen von Netzwerken gut geeignet (ebd.: 63 f.). Damit eignen sich die Sekundärdaten auch für die Auswertung der oben bereits eingeführten analytischen und globalen Merkmale.

---

<sup>6</sup> Der hier aufgelistete Relationsinhalt stellt nur einen Ausschnitt dar (vgl. Jansen 1999: 68 f.). Zusätzlich dazu gibt es noch eine Reihe weiterer möglicher Inhalte. Im Rahmen dieser Arbeit soll jedoch lediglich dieser eine Inhalt betrachtet werden, da er für das Fallbeispiel besonders relevant ist. Bei weitergehender Forschung wäre es nichtsdestotrotz wünschenswert, weitere Inhalte, wie Machtbeziehungen, oder Transaktionen in Form von Ressourcentransfers in der Analyse zu berücksichtigen.

Primärdaten lassen sich über Beobachtungen und Befragungen gewinnen. Befragungen von Akteuren stellen dabei den Kern der Datenerhebung dar. Durch die spezifische Auswahl der Fragen kann der Forschende präzise auf relationale Aspekte zwischen Akteuren eingehen und daher strukturelle Merkmale analysieren. Um eine Beziehung zwischen zwei Akteuren besonders genau zu betrachten ist es von Vorteil, beide Knoten einer Dyade zu befragen. Eine Kompletterhebung aller relevanten Akteure des Gesamtnetzwerks mittels Befragungen ist aus forschungspragmatischen Gründen im Rahmen dieser Arbeit unmöglich. Daher wurden stichprobenhaft vier Akteure befragt. Dies sind die drei Hauptverwaltungsbeamten der fusionierenden Gemeinden sowie ein Referent aus dem Ministerium für Inneres und für Kommunales des Landes Brandenburg. Die genaue Vorgehensweise bei der Befragung der Akteure wird im Methodikteil (Kapitel 2.3.5) dargestellt.

### *2.3.4 Auswertung der Netzwerkdaten*

In der Soziologie wurden Netzwerke zunächst über Soziogramme abgebildet, die Relationen über Linien zwischen den Akteuren anzeigen. Dabei können die Linien sowohl ungerichtet in Form von Kanten dargestellt werden, als auch durch Pfeile in gerichteter Form. Die Länge der Linien zwischen den Akteuren ist dabei nicht von Bedeutung (vgl. Jansen 1999: 85 f.).

Seit geraumer Zeit werden Netzwerke jedoch vor allem über Matrizen dargestellt, da diese sich besser zur mathematischen Auswertung eignen. (ebd.: 88). Daher wird auch in dieser Arbeit die Darstellung des Netzwerks über eine Soziomatrix gewählt, die stets in Form einer quadratischen Tabelle auftritt. Eine Soziomatrix bildet immer ein vollständiges Akteursset ab. Die Zeilen und Spalten ( $i$  und  $j$ ) der Matrix listen jeweils die durchnummerierten Akteure des Netzwerks auf. Die Reihenfolge der Akteure muss dabei in den Zeilen und Spalten gleich sein. Beim Rechnen mit Matrizen werden Relationen zunächst binär zwischen vorhanden und nicht vorhanden unterschieden. Matrizen mit dieser binären Differenzierung werden Adjazenzmatrizen genannt (vgl. ebd.: 93 ff.)

Bei der Auswertung von Matrizen muss zwischen Eigenschaften von Akteuren und Eigenschaften des Gesamtnetzwerks unterschieden werden. Zunächst werden nun die entscheidenden Maßzahlen für individuelle und korporative Akteure dargestellt. Anschließend wird genauer auf die Parameter des Gesamtnetzwerks eingegangen.

Ein entscheidender Faktor für die Einordnung eines Akteurs ist dessen Gradzentralität. Diese beschreibt die Anzahl an einzelnen Beziehungen, die dieser Akteur in einem Netzwerk unterhält. Es wird dabei davon ausgegangen, dass die Position eines Akteurs in einem gesellschaftlichen Teilsystem maßgeblich von der Anzahl an Beziehungen beeinflusst wird. Je mehr Beziehungen ein Akteur pflegt, desto mehr Einfluss kann er auf den Ablauf eines Prozesses nehmen (Janning/Schneider 2006: 119).

Beim Rechnen mit Matrizen wird die Gradzentralität als Degree eines Akteurs bezeichnet. Der Degree ergibt sich folglich auch aus der Summe aller Punkte in der entsprechenden Zeile des Akteurs in der Adjazenzmatrix. Die mathematische Formel für die Berechnung des Degrees ( $d$ ) in einer Adjazenzmatrix ( $x$ ) für einen Akteur ( $i$ ) lautet:

$$d_i = \sum_{j=1}^N x_{ij} = x_i \quad i \neq j$$

Je höher der Degree eines Akteurs ist, desto mehr Relationen bzw. Dyaden existieren zwischen ihm und weiteren Akteuren des Netzwerks. Um statistische Ungenauigkeiten zu verhindern, werden die Dyaden aller Akteure bei der Berechnung des Degrees lediglich dichotom in vorhanden und nicht vorhanden unterteilt. Ein hoher Degree zeigt an, dass ein Akteur gut vernetzt ist und so schneller an potentielle Informationen gelangt. Der Degree bietet daher Aufschluss über die Zentralität eines Akteurs in einem Netzwerk (vgl. Jansen 1999: 88 f.).

Zur vereinfachten Darstellung ist es sinnvoll den Degree zu standardisieren und damit in Relation zur Gesamtgröße des Netzwerks zu stellen. Dies erfolgt über die Division des Degrees durch die Zahl möglicher Wahlen (vgl. ebd.: 98). Dadurch ergibt sich für den Degree ein Wert zwischen 0 und 1, wobei die Zentralität eines Akteurs mit zunehmender Größe des Degrees steigt.

Eine Sonderrolle bei der Auswertung von Netzwerkdaten nehmen Akteure ein, die die einzige Verbindung zwischen verschiedenen Subsystemen eines Gesamtnetzwerks darstellen. Sie werden in der Netzwerkanalyse als Cutpoint bezeichnet. Diese Akteure sind für den Zusammenhalt eines Netzwerks von besonderer Bedeutung, da sie den Zerfall eines Netzwerks verhindern und zudem über die Weitergabe von Informationen aus verschiedenen Teilen des Gesamtnetzwerks entscheiden können (vgl. Jansen 1999: 91 f.).

Nun werden die Maßzahlen für das Gesamtnetzwerk genauer beleuchtet. An erster Stelle soll dabei die Dichte, bzw. die Verbundenheit

eines Netzwerks betrachtet werden. Sie spielt eine entscheidende Rolle für die Informations- und Innovationsverbreitung in einem Netzwerk. Daher sind Dichtemaßzahlen für die Analyse von Netzwerken von zentraler Bedeutung. Je größer ein Netzwerk ist, desto geringer ist für gewöhnlich die Dichte. Diese ist definiert durch „das Verhältnis zwischen der Zahl der vorhandenen Linien bzw. Relationen zur Zahl der grundsätzlich möglichen“ (ebd.: 88). In gerichteten Netzwerken beträgt die Anzahl möglicher Relationen  $N * (N - 1)$ . Die Formel zur Berechnung der Dichte eines Netzwerks lautet:

$$\text{Dichte } \Delta_K = \frac{\sum_{j=1}^N \sum_{i=1}^N x_{ijk}}{N(N-1)} \quad i \neq j$$

Gemäß der Formel ergibt sich für die Dichte von Netzwerken damit stets ein Wert zwischen 0 und 1. Werte nahe 0 deuten dabei auf eine niedrige Netzwerkdichte hin, wohingegen Werte nahe 1 auf eine hohe Netzwerkdichte schließen lassen (Rürup et al. 2015: 27). Je höher die Dichte eines Netzwerks ist, desto schneller verbreiten sich Informationen innerhalb dieses Netzwerkes. Akteure in zentralen Positionen, d. h. Akteure mit einem hohen Degree, haben dabei, wie oben gezeigt, dennoch unabhängig von der Dichte eines Netzwerks früher Zugriff auf Informationen, als Akteure mit weniger Relationen in diesem Netzwerk.

## 2.4 Methodik – Das qualitative Interview

Wie bereits angemerkt bieten qualitative Interviews die Möglichkeit eine besondere Nähe zu Forschungssubjekten sowie deren Handeln aufzubauen. Dadurch können Forschende verschiedene Sichtweisen und subjektive Aussagen aufdecken (Schmidt-Lauber 2007: 170). Durch diese Eigenschaften sind qualitative Interviews in der Lage, einen abduktiven<sup>7</sup> Erkenntnisgewinn zu generieren. Folglich habe ich für die Erhebung meiner empirischen Daten diese Methode ausgewählt. Ein Zitat von Ronald S. Burt macht die Vorteile qualitativer Interviews für Netzwerkanalysen deutlich:

<sup>7</sup> Abduktion ist als das Zusammenbringen unterschiedlicher und unbekannter Merkmalsausprägungen zu verstehen, für die es bisher keine Erklärungen oder Regeln gibt, um aus einer bekannten Größe (dem Resultat) auf zwei unbekannte Größen (die Regel und den Fall) zu schließen (Reichertz 2014: 77f.).

*„Relations between actors can be inferred from interviews with a small number of strategically chosen informants.“ (Burt 1983: 133)*

Gerade aufgrund der knappen zeitlichen Ressourcen beim Verfassen einer Masterarbeit ist es für Forschende von Vorteil die Anzahl der Interviews möglichst klein zu halten. Der Auswahl der Gesprächspartner kommt dann allerdings eine besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig sollte diese Feststellung nicht darüber hinwegtäuschen, dass es aufgrund der geringen Fallzahl an Interviews kaum möglich ist, statistisch repräsentative Aussagen durch qualitative Interviews zu erzeugen (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2009: 96). Da sich die hier durchgeführte Netzwerkanalyse jedoch auf eine Fallstudie der Modellregion Oderlandregion beschränkt und somit keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit für weitere Gemeindefusionen stellt, ist die Problematik fehlender Repräsentativität nicht gegeben. Anschließend werden nun die Richtlinien für die Durchführung qualitativer Interviews dargestellt, an denen ich mich bei der Datenerhebung orientiert habe.

Die zwei grundlegenden Prinzipien für die Durchführung qualitativer Interviews sind das Prinzip der Kommunikation, welches den Interviewenden zur Empathie für seinen Gesprächspartner auffordert, damit dieser möglichst gelöst berichten kann, sowie das Prinzip der Offenheit. Jenes zweite Konzept thematisiert das theoretische Gerüst von Forschung. Der Forschende sollte vermeiden, mit einem vollends abgeschlossenen Konzept in die Feldforschung zu gehen, da er dann etwaig gewonnene Erkenntnisse aus Interviews nicht mehr adäquat integrieren kann (Schmidt-Lauber 2007: 172). Durch die Auswahl der relevanten Akteure mittels der nominalistischen Positionsmethode ist in dieser Arbeit die Gruppe möglicher Gesprächspartner eingeschränkt. Dennoch können durch die Einbeziehung externer Akteure in die Netzwerkanalyse bisher unbeachtete Akteure integriert werden. Bei der Durchführung von Interviews ist es zudem ratsam, Themen, die den Gesprächspartner zum Erzählen anregen, mehrfach anzuschneiden, um so einen umfassenden Einblick zu erhalten (Nohl 2014: 14). Gerade bei der Untersuchung von schwer messbaren immateriellen Relationsinhalten zwischen den untersuchten Akteuren ist diese Vorgehensweise von Bedeutung.

Qualitative Interviews lassen sich in verschiedene Subkategorien unterteilen. Für diese Arbeit diente das problemzentrierte Interview (PZI) als Leitlinie. Dieser leitfadenorientierte, halbstandardisierte Ansatz stellt die Wichtigkeit einzelner Akteure sowie deren Verhalten und subjektive Einschätzung über Prozesse in den Vordergrund (Witzel

2000: 1f.). Daher ist das problemzentrierte Interview gut mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus kompatibel. Bei der Auswertung der Ergebnisse ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass es für Forschende unmöglich ist, vollkommen objektiv an ein Thema heranzutreten. Ein Interview, gleich welcher Ausprägung, erfordert immer ein gewisses Maß an Vorbereitung seitens des Interviewers. Dieses Vorwissen sollte dabei nicht ignoriert werden, sondern als „hermeneutisch-analytischer Rahmen“ (ebd.: 2) für die Planung eines Interviews dienen.

Die Kommunikationsstrategie des Forschenden kann im Verlauf des Interviews flexibel angepasst werden. Folglich sollte der Interviewende stets sensibel auf Aussagen des Gesprächspartners reagieren, um diesen zum Erzählen zu animieren. Der Leitfaden dient dem Interviewenden beim PZI also lediglich als Rahmen, der ihm das Abarbeiten aller geplanten Themenfelder erleichtern soll (ebd.: 4).

Das PZI begreift die Interviewten als Experten auf ihrem jeweiligen Gebiet, die eigene Aussagen im Gesprächsverlauf auch wieder revidieren können. Dazu spiegelt der Forschende Aussagen des Gesprächspartners und ermöglicht diesem so eine erneute Stellungnahme. Das Interview sollte nicht in den klassischen Frage-Antwort-Rhythmus abgleiten. Der Interviewer sollte vielmehr gewonnene Erkenntnisse aktiv in weitere Nachfragen einbauen, ohne dabei seine eigene Sichtweise zu stark zu offenbaren (ebd.: 5).

Inhaltlich spielen Relationen eine zentrale Rolle bei der Untersuchung von Netzwerken. Diesem Umstand wird in der Erstellung des Interviewleitfadens Rechnung getragen, indem ein Teil des Interviews standardisiert wird. Um Relationen zwischen den Akteuren messen zu können, werden den befragten Personen im Verlauf des problemzentrierten Interviews nach der nominalistischen Positionsmethode erstellte Akteurslisten vorgelegt, um die Beziehungen zwischen den Akteuren zu erfassen. Zusätzlich werden Form und Gerichtetheit der Relation zwischen einigen Akteuren abgefragt. Die Anzahl an Relationen, die befragte Akteure angeben können ist dabei nach dem Vorbild des „free choice“ Verfahrens (vgl. Jansen 1999: 72) nach oben nicht begrenzt, um die Antworten der befragten Akteure nicht zu verzerren.

# 3. Das brandenburgische Kommunalsystem

## 3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Kern einer verfassungsrechtlichen Analyse des brandenburgischen Kommunalsystems muss die „[...]Struktur des Verhältnisses von Gemeinden und Ämtern insgesamt sein.“ (Trute 2012: 1). Entscheidende Parameter bei der Betrachtung des Amtsmodells sind das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, die demokratische Legitimation der Entscheidungsträger und eine effiziente Aufgabenerfüllung der Verwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung ist in der brandenburgischen Verfassung verankert und bildet daher die Grundlage aller Überlegungen:

*„Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung. Dem Land steht nur die Rechtsaufsicht gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden zu.“ (Art. 97 Abs. 1 BbgVerf)*

Die direkte Wahl eines Vertretungsorgans ist eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung bürgerlicher Selbstverwaltung. Somit schließt das in Art. 97 Abs. 1 BbgVerf verbriefte Recht der Selbstverwaltung für Gemeinden und Gemeindeverbände die Wahl eines Vertretungsorgans ein. Der Begriff des Gemeindeverbands lässt sich dabei mit dem Begriff der Gebietskörperschaft gleichsetzen (Trute 2012: 1). Daher fallen auch Verbandsgemeinden, welche den Status einer Gebietskörperschaft besitzen, unter den Begriff des Gemeindeverbands. Das Amt, als Bundkörperschaft öffentlichen Rechts, erhält durch diesen Artikel hingegen keinen Selbstverwaltungsanspruch. Gleichzeitig ergibt sich für Ämter dadurch auch kein Zwang für die Bildung eines demokratisch legitimierten Vertretungsorgans.

Darüberhinausgehend stellt Art. 97 Abs. 2 BbgVerf eine Hürde bei einer Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben von der Gemeindeebene auf die Amtsebene dar, indem er den Gemeinden die Erfüllung aller Aufgaben zuschreibt, die nicht explizit per Gesetz anderen Verwaltungseinheiten übertragen wurden. Es wäre daher sogar verfassungswidrig, eine zu große Anzahl von Verwaltungsaufgaben von den

Gemeinden auf die Ämter zu übertragen. Stattdessen muss die bürgerchaftliche Selbstverwaltung der Gemeinden gewahrt bleiben (ebd.: 55 f.). In Brandenburg legt § 135 Abs. 5 BbgKVerf fest, dass lediglich einzelne Aufgaben von den Gemeinden ans Amt übertragen werden dürfen. Diese Formulierung ist allerdings nicht sonderlich trennscharf, da keine klare Obergrenze für die Anzahl übertragener Aufgaben festgelegt wird. In der Verwaltungspraxis übernehmen daher einzelne Ämter in Brandenburg de facto eine Vielzahl von gemeindlichen Aufgaben, ohne dass dies durch die Verfassung gedeckt ist (ebd.: 2).

Die zentrale Frage bei der Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene ist daher jene nach dem möglichen Umfang der Ansiedlung von Aufgaben bei einer hauptamtlichen Verwaltung auf einer übergemeindlichen Ebene. Diese Frage stellt sich dabei nicht nur im Bezug auf Ämter, sondern auch für die neugeschaffenen Modelle der Verbandsgemeinde sowie der Mitverwaltung.

Oben wurden die Probleme des Amtsmodells aufgezeigt. Dennoch erscheint eine Aufrechterhaltung dieses Amtsmodells trotz der Einführung weiterer Verwaltungsmodelle möglich. Hans-Heinrich Trute sieht in seinem Rechtsgutachten zu den Entwicklungsoptionen der brandenburgischen Gemeindeebene aus verfassungsrechtlicher Perspektive grundsätzlich die Möglichkeit, die hauptamtliche Verwaltung und die bürgerchaftlich-demokratische Selbstverwaltung zu trennen, solange die Gemeinden eigenständige Rechtsträger mit einer ausreichenden Anzahl von Selbstverwaltungsaufgaben bleiben. Wichtig ist es zudem hervorzuheben, dass eine (übergeordnete) hauptamtliche Verwaltung das Ziel haben muss, die amtsangehörigen Gemeinden zu unterstützen. Die hauptamtliche Verwaltung sollte in diesem Zusammenhang eine Dienstleisterrolle für die angehörigen Gemeinden einnehmen (Trute 2012: 4). Zusätzlich müssen die Gemeinden auch weiterhin genügend Einflussrechte und Gestaltungsmöglichkeiten auf die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungstätigkeit haben (ebd.: 3).

Aus verwaltungspragmatischer Perspektive erscheint es, unabhängig von verfassungsrechtlichen Überlegungen, dagegen unerlässlich Verwaltungseinheiten zu schaffen, die eine ausreichend große Zahl von Einwohnern betreuen. Nur so können Skaleneffekte erzielt und eine ausdifferenzierte und professionalisierte Verwaltung angeboten werden.

Eine allseits anerkannte, trennscharfe Grenze einer ausreichend großen Einwohnerzahl pro Verwaltungseinheit liegt jedoch bisher nicht vor. Zwar ist momentan in § 133 Abs. 2 S. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg noch eine Untergrenze von 5 000

Einwohnern pro Amt verankert, der aktuelle Gesetzentwurf (siehe Kapitel 4) sieht allerdings eine Streichung dieser Grenze vor. Auch für die neugeschaffenen Modelle der Verbandsgemeinde und der Mitverwaltung sowie die amtsfreien Gemeinden ist keine Mindestanzahl von Einwohnern definiert.

Bei einer verfassungsrechtlichen Betrachtung des brandenburgischen Kommunalsystems wird ein gängiges Problem kommunalpolitischer Systeme deutlich. Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung, als Mittel der bürgerschaftlich-demokratischen Kontrolle steht in einem Zielkonflikt mit dem Wunsch effiziente und damit größere Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Das momentan praktizierte Amtsmodell verstößt dabei in seiner jetzigen Ausprägung bereits häufig gegen die Landesverfassung Brandenburgs. Daher scheint die Schaffung neuer Verwaltungsmodelle aus verfassungsrechtlicher Perspektive geboten.

### 3.2 Verwaltungsaufbau und Bevölkerungsstruktur

Unterhalb der Landesebene verfügt Brandenburg momentan über zwei Typen lokaler Gebietskörperschaften. Dies sind die 14 Kreise und die 417 Gemeinden. Außerdem existieren 52 Ämter<sup>8</sup>, denen eine rechtliche Sonderstellung zukommt.

271 der Gemeinden sind amtsangehörig und 144 Gemeinden amtsfrei. Die vier kreisfreien Städte (Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam) vereinen beide Körperschaften in sich. Die rechtliche Stellung der brandenburgischen Gemeinden, Ämter und Kreise wird durch die brandenburgische Kommunalverfassung (BbgKVerf) geregelt.

Das brandenburgische Kommunalsystem besitzt momentan sowohl einen zwei- als auch einen dreistufigen Verwaltungsaufbau. Der zweistufige Aufbau gilt für das Verwaltungsmodell der amtsfreien Gemeinden. Dort existieren lediglich amtsfreie Gemeinden, als untere kommunale Ebene und Kreise, welche als obere kommunale Ebene fungieren. Im dreistufigen Aufbau, welcher für die Verwaltungsmodelle des Amtes sowie zukünftig für die Modelle der Verbandsgemeinde und der Mitverwaltung gilt, befindet sich zwischen den beiden oben

---

8 Ämter sind „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.“ (Gebhardt 2013: 79).

genannten Ebenen noch eine Meso-Ebene in Form eines Amts, bzw. einer hauptamtlichen Verwaltung, welche Aufgaben für die angehörig-Gen Gemeinden übernimmt. Die vier möglichen Verwaltungsmodelle, die sich aus dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene ergeben, werden in Kapitel 5 vorgestellt. Zusätzlich kommt es in Brandenburg in jüngster Zeit verstärkt zu interkommunaler Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden. Dabei werden mittels öffentlich-rechtlicher Verträge bilaterale Vereinbarungen zwischen Kommunen geschlossen, um kommunale Aufgaben besser erfüllen zu können. Die in dieser Arbeit untersuchte Modellregion Oderlandregion ist dabei ein Vorreiter auf diesem Gebiet.

In der vergleichenden Kommunalforschung wird das brandenburgische Kommunalsystem der „North Middle European Group“ zugeordnet. Diese zeichnet sich durch Gemeinden aus, die sowohl funktional, als auch politisch stark sind (Kuhlmann 2014: 197). Bezüglich ihres territorialen Profils lassen sich brandenburgische Gemeinden überwiegend dem nordeuropäischen Kommunaltypus (Kuhlmann 2014: 197) zuordnen. Gemeinden dieses Typs zeichnen sich durch verhältnismäßig große territoriale Strukturen aus. Einschränkend ist dabei jedoch festzuhalten, dass die geringe Einwohnerdichte gerade im ländlichen Brandenburg dazu führt, dass es dennoch hauptamtliche Verwaltungen mit verhältnismäßig wenigen Einwohnern gibt.

Der Artikel 97 Abs. 1 der brandenburgischen Verfassung (BbgVerf) sichert den Gemeinden, analog zu Art. 28 Abs. 2 GG auf Bundesebene, das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zu. Das Land Brandenburg besitzt dabei lediglich eine Rechtsaufsicht gegenüber den Gemeinden (Ipsen 2007: 587).

Im Folgenden soll die Bevölkerungsstruktur der brandenburgischen Gemeinden genauer beleuchtet werden. Im Durchschnitt haben brandenburgische Gemeinden heute ca. 5 800 Einwohner. Die fusionierenden Ämter und die Stadt Seelow liegen mit ihren Einwohnerzahlen (siehe Kapitel 6.2) damit ungefähr auf dem Niveau dieses Durchschnittswertes. Die nachfolgende Tabelle 1 stellt die brandenburgischen Kommunen nach ihrer Einwohnerzahl geordnet dar.

Bei der Betrachtung der Daten zeigt sich, dass es in Brandenburg nur wenige „Kleinstgemeinden“ mit weniger als 500 Einwohnern gibt. Allerdings verfügen insgesamt 222 brandenburgische Gemeinden über weniger als 2 000 Einwohner. Dies entspricht einem Anteil von über 50 % aller Gemeinden. Betrachtet man parallel dazu die Einwohnerzahl dieser Gemeinden zeigt sich eine starke Diskrepanz. Der kumulierte

Bevölkerungsanteil dieser 222 Gemeinden entspricht lediglich 8,6% der Gesamtbevölkerung. Der Anteil der einzigen beiden brandenburgischen Großstädte Potsdam und Cottbus macht dagegen einen Bevölkerungsanteil von 10,2% aus. Statistisch bilden diese beiden Städte allerdings Ausreißer nach oben und verzerren so die durchschnittliche Einwohnerzahl.

Über die Hälfte aller Brandenburger lebt in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern, damit sind die mittelgroßen Städte in der Bevölkerungsverteilung besonders dominant.

Tab. 1: Brandenburgische Gemeinden nach Einwohnerzahl

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Anzahl der Gemeinden	Anteil an Gemeinden in %	Bevölkerungsanteil in %	Kumulierter Bevölkerungsanteil in %
0–500	15	3,5	0,3	0,3
500–2 000	205	49,4	8,3	8,6
2 000–3 000	30	7,1	2,9	11,5
3 000–5 000	43	10,3	6,8	18,3
5 000–10 000	52	12,4	15,7	34
10 000–20 000	45	10,7	24,4	58,4
20 000–50 000	23	5,5	26,1	84,5
50 000–100 000	2	0,5	5,3	89,8
ab 100 000	2	0,5	10,2	100
	insg.: 417	100	100	

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des Amtes für Statistik BB 2015

### 3.3 Kommunalreformen im Land Brandenburg

Im Rahmen dieser Arbeit werden aus Gründen einer Fokussierung auf die jüngeren Entwicklungen im Land Brandenburg lediglich die Kommunalreformen nach der Wiedervereinigung Deutschlands betrachtet. Zudem erscheint ein Vergleich der heutigen Verwaltungsstrukturen mit jenen aus DDR-Zeiten auch inhaltlich wenig sinnvoll, da die Ver-

waltungsstrukturen in der DDR nach anderen Gesichtspunkten festgelegt wurden.

Im Land Brandenburg existierte nach der Wiedervereinigung zunächst keine Kommunalverfassung. Stattdessen behielt das im Mai 1990 beschlossene „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR“ seine Gültigkeit. Dieses Gesetz umfasste auch eine Gemeinde- und Kreisordnung. Kurz darauf wurden die Bezirke der DDR aufgelöst und die ehemals 38 Kreise zu Landkreisen umgebildet (Reutter 2016: 168). Trotz einer fehlenden Kommunalverfassung kam es bereits kurz nach dem Regimewechsel im Jahr 1990 zu ersten kommunalen Reformen (Duve 2013: 383).

Die brandenburgischen Kommunen waren 1990 aufgrund ihrer geringen Größe nur schwer in der Lage ihre Aufgaben zu erfüllen. Deshalb versuchten sie neue und leistungsstärkere Verwaltungsstrukturen zu schaffen, diese sollten vor allem durch Verwaltungsgemeinschaften erreicht werden. Aufgrund fehlender klarer gesetzlicher Rahmenbedingungen entwickelte sich jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen von Verwaltungsgemeinschaften (Duve 2013: 383 f.). Die Ämterbildung, die im Jahr 1992 durchgeführt wurde, war ein erster landesweiter Schritt zur Erhöhung der Verwaltungskraft und reduzierte die Anzahl der fast 1800 einwohnerschwachen eigenständigen Gemeinden im Jahr 1990 drastisch (Reutter 2016: 171). Eine Vielzahl dieser Gemeinden schloss sich freiwillig einem der 160 neu gegründeten Ämter an. Verwaltungsaufgaben wurden dabei auf die Amtsebene übertragen, ohne dass die Gemeinden dabei ihre rechtliche Eigenständigkeit aufgaben (Duve 2013: 385). Zusätzlich wurde im Jahr 1993 eine Kreisgebietsreform durchgeführt, welche die Anzahl der Landkreise drastisch von 38 auf 14 reduzierte. Die Zahl der kreisfreien Städte verringerte sich von sechs auf vier (Reutter 2016: 168 f.). Die damals geschaffenen Strukturen sind aufgrund gescheiterter weiterer Reformbemühungen bis heute unverändert.

Im Anschluss an diese beiden richtungsweisenden Reformen wurde 1993 die brandenburgische Kommunalverfassung verabschiedet, welcher eine hohe politische Bedeutung zukommt. Kernelemente waren eine Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung. Zusätzlich wurden direktdemokratische Elemente, wie die Direktwahl des Bürgermeisters, in amtsfreien Gemeinden implementiert und die Bildung von Haupt- bzw. Kreisausschüssen beschlossen (Reutter 2016: 172).

Ende der 90er Jahre erwiesen sich die inkrementellen Reformen als nicht mehr umfassend genug. Es sollte eine neue und umfassendere

Lösung gefunden werden. Das Ergebnis dieser Bemühungen war die Gemeindegebietsreform von 1997.

Ehemals amtsangehörige und eigenständige Gemeinden wurden zu unselbstständigen Ortsteilen neu geschaffener amtsfreier Gemeinden. Dabei verloren jene Gemeinden, die nun lediglich noch Ortsteile waren, an Einflussmöglichkeiten. Um trotzdem eine „dörfliche Identität“ zu generieren, erhielten die neu entstandenen Ortsteile der amtsfreien Gemeinden Ortsvorsteher und Ortsbeiräte um die Interessen des Ortsteils zu vertreten (Duve 2013: 383 ff.). Als Mindesteinwohnerzahl für amtsfreie Gemeinden wurde die Grenze von 5000 festgelegt. Die Anzahl der Gemeinden in Brandenburg reduzierte sich dadurch nochmals drastisch (ebd.: 388).

2007 wurde schließlich die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg reformiert. Zentrale Änderung war die umstrittene Einführung der Direktwahl der Landräte (Reutter 2016: 174). Zudem wurden die Gemeinde-, Landkreis- und Amtsordnung inhaltlich angepasst und gemeinsam in die Kommunalverfassung überführt (Trute 2012: 17 f.). Seitdem kam es lediglich zu vereinzelt freiwilligen Gemeinde- und Ämterfusionen<sup>9</sup>.

Insgesamt kam es in den vergangenen 28 Jahren zu einer Vielzahl von kommunalen Reformen im Land Brandenburg. Die im Jahr 2018 angestoßene Reform zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene bildet dabei den vorerst letzten Schritt. Aufgrund seiner hohen Relevanz für die Verbandsgemeindegründung wird dieser Gesetzentwurf im folgenden Kapitel detailliert vorgestellt.

---

<sup>9</sup> Zu nennen sind hier beispielsweise der Zusammenschluss der amtsangehörigen Gemeinden Madlitz-Wilmersdorf und Briesen im Amt Odervorland sowie die Fusion der Ämter Unterspreewald und des Amtes Gollßener Land im Jahr 2013.



## 4. Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene

Am 17. April 2018 hat die rot-rote Landesregierung den Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene“ in den brandenburgischen Landtag eingebracht (vgl. LT-Drs. 6/8594 2018).

Zunächst wird dort auf die kleinteiligen Gemeindestrukturen und die geringe Bevölkerungsdichte im Land Brandenburg eingegangen. Dies führt laut Landesregierung dazu, dass Kommunalverwaltungen häufig nur für eine geringe Anzahl von Einwohnern zuständig seien und gefährde die Leistungsstärke der Verwaltungen (ebd.: 1). Verstärkt wird diese Entwicklung zusätzlich durch den demographischen Wandel, der die Einwohnerzahlen gerade in berlinfernen Gemeinden im ländlichen Raum weiter sinken lässt sowie Schwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierter Verwaltungsmitarbeiter.

Trotz dieser herausfordernden Situation herrsche seitens der Bürger ein hohes Maß an Identifikation mit der eigenen Gemeinde vor. Im Vordergrund stehe dabei der Wunsch nach kommunaler Entscheidungsfähigkeit (LT-Drs. 6/8594 2018: 1). Um diesem Spannungsfeld gerecht zu werden schlägt die Landesregierung eine Diversifikation des brandenburgischen Kommunalsystems vor. Die bisherigen zwei Verwaltungsmodelle der amtsfreien Gemeinde und des Amtes sollen um das Modell der Verbandsgemeinde und das Mitverwaltungsmodell ergänzt werden (ebd.: 2). Die vier Verwaltungsmodelle werden in Kapitel 5 genauer dargestellt. Wichtig ist es zu unterstreichen, dass die Reformen der kommunalen Verwaltungsstrukturen ausschließlich auf freiwilliger Basis umgesetzt werden sollen. Damit rückt die Landesregierung endgültig von einer Top-Down-Steuerung bei Reformen ab.

Ein wichtiges Ziel der Reform ist es, dass die Entscheidungsspielräume der Gemeinden vergrößert werden. Dies soll vor allem mittels leistungsfähiger und spezialisierter hauptamtlicher Verwaltungen auf der kommunalen Meso-Ebene ermöglicht werden. Dazu ist laut Gesetzentwurf eine Vergrößerung der Verwaltungsstrukturen notwendig. Die Ausgestaltung der Verwaltungsstandorte soll von den Gemeinden

selbstständig festgelegt werden (ebd.: 3). Die Landesregierung erhofft sich, so die Akzeptanz für Reformvorhaben auf kommunaler Ebene zu erhöhen.

Zur Umsetzung des Gesetzentwurfes muss zunächst die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg um zwei zusätzliche Verwaltungsmodelle ergänzt werden. Dies sind die Verbandsgemeinden und die mitverwaltende Gemeinde (ebd.: 3). Aufgrund der Analyse der Strukturen in der Modellregion Oderlandregion soll der Fokus bei der Vorstellung des Gesetzentwurfes auf jenen Abschnitten liegen, welche die Gründung und Ausgestaltung der Verbandsgemeinde thematisieren. Um die Umsetzung kommunaler Reformen zu beschleunigen plant die Landesregierung zudem ein Gesetz, welches eine finanzielle Förderung für die Bildung von Verbandsgemeinden vorsieht, auch dieses wird anschließend vorgestellt.

#### 4.1 Regelungen zur Verbandsgemeinde

Der Artikel 1 des Gesetzentwurfes hat das „Gesetz zur Einführung der Verbandsgemeinde und der Mitverwaltung (Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetz – VgMvG)“ zum Inhalt. Dort legt der Gesetzgeber zunächst fest, dass es sich bei der Verbandsgemeinde um einen gebietskörperschaftlichen Gemeindeverband handelt, der sich in eigener Verantwortung selbst verwaltet. Die angehörigen Gemeinden, auch Ortsgemeinden genannt, müssen dabei aneinandergrenzen und sich im selben Landkreis befinden. Eine Verbandsgemeinde besteht aus mindestens zwei Ortsgemeinden (LT-Drs. 6/8594 2018: 4).

Die Bildung, Änderung oder Auflösung der Verbandsgemeinden obliegt den Gemeindevertretungen der beteiligten Gemeinden. Das Ministerium des Inneren und für Kommunales muss entsprechende Vereinbarungen allerdings genehmigen. Es kann die Genehmigung versagen, wenn Vereinbarungen dem öffentlichen Wohl widersprechen. Gründe für die mögliche Nichterteilung einer Genehmigung sind beispielsweise eine potentiell existenzbedrohende Situation für einzelne, nicht in die neue Verbandsgemeinde integrierte, angrenzende Gemeinden, die Gefährdung einer leistungsfähigen Verwaltungstätigkeit oder fehlende Auflistungen von Vermögen und Schulden fusionierender Gemeinden (ebd.: 5 f.). Durch dieses Vetorecht sichert sich die Landesregierung ein bedeutsames Mitspracherecht im Entstehungsprozess potentieller Verbandsgemeinden. Da die aufgeführten Kriterien zudem wenig trennscharf formuliert sind, dürfte in der Praxis ein Versagen

der Genehmigung durch das zuständige Ministerium verhältnismäßig leicht möglich sein.

Auch bezüglich des funktionalen Profils trifft der Gesetzgeber klare Regelungen. Die Verbandsgemeinde übernimmt als Rechtsnachfolgerin des Amtes alle Aufgaben, welche bisher von ebendiesem geleistet wurden. Zusätzlich werden der Verbandsgemeinde als selbstverwaltende Gebietskörperschaft Aufgaben der Ortsgemeinden übertragen. Dazu zählen die Aufsicht und der Betrieb von Grundschulen und Kindertagesstätten, der Bau und die Unterhaltung von Sport- und Freizeitanlagen sowie die Verantwortung für Sozialeinrichtungen. Auch die Erstellung des Flächennutzungsplans wird zukünftig von der Verbandsgemeinde durchgeführt. Dabei ist jedoch die Zustimmung der Ortsgemeinden von Nöten.

Zusätzlich kann die Verbandsgemeinde Aufgaben zur Tourismus- und Wirtschaftsförderung übernehmen (LT-Drs. 6/8594 2018:7). Grundsätzlich übernimmt die Verbandsgemeinde zusätzliche Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden nur dann, wenn dies von mehreren Ortsgemeinden gewünscht wird. Zudem kann die Verbandsgemeindevertretung Aufgabenübertragungen auch ablehnen. Anträge auf Aufgabenübertragung bedürfen stets sowohl einer Zweidrittelmehrheit der Ortsgemeindevertretung als auch der Verbandsgemeindevertretung. Ergänzend muss die untere Kommunalaufsichtsbehörde, d. h. die jeweilige Kreisverwaltung, einer Aufgabenübertragung zustimmen (ebd.: 7). Insgesamt soll die Zusammenarbeit zwischen Verbandsgemeinde und den Ortsgemeinden in beidseitiger Rücksichtnahme stattfinden.

Die personellen Umstellungen, welche sich im Zuge der Verbandsgemeindegründung ergeben könnten, sollen laut Gesetzentwurf so behutsam wie möglich umgesetzt werden. Daher gehen Beamtenverhältnisse sowie Arbeitsverhältnisse von weiteren Arbeitnehmern der neugebildeten Ortsgemeinden unverändert auf die Verbandsgemeinden über. Betriebsbedingte Kündigungen sind im Rahmen des Reformprozesses temporär ausgeschlossen. Die Dauer dieses Kündigungsschutzes richtet sich dabei nach den Regelungen, welche in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den Gemeinden geschlossen werden. Auf politischer Ebene können die ehemals hauptamtlichen Bürgermeister amtsfreier Gemeinden sowie deren Beigeordnete zu Beigeordneten der neuen Verbandsgemeinde bestellt werden (ebd.: 8 f.).

Große Veränderungen ergeben sich hingegen bei der Wahl der Gemeindevertretungen und des Hauptverwaltungsbeamten. Das legislative Gremium der Verbandsgemeinde bildet die Verbandsgemeindever-

tretung. Diese besteht aus den ehrenamtlichen Verbandsgemeindevertretern und dem hauptamtlichen Verbandsgemeindebürgermeister als stimmberechtigte Mitglieder. Zusätzlich können die ehrenamtlich tätigen Bürgermeister der Ortsgemeinden aktiv an Sitzungen der Verbandsgemeindevertretung teilnehmen, selbst wenn sie kein gewähltes Mitglied des Gremiums sind. Dies gilt für den Fall, dass Belange ihrer Ortsgemeinde verhandelt werden. Die Wahl der Verbandsgemeindevertreter erfolgt alle fünf Jahre direkt durch die Einwohner der Verbandsgemeinde. Eine Ämterkumulation in Form eines Sitzes in der Verbandsgemeindevertretung und der Ortsgemeindevertretung ist dabei nicht möglich (LT-Drs. 6/8594 2018: 10).

Der Verbandsgemeindebürgermeister ist ähnlich dem hauptamtlichen Bürgermeister in amtsfreien Gemeinden Beamter auf Zeit. Er ist dabei sowohl geborenes Mitglied der Verbandsgemeindevertretung, als auch Hauptverwaltungsbeamter und damit Leiter der Verbandsgemeindeverwaltung. Zusätzlich repräsentiert er die Verbandsgemeinde nach außen hin (ebd.: 12). Der Verbandsgemeindebürgermeister wird direkt für die Dauer von acht Jahren gewählt. Damit überschreitet seine Amtszeit die der Verbandsgemeindevertretung um drei Jahre. Durch seine direkte demokratische Legitimation, seine lange Amtszeit sowie die Wahrnehmung legislativer und exekutiver Aufgaben kommt dem Verbandsgemeindebürgermeister eine herausragende Stellung im Verbandsgemeindemodell zu. Analog zu den Verbandsgemeindevertretern kann jedoch auch der Verbandsgemeindebürgermeister nicht gleichzeitig ehrenamtlicher Bürgermeister einer Ortsgemeinde sein.

Auch die finanzielle Situation der Verbandsgemeinde unterscheidet sich von der des Amtes. Als Gebietskörperschaft nimmt die Verbandsgemeinde am kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg teil. Zusätzlich kann die Verbandsgemeinde eine Verbandsgemeindeumlage von angehörigen Ortsgemeinden erheben, um den eigenen Finanzbedarf zu decken (ebd.: 14).

Die Verbandsgemeinde unterscheidet sich damit im Aufbau der Verwaltung nur unwesentlich vom Ämtermodell. Das übergeordnete Ziel ist es dennoch, Aufgaben von der unteren kommunalen Ebene auf die obere kommunale Ebene zu verlagern, dies wird durch die Veränderungen des politischen Profils möglich. Demokratietheoretisch stellt die Direktwahl des Bürgermeisters und der Verbandsgemeindevertreter eine wesentliche Neuerung dar. Durch die direkte Wahl erhält der Bürgermeister im Vergleich zum Amtsdirektor eine unmittelbare Legitimation durch die Bürger und kann daher gegenüber den Vertretern der Mitgliedsgemeinden selbstbewusster auftreten.

## 4.2 Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz

Das „Gesetz zu finanziellen Hilfen und zur Schaffung von Ausnahmeregelungen zur Erleichterung von freiwilligen Zusammenschlüssen zur Vergrößerung der Strukturen auf gemeindlicher Ebene und zur Verringerung der Anzahl der hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene (Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz – GemStrÄndFördG)“ bildet eine wichtige Säule in den Bemühungen der Landesregierung kommunale Reformen zu initiieren.

Um die freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse zu fördern, gewährt das Land Brandenburg reformwilligen Gemeinden finanzielle Anreize in Form von einmaligen Zahlungen sowie einer Teilentschuldung der Gemeinden. Insgesamt stehen dafür Mittel in Höhe von bis zu 77 800 000 € zur Verfügung (LT-Drs. 6/8594 2018: 24). Zunächst gewährt das Ministerium des Inneren und für Kommunales dabei eine Einmalkostenpauschale für die Bildung oder Umstrukturierung von Verbandsgemeinden, amtsfreien Gemeinden und Ämtern sowie für die Einführung des Mitverwaltungsmodells, sofern durch die Umstrukturierung mindestens eine hauptamtliche Verwaltung wegfällt. Die Höhe der Einmalkostenpauschale richtet sich dabei nach dem eingerichteten Verwaltungsmodell und der Einwohnerzahl der neugeschaffenen hauptamtlichen Verwaltungseinheit. Für die Bildung bzw. Änderung einer Verbandsgemeinde, einer amtsfreien Gemeinde oder eines Amtes werden dem Träger der neuen hauptamtlichen Verwaltung 400 000 € gezahlt, sobald diese Verwaltung für mindestens 6 000 Einwohner zuständig ist. Ist die neu gebildete Verwaltung für mehr als 7 000 Einwohner zuständig, werden sogar 500 000 € Einmalkostenpauschale gezahlt (ebd.: 23). Diese Summe wird anschließend zusätzlich mit der Zahl der insgesamt wegfallenden hauptamtlichen Verwaltungen multipliziert. Für die Bildung einer Mitverwaltung werden je 300 000 € pro wegfallender hauptamtlicher Verwaltung aufgewandt.

Wird eine hauptamtliche Verwaltung aufgelöst, um aus ihr mehrere hauptamtlichen Verwaltungen zu bilden, wird die Einmalkostenpauschale anteilig der Einwohnerzahl auf die neu gebildeten hauptamtlichen Verwaltungen verteilt. Die Verwendung der Mittel aus der Einmalkostenpauschale ist nicht zweckgebunden (ebd.: 23 f.).

Als weiteren finanziellen Anreiz für reformwillige Gemeinden übernimmt das Land einen Teil der Schuldenlast beteiligter Gemeinden, Ämter, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden. Die Höhe der Teilentschuldung beträgt dabei 40 % des Kassenkreditbestandes zum Stichtag des 31. Dezember 2017. Der maximale Entschuldungsbetrag ist

dabei in einer Höhe von drei Millionen Euro je beteiligter Gemeinde gedeckelt (LT-Drs. 6/8594 2018: 24).

Zusätzlich werden den von einer Gemeindestrukturänderung betroffenen Gemeinden bürokratische Erleichterungen bei der Erstellung des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses gewährt (ebd.: 25 f.).

# 5. Verwaltungsmodelle des brandenburgischen Kommunalsystems

Der oben eingeführte Gesetzentwurf der Landesregierung sieht eine Erhöhung der möglichen Verwaltungsmodelle im brandenburgischen Kommunalsystem vor. Künftig werden Gemeinden zwischen vier verschiedenen Verwaltungsmodellen wählen können, was zu einer sehr heterogenen kommunalen Landschaft führen könnte. Nierhaus und Gebhardt kritisierten in diesem Zusammenhang bereits im Jahr 2000, dass eine Erhöhung der Anzahl potentieller Verwaltungsmodelle zu einer Verkomplizierung des brandenburgischen Kommunalsystems beitrage. Dies stehe im Widerspruch zu dem Ziel einer Effizienzsteigerung der kommunalen Selbstverwaltung (Nierhaus/Gebhardt 2000: 125). Im brandenburgischen Ministerium für Inneres und für Kommunales ist man sich dieses Problems bewusst. Einhergehend mit der überwiegenden Mehrheit der wissenschaftlichen Gutachten zu Gemeindegebietsreformen in Deutschland (Illy 2015: 67), werden vom MIK grundsätzlich die Verwaltungsmodelle der amtsfreien Gemeinde und der Verbandsgemeinde bevorzugt. Im Innenministerium verweist man in diesem Zusammenhang allerdings auf Folgendes: „In der Politik sind jedoch auch immer ökonomische und besonders politische Komponenten zu betrachten.“ (Interview III 2018). Zwar sei es aus rechtstheoretischer Perspektive wünschenswert, alle Ämter in Verbandsgemeinden umzuwandeln, dies scheitere allerdings an der hohen Akzeptanz der kommunalen Funktionsträger für das Amtsmodell (ebd.).

Nachfolgend werden alle künftigen Verwaltungsmodelle dargestellt und eingeordnet. Die Strukturen der jeweiligen Modelle werden zusätzlich anhand eines Schaubildes visualisiert. Wiederum soll ein besonderer Fokus auf den Modellen des Amtes und der Verbandsgemeinde liegen. Darüber hinaus werden jedoch auch die amtsfreie Gemeinde und das Mitverwaltungsmodell betrachtet.

## 5.1 Das Amtsmodell

Das Amtsmodell ist ein zweistufiges Verwaltungsmodell bestehend aus dem Amt und den amtsangehörigen Gemeinden. Dabei bildet das Amt nach § 133 Abs. 1 BbgKVerf eine Bundkörperschaft des öffentlichen Rechts. Dies bedeutet, dass sich das Amt lediglich über die amtsangehörigen Gemeinden konstituiert, nicht aber über die im Amtsgebiet lebende Bevölkerung (Kuhlmann et al. 2012: 23). Ein Amt besteht gängiger Weise aus drei bis sechs aneinandergrenzenden amtsangehörigen Gemeinden.<sup>10</sup>

Die beiden wesentlichen Organe des Amtes bilden der nur mittelbar legitimierte Amtsausschuss und der Amtsdirektor. In den amtsangehörigen Gemeinden werden zudem ein ehrenamtlicher Gemeinderat und ein ehrenamtlicher Bürgermeister gewählt. Der Amtsausschuss setzt sich aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden sowie weiteren Vertretern aus den Gemeinderäten zusammen, wobei sich die Anzahl jener weiteren Vertreter nach der Einwohnerzahl der amtsangehörigen Gemeinde richtet. Eine Gemeinde darf dabei maximal fünf Vertreter entsenden (Trute 2012: 24). Ein Ausschussvorsitzender wird aus der Mitte der Mitglieder des Amtsausschusses gewählt. Auch der Amtsdirektor wird vom Amtsausschuss gewählt und hat dadurch keine direktdemokratische Legitimation. Allerdings beträgt seine Amtszeit acht Jahre und übersteigt somit die Amtsdauer des Amtsausschusses.

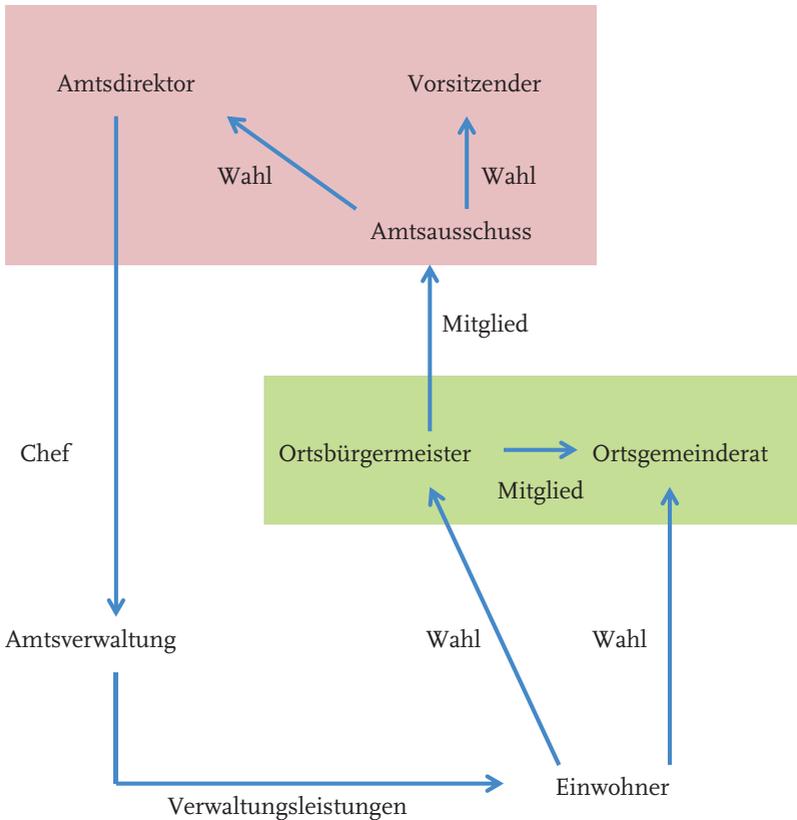
Der Amtsdirektor fungiert als Hauptverwaltungsbeamter der Gemeinden. Zu seinen Zuständigkeiten zählen u. a. die Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen der Gemeindevertretungen und das Führen der laufenden Verwaltung (Trute 2012: 20 f.). Die Beschlüsse des Amtsausschusses sind für den Amtsdirektor bindend und erlauben es den amtsangehörigen Gemeinden daher, Einfluss auf die hauptamtliche Verwaltung zu nehmen (Kuhlmann et al. 2012: 24).

Funktional lassen sich drei Aufgabenbereiche der Ämter unterscheiden. Diese sind die Unterstützung der Gemeinden bei der Wahrnehmung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben, die eigenständige Wahrnehmung von Weisungsaufgaben, die durch Gesetz oder Verordnung erteilt wurden sowie die eigenständige Wahrnehmung von durch die Gemeinden übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben (Trute 2012: 19 f.). Wie oben dargestellt, ist dabei besonders die Wahrnehmung

---

<sup>10</sup> Ausnahmen bilden die Ämter Britz-Chorin-Oderberg (8), Döbern-Land (7), Lieberose/Oberspreewald (8), Peitz (8) und Unterspreewald (10), die jeweils eine höhere Anzahl an amtsangehörigen Gemeinden vereinen.

Abb. 3: Amtsmodell



Quelle: eigene Darstellung

übertragener Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden verfassungsrechtlich problematisch.

Ämter nehmen nicht am kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg teil, da ihnen der Status des Gemeindeverbandes fehlt. Die Finanzierung der brandenburgischen Ämter erfolgt daher überwiegend durch die Amtsumlage, welche die Ämter nach § 139 BbgKVerf erheben dürfen, um ihren Finanzbedarf zu decken.

Wie oben aufgezeigt, bleibt das Amtsmodell aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich ein geeignetes Modell, um die gemeindliche Selbstverwaltung zu gewährleisten. Dadurch, dass das Amt nur mittelbar über den Amtsausschuss legitimiert ist, ergibt sich zumindest

normativ eine Abhängigkeit des Amtes von den Gemeinden (ebd.: 5). Die momentan praktizierte Methode weitergreifender Aufgabenübertragungen auf die Amtsebene ist dagegen verfassungsrechtlich bedenklich. Es kann dabei zusätzlich als problematisch angesehen werden, dass die Kontrolle der hauptamtlichen Verwaltung durch ehrenamtliche Akteure erfolgt, denen eventuell zeitliche und professionelle Ressourcen zur Ausübung ihres Ehrenamtes fehlen.

Weiterhin führt Kontrolle der Gemeinden zu einer effizienzmindernden Mehrebenenverflechtung. Gerade bei sehr heterogenen amtsangehörigen Gemeinden kann diese Verflechtung bei unterschiedlichen Interessenlagen zu Konflikten führen (ebd.: 5). Dieses Konfliktrisiko erhöht sich bei einer steigenden Anzahl amtsangehöriger Gemeinden zusätzlich, da sich dadurch die Anzahl der Mitglieder im Amtsausschuss erhöht. Dieser kausale Zusammenhang ist wiederum Teil eines systemimmanenten Problems, da erzielbare Skaleneffekte durch Vergrößerungen der Ämter abgeschwächt werden könnten.

## 5.2 Amtsfreie Gemeinde

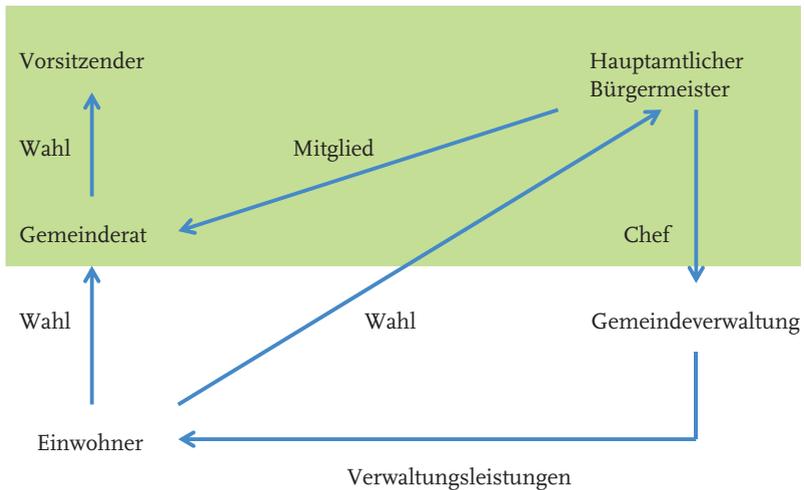
Die amtsfreie Gemeinde ist ein Vertreter des einstufigen Verwaltungsaufbaus Brandenburgischer Gemeinden. Die wichtigsten politischen Akteure in den brandenburgischen amtsfreien Gemeinden sind die Gemeindevertretung und der Bürgermeister. Gemeinsam bilden sie das Rückgrat der brandenburgischen Gemeinden (Ipsen 2007: 587 ff.). Weitere wichtige Akteure sind außerdem die Gemeindeverwaltung, der Hauptausschuss und die Ortsbeiräte.

Die Bürger der Kommunen wählen alle fünf Jahre den Gemeinderat. Der Bürgermeister wird alle acht Jahre direkt durch die Bürger gewählt. Der Bürgermeister ist Chef der Verwaltung und qua Amt auch Mitglied im Gemeinderat. Außerdem repräsentiert der Bürgermeister seine Kommune nach innen und außen. Diese Vielzahl von Aufgaben macht den Bürgermeister zur wichtigsten Person in der brandenburgischen Kommunalpolitik (Gehne 2012: 28). Eine institutionelle Schwächung des Bürgermeisters stellt allerdings die Möglichkeit seiner Abwahl dar, die im Kommunalwahlgesetz verankert ist (Ipsen 2007: 592).

Bedingt durch das Fehlen einer kommunalen Meso-Ebene, in Form eines Amtes oder einer Verbandsgemeinde stellt sich die Frage nach der funktionalen Aufgabenverteilung in der amtsfreien Gemeinde nicht.

Die Gemeindevertretung wird alle fünf Jahre direkt durch die Bürger gewählt und bildet das Beschlussorgan in den Gemeinden (Ipsen

Abb. 4: Amtsfreie Gemeinde



Quelle: Duvé 2005: 37 mit eigenen Ergänzungen

2007: 589 ff.). Sie ist in den amtsfreien Gemeinden grundsätzlich für alle Angelegenheiten der Gemeinden zuständig, sofern keine gegenteiligen gesetzlichen Regelungen existieren (§ 28 BbgKVerf). Zu den wichtigsten nichtübertragbaren Aufgaben zählen dabei die Erstellung von Satzungen, wie der Haushaltssatzung sowie die Aufstellung des Flächennutzungsplans der amtsfreien Gemeinde. Auch über die kontrovers diskutierte Kindertagesstätten und Grundschulen entscheiden die Gemeinden in Eigenregie. Außerdem besitzt die Gemeindevertretung eine Kontrollfunktion gegenüber dem Bürgermeister (§ 29 Abs. 1 BbgKVerf).

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist das Modell der amtsfreien Gemeinden unproblematisch. Die kommunale Selbstverwaltung wird vollumfänglich gewährleistet.

### 5.3 Das Verbandsgemeindemodell

Das Verbandsgemeindemodell ist ein zweistufig aufgebautes Gemeindemodell, welches aus Ortsgemeinden und der übergeordneten Verbandsgemeinde besteht. Beide Ebenen besitzen den Status einer lokalen Gebietskörperschaft. Daher spricht man auch von einer Doppel-

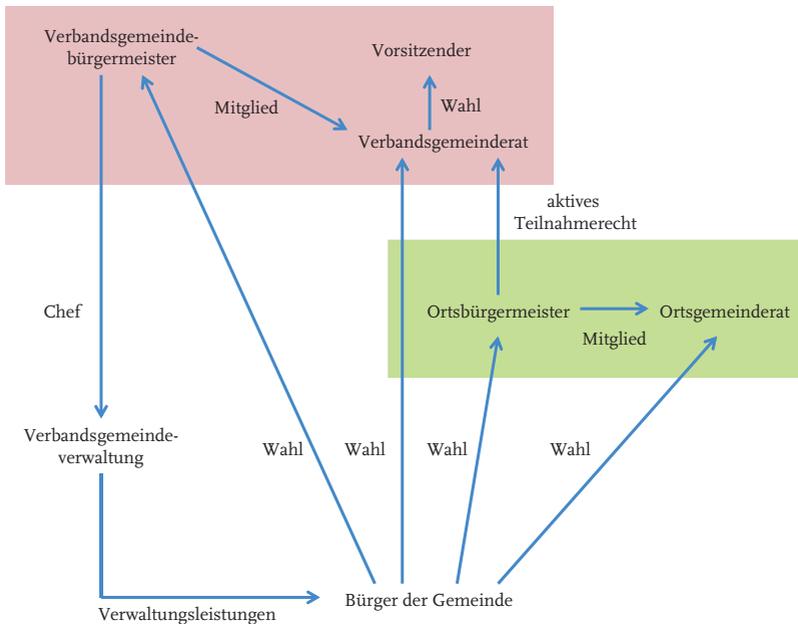
deckerstruktur (Kuhlmann et al. 2012: 14). Die wichtigsten politischen Organe bilden der hauptamtliche Verbandsgemeindebürgermeister, der Verbandsgemeinderat, die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister sowie die ehrenamtlichen Ortsgemeinderäte. Anders als Ämter sind die Verbandsgemeinden kommunale Gebietskörperschaften, die durch Wahlen unmittelbare demokratische Legitimation besitzen. Zudem verfügen sie als Gebietskörperschaften über das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und nehmen eigene Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Die Aufgabenzuweisung zwischen Verbandsgemeindeebene und Ortsgemeinde kann dadurch flexibel(er) erfolgen (Rosenfeld et al. 2007: 226). Dies führt dazu, dass die Verbandsgemeinde gegenüber den verbandsangehörigen Gemeinden selbstbewusster auftreten kann, als ein Amt. Gleichzeitig besteht jedoch auch hier die Gefahr „[...] einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts der Ortsgemeinden durch Aufgabenentzug [...]“ (Trute 2012: 5 f.).

Durch die Wahl von Gemeinderäten und der Bürgermeister auf beiden Ebenen steigt im Verbandsgemeindemodell die Zahl ehrenamtlicher Akteure. Zusätzlich können die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister aktiv an Sitzungen des Verbandsgemeinderats teilnehmen, wenn Belange ihrer Ortsgemeinde berührt werden und so örtliche Interessen vertreten. Dies kann die Akzeptanz der Bevölkerung für getroffene Entscheidungen erhöhen, da anteilig mehr Einwohner am Entscheidungsprozess beteiligt sind (Kuhlmann et al. 2012: 19). Ein Gutachten der Universität Halle zu kommunalen Verwaltungsstrukturen stellt in diesem Zusammenhang sogar die These auf, dass sich eine höhere Akzeptanz politischer Entscheidungen in einer höheren Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen niederschlagen könnte (Rosenfeld et al. 2007: 225). Diese These ist allerdings empirisch (noch) nicht belegt.

Die Erhöhung der Zahl ehrenamtlicher Akteure führt allerdings auch dazu, dass die Kosten für Aufwandsentschädigungen der ehrenamtlichen Akteure steigen. Als weiteres eher praktisches Problem im Verbandsgemeindemodell dürfte sich zudem der erhöhte Bedarf an Mandatsträgern erweisen. Die neugeschaffenen Mandate der Gemeinderäte wollen besetzt werden. Dies erscheint im Rahmen der herausfordernden demographischen Entwicklung in Brandenburg kompliziert (Trute 2012: 6).

Wie beim Amtsmodell gibt es im Verbandsgemeindemodell trotzdem nur noch eine hauptamtliche Verwaltung. Dies ermöglicht eine Spezialisierung der Verwaltung. Die hauptamtliche Verwaltung ist bei der jeweiligen Verbandsgemeinde angesiedelt (Kuhlmann et al. 2012: 16). Grundsätzlich lässt sich die Verwaltungskraft durch das Modell der

Abb. 5: Verbandsgemeindemodell



Quelle: eigene Darstellung

Verbandsgemeinde mit einer zentralen hauptamtlichen Verwaltung deutlich erhöhen (Trute 2012: 6).

Funktional stellen die politischen Doppelstrukturen einen Nachteil dar, da sie den Verhandlungsaufwand zwischen den Gemeinden erhöhen. Dies führt zu längeren Entscheidungswegen und hat in der Folge negative Auswirkungen auf die Effektivität der Verwaltungstätigkeit. Die Transaktionskosten steigen (Kuhlmann et al. 2012: 21). Gerade bei Verbandsgemeinden mit einer Vielzahl an Ortsgemeinden macht sich dieser Effekt negativ bemerkbar. Daher scheint eine Begrenzung der Anzahl der Ortsgemeinden sinnvoll. Eine solche Begrenzung ist im Gesetzentwurf der Landesregierung jedoch nicht vorgesehen.

Im Vergleich zum Modell der amtsfreien Gemeinden stellt die formale Erhaltung gewachsener kommunaler Strukturen einen großen Vorteil dar (Rosenfeld et al. 2007: 226). Die Ortsgemeinden bleiben als selbstständige Gebietskörperschaften unter ihrem historischen Ortsnamen erhalten. Gerade in der oft emotional geführten Debatte um

territoriale Veränderungen kann dies identitätsfördernd wirken und so Reformbemühungen erleichtern (Duve 2005: 42), obgleich es faktisch zu einem umfangreichen Aufgabentransfer von der Ortsgemeinde auf die Verbandsgemeindeebene kommt.

Trotz der höheren demokratischen Legitimation gelten auch für die Verbandsgemeinden die oben eingeführten Anforderungen an gesetzliche Aufgabenübertragungen von Gemeinden auf übergeordnete Ebenen. Eine verstärkte, selbstständig angestoßene freiwillige Aufgabenübertragung der verbandsangehörigen Gemeinden auf die Verbandsgemeindeebene ist aus demokratietheoretischer Perspektive dennoch leichter zu begründen.

## 5.4 Das Mitverwaltungsmodell

Die Mitverwaltung bezeichnet eine Organisationsform ohne eigene Rechtspersönlichkeit. In diesem Modell übernimmt eine angrenzende Gemeinde aus dem Landkreis die Aufgaben der hauptamtlichen Verwaltung der mitverwalteten Gemeinde (LT-Drs. 6/8594 2018: 15). Schließen sich zwei bisher amtsfreie Gemeinden zusammen, so wird eine der beiden in eine mitverwaltete Gemeinde umgewandelt. Dies bedeutet, dass dort die Position des hauptamtlichen Bürgermeisters aufgelöst wird (ebd.: 16). Stattdessen wählt der Gemeinderat der nun mitverwalteten Gemeinde einen ehrenamtlichen Bürgermeister aus seiner Mitte. Die kumulierte Mindesteinwohnerzahl aller Gemeinden im Mitverwaltungsmodell muss mindestens 5 000 Einwohner betragen.

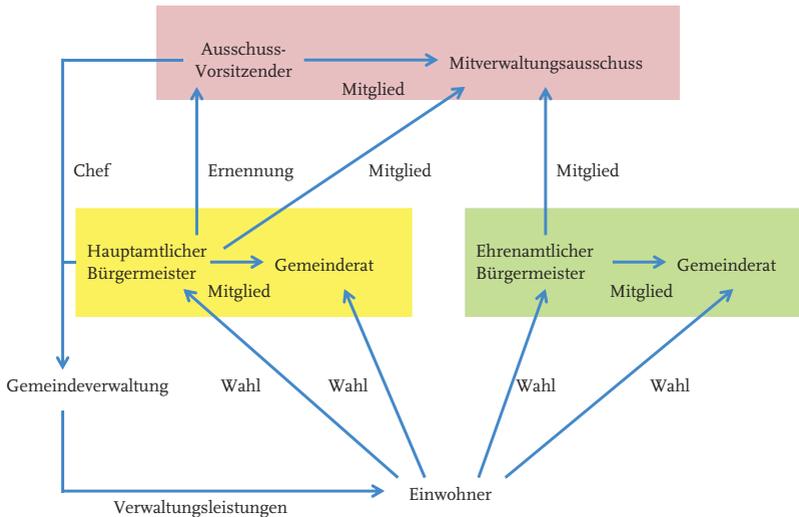
Die mitverwaltete Gemeinde verfügt dabei über einen Gemeinderat und einen ehrenamtlichen Bürgermeister, während die beiden zentralen Organe der mitverwaltenden Gemeinde der hauptamtliche Bürgermeister und der Gemeinderat sind. Zusätzlich wird ein Mitverwaltungsausschuss gebildet. Dieser bildet ein gemeinsames Organ aller beteiligten Gemeinden. Er besteht aus dem hauptamtlichen Bürgermeister, dem oder den ehrenamtlichen Bürgermeistern der mitverwalteten Gemeinde(n) sowie weiteren bestellten Mitgliedern aus den Gemeinden. Die Besetzung der weiteren Mitglieder richtet sich nach der Anzahl der Einwohner der jeweiligen Gemeinde. Um ein Ungleichgewicht im Mitverwaltungsausschuss zu verhindern, beträgt die maximale Anzahl von bestellten Mitgliedern pro Gemeinde fünf. Zudem darf keine Gemeinde mehr als 50% der Stimmen auf sich vereinen (LT-Drs. 6/8594 2018: 19 f.). Folglich ist der Mitverwaltungsausschuss, ähnlich wie der Amtsausschuss, lediglich indirekt demokratisch

legitimiert. Der Mitverwaltungsausschuss übernimmt nichtsdestotrotz jene Aufgaben, die nach § 28 Absatz 2 BbgKVerf den Gemeindevertretungen vorbehalten sind und bildet so ein legislatives Organ des Mitverwaltungsmodells. Den Vorsitz des Ausschusses hat der hauptamtliche Bürgermeister der mitverwaltenden Gemeinde inne. Das Ziel ist es dabei, einen Ausgleich zwischen den Interessen der beteiligten Gemeinden zu erreichen.

Dem hauptamtlichen Bürgermeister kommt jedoch nicht nur aufgrund des Vorsitzes im Mitverwaltungsausschuss eine herausgehobene Stellung zu. Zusätzlich fungiert er als Hauptverwaltungsbeamter beider Gemeinden und besitzt ein aktives Teilnahmerecht in den Gemeinderäten der mitverwaltenden Gemeinde (LT-Drs. 6/8594 2018: 15). Inhaltlich müssen sich die Gemeindevertretungen gegenseitig über getroffene Entscheidungen informieren.

Funktional übernimmt die mitverwaltende Gemeinde sowohl die Auftragsangelegenheiten, als auch für die Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung von der mitverwalteten Gemeinde. Für die Auftragsangelegenheiten ist die mitverwaltende Gemeinde sogar Rechtsnachfolgerin der mitverwalteten Gemeinden.

Abb. 6: Mitverwaltungsmodell



Quelle: eigene Darstellung

Die Aufgabenträgerschaft bei Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung verbleibt jedoch grundsätzlich bei der mitverwalteten Gemeinde (LT-Drs. 6/8594 2018: 17 f.). Letztgenannte Aufgaben führt die mitverwaltende Gemeinde also für die mitverwalteten Gemeinden lediglich in deren Namen als hauptamtliche Verwaltung durch.

Die lediglich indirekte Legitimation des Mitverwaltungsausschusses stellt auch im Modell der Mitverwaltung ein demokratietheoretisches Defizit dar.

Abschließend ist im Zuge des Vergleichs der Verwaltungsmodelle anzumerken, dass die Qualität der Verwaltungsleistungen neben der Wahl des Verwaltungsmodells, besonders von der finanziellen Situation der Gemeinden abhängig ist (Rosenfeld et al. 2007: 221). Größere Gemeindestrukturen sind für eine Erhöhung des Spezialisierungsgrades der Verwaltung zwar notwendig, aber nicht hinreichend. Eine Reform gemeindlicher Verwaltungsstrukturen muss also immer mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Gemeinden einhergehen, um die Verwaltungsleistung zu steigern.

## 6. Modellregion Oderlandregion

Die Modellregion Oderlandregion und die damit einhergehende interkommunale Zusammenarbeit bilden die Grundlage für die geplante Gründung einer Verbandsgemeinde durch die Ämter Neuhardenberg, Seelow-Land und die Stadt Seelow, wie die interviewten Hauptverwaltungsbeamten unisono betonen (Interview I, II & IV). Daher soll ebendiese Region zunächst knapp vorgestellt werden. Anschließend wird der Verlauf der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region bis ins Jahr 2018 nachgezeichnet. Die Modellregion Oderlandregion bildet in der Analyse das gesellschaftliche Teilsystem (Variable  $x_4$ ), die bisherigen Reformen sowie der im vierten Kapitel dargestellte Gesetzentwurf der Landesregierung bilden den institutionellen Kontext (Variable  $x_1$ ). Daher sind sie für das Verständnis der Akteurskonstellationen (Variable  $x_5$ ) in der darauffolgenden Netzwerkanalyse unabdingbar (siehe Kapitel 2.1). Da der Fokus jedoch auf der Gründung der Verbandsgemeinde liegen soll, werden sodann die kooperierenden Kommunen, welche die Gründung einer Verbandsgemeinde zum 01.01.2019 anstreben, nochmals genauer betrachtet. In diesem Zusammenhang wird auch auf die weiteren unabhängigen Variablen eingegangen. Auf der Ebene der Ämter Neuhardenberg und Seelow-Land sowie der Stadt Seelow ist die Mehrzahl der untersuchten korporativen Akteure (Variable  $x_2$ ) angesiedelt. Nach einer knappen Darstellung der territorialen Kennzahlen der beteiligten Kommunen werden drei Themenkomplexe intensiver beleuchtet, die die Gründung der Verbandsgemeinde maßgeblich beeinflussen. Dies sind die demographische Entwicklung, als nichtinstitutioneller Faktor (Variable  $x_3$ ) sowie die finanzielle Situation und das funktionale Profil der beteiligten Gemeinden. Die beiden letztgenannten Themen sind dabei ebenfalls dem institutionellen Kontext (Variable  $x_1$ ) zuzuordnen.

Ein erstes Indiz für einen vorhandenen Reformbedarf in der Oderlandregion stellt die hohe Dichte an hauptamtlichen Verwaltungen dar. In einem Umkreis von ca. 17 Kilometer um die Stadt Seelow befinden sich sieben Verwaltungen, die über ähnliche Aufgabenprofile verfügen und zusätzlich um Arbeitskräfte konkurrieren.

## 6.1 Reformen in der Modellregion Oderlandregion

Die Oderlandregion wurde im September 2011 gegründet, als sich die Ämter Golzow, Lebus, Neuhardenberg und Seelow-Land sowie die beiden amtsfreien Gemeinden Letschin und Seelow aus dem östlichen Teil des Landkreises Märkisch-Oderland gemeinsam erfolgreich als „Modellregion Oderlandregion“ für das Projekt „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) bewarben, welches durch Mittel des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) finanziert wurde. Die Kreisstadt Seelow bildete dabei das historische und geographische Zentrum der Modellregion. Karte 1 (siehe Anhang) zeigt, dass Seelow ringförmig von den weiteren Kommunen der Oderlandregion umschlossen wird. Zum Zeitpunkt ihrer Gründung umfasste die Oderlandregion eine Fläche von ungefähr 811 km<sup>2</sup>. Die Einwohnerzahl betrug ca. 31 000. Daraus ergibt sich eine Einwohnerdichte von 38 Einwohner pro km<sup>2</sup>. Damit ist die Oderlandregion eine der am dünnsten besiedelten Regionen Deutschlands (Dosch et al. 2013: 6).

Das MORO-Projekt war auf einen Zeitraum von fünf Jahren ausgelegt. Inhaltliche Schwerpunkte lagen auf der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, der Kinderbetreuung und Bildung, der Seniorenbetreuung sowie der Mobilität (vgl. ebd.). Von besonderer Bedeutung war dabei der Brand- und Katastrophenschutz als Untereinheit der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr. Die große Bedeutung des MORO-Projekts für die interkommunale Zusammenarbeit in der Oderlandregion unterstreicht folgende Aussage aus dem Interview I:

*„Das Modellprojekt Raumordnung war für die Region die Schule des Lebens, da in einer Region, welche vom demographischen Wandel betroffen war, der Entschluss gefasst wurde Kräfte zu bündeln.“ (2018: Interview I)*

Im Oktober 2012 folgte ein weiteres Projekt der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Kommunen der Oderlandregion erhielten gemeinsam mit der Stadt Müncheberg den Zuschlag für das Bund-Länder-Förderprogramm „Kleinere Städte und überörtliche Zusammenarbeit“ (KLS) des Landes Brandenburg und des BMVBS, welches eine Laufzeit bis zum Jahr 2022 hat. Inhalt dieses Förderprogrammes ist die Aufrechterhaltung bzw. Schaffung einer Infrastruktur, die eine dauerhafte Daseinsvorsorge für die Bürger im ländlichen Raum gewährleistet. Dies soll vor allem über eine Kooperation bei Infrastrukturan-

boten und durch interkommunale Zusammenarbeit gelingen (vgl. BMVBS 2013).

Seit dem Jahr 2016 fungiert die Oderlandregion zudem als Modellregion für die Implementation eines neuen Verwaltungsmodells im Land Brandenburg. Auch dieses Projekt wird vom Land Brandenburg finanziell gefördert und ist der vorerst letzte Schritt einer konstanten interkommunalen Zusammenarbeit in der Oderlandregion. Zum 1. Januar 2019 streben dabei die Stadt Seelow, das Amt Seelow-Land sowie zwei amtsangehörige Gemeinden des Amtes Neuhardenberg die Bildung einer Verbandsgemeinde an. Die Kooperationspartner bemühen sich zudem, auch die Ämter Golzow und Lebus von einem Beitritt zur Verbandsgemeinde zu überzeugen. Damit wären fast alle Partner der ursprünglichen Modellregion Oderlandregion wieder an der Verbandsgemeindegründung beteiligt. Lediglich die Gemeinde Letschin spielt in den aktuellen Planungen keine Rolle mehr (Interview II 2018).

Die in Brandenburg anstehenden Kommunalwahlen im Frühjahr 2019 sowie die Landtagswahlen im Herbst 2019 erweisen sich dabei jedoch als kontraproduktiv für den Versuch, Golzow und Lebus zu einem Beitritt zur Verbandsgemeinde zu bewegen. Ursächlich dafür ist die Tatsache, dass Politiker im Zuge des Wahlkampfes gezielt Stimmung gegen die Verbandsgemeindegründung machen, um sich in der Bevölkerung zu profilieren. Daher hält die Amtsdirektorin von Neuhardenberg einen Beitritt der beiden Ämter noch vor den Landtagswahlen für unrealistisch (Interview IV 2018).

Grundsätzlich hat die langjährige intensive Zusammenarbeit innerhalb der Modellregion Oderlandregion im Rahmen der verschiedenen Förderprogramme aber dennoch ein gegenseitiges Verständnis unter den Gemeinden der Oderlandregion erzeugt. Von diesem profitieren nun die beteiligten Kommunen:

*„Wenn man sich zusammenschließen will, dann bedarf es eines gewissen Vertrauensverhältnisses. Die gemeinsamen Projekte, welche wir damals als Kooperationsbündnis vorangebracht haben, [...] haben zudem gezeigt, dass vielfach die gleichen Nöte da sind.“* (Interview II 2018)

Dies galt und gilt vor allem im Bezug auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen und die angespannte Personalsituation in den Verwaltungen. Die Vielzahl der gemeinsamen Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit unterstreicht zudem den Gestaltungswillen der Hauptverwaltungsbeamten in der Oderlandregion, welche vielfach bereits seit der Gründung der Oderlandregion im Amt sind (Interview I 2018).

Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Seelow und dem Amt Seelow-Land geht sogar noch über das oben geschilderte Maß hinaus und soll daher nochmals gesondert dargestellt werden. Bereits vor dem Jahr 1992 kam es zu Gesprächen zwischen der Stadt Seelow und den umliegenden Gemeinden bezüglich einer Eingemeindung ebendieser Gemeinden. Die Verhandlungen waren schon recht weit fortgeschritten, scheiterten letztlich jedoch an zwischenmenschlichen Differenzen zwischen den Amtsträgern (Interview II 2018). In der Folge schlossen sich im September 1992 schließlich 14 Gemeinden zum Amt Seelow-Land zusammen und bilden als Amt Seelow-Land seitdem einen „Kragen um die Stadt Seelow“ (Interview II 2018), welcher Seelow von Süd-Westen aus umschließt.

Trotz der gescheiterten Fusion beschlossen die Stadt Seelow und das Amt Seelow-Land bereits seit 1992 eine interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Einwohnermeldeamtes. Im Jahr 2010 verhandelten die Stadt Seelow und das Land Seelow-Land dann erneut über eine Fusion. Auch dieses Vorhaben scheiterte allerdings schließlich nach mehreren Beratungen auf politischer und funktionaler Ebene, da sich beide Parteien seinerzeit nicht auf ein gemeinsames Verwaltungsmodell einigen konnten (Interview I 2018). Die kommunale Zusammenarbeit wurde im Rahmen der Fusionsverhandlungen jedoch gestärkt und um das Aufgabengebiet der Standesämter erweitert (ebd.).

## 6.2 Mitglieder der Verbandsgemeinde

Wie oben bereits geschildert, planen die Stadt Seelow, das Amt Seelow-Land sowie die beiden amtsangehörigen Gemeinden Gusow-Platkow und Neuhardenberg des Amtes Neuhardenberg die Bildung einer Verbandsgemeinde (siehe Karte 2).

Die nachfolgende Tabelle 2 listet zusätzlich einige statistische Kennzahlen der Kooperationspartner auf:

Tab. 2: Statistische Kennzahlen der Kooperationspartner

Gemeinde/ Amt	Einwohner- zahl	Fläche km <sup>2</sup>	Bevölke- rungsdichte EW/km <sup>2</sup>	Gemeinden/ Ortsteile
Amt Neu- hardenberg*	4 513 (3 942)	150,43 (116,17)	30,0 (33,9)	3 (2)
Amt Seelow- Land	4 888	189,28	25,8	5
Stadt Seelow	5 387	42,73	128,2	2

\* Da die Gemeinde Märkische-Höhe der Verbandsgemeinde nicht beitreten möchte, beziehen sich die eingeklammerten Werte lediglich auf die teilnehmenden Gemeinden Neuhardenberg und Gusow-Platkow.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Stadt Seelow bildet zusammen mit ihrem Ortsteil Werbig und einer Einwohnerzahl von 5 387 Einwohnern den größten der drei Partner. Das Amt Seelow-Land, welches die amtsangehörigen Gemeinden Falkenhagen, Fichtenhöhe, Lietzen, Lindendorf und Vierlinden umfasst, verfügt über 4 888 Einwohner und ist damit fast so einwohnerstark wie die Stadt Seelow. Lediglich die beiden Gemeinden Neuhardenberg und Gusow-Platkow haben mit einer kumulierten Einwohnerzahl von 3 942 eine signifikant geringere Einwohnerzahl, als die beiden Partner. Nichtsdestotrotz kann man von relativ homogenen Bevölkerungszahlen zwischen den Kooperationspartnern sprechen. Bezüglich der Bevölkerungsdichte zeigt sich erwartungsgemäß ein anderes Bild. Die Stadt Seelow (128,2 EW/km<sup>2</sup>) verfügt über eine deutlich höhere Bevölkerungsdichte, als die beiden Ämter (33,9 bzw. 25,8 EW/km<sup>2</sup>).

### 6.3 Demographische Entwicklung

Wie aus der Bevölkerungsprognose des Landesamts für Bauen und Verkehr hervorgeht, müssen die Ämter Neuhardenberg und Seelow-Land sowie die Stadt Seelow bis zum Jahr 2030 mit einem deutlichen Bevölkerungsrückgang rechnen (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2018, Landesamt für Bauen und Verkehr 2015).

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung Verbandsgemeinde 2016–2030

Gemeinde/Amt	2016	2020	2030	Entwicklung der Einwohnerzahl 2016–2030 absolut/prozentual	
Neuhardenberg	4 513	4 283	3 820	–693	–15,30%
Seelow	5 387	5 069	4 374	–1013	–18,80%
Seelow-Land	4 888	4 515	4 139	–749	–15,30%
Verbandsgemeinde Oderlandregion	14 788	13 867	12 333	–2 455	–16,47%

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des Landesamts für Bauen und Verkehr 2015 sowie des Amtes für Statistik Berlin Brandenburg 2018

Bei der Betrachtung der Tabelle 3 wird deutlich, dass besonders die Stadt Seelow, der ein Bevölkerungsrückgang von knapp 19 % vorausgesagt wird, vom demographischen Wandel betroffen sein wird. Seelow fungiert im brandenburgischen Landesentwicklungsplan als ein Mittelzentrum im Landkreis Märkisch-Oderland. Schon heute befindet sich die Stadt mit ihren ca. 5 400 Einwohnern nur knapp über der dem Schwellenwert von mindestens 5 000 Einwohnern pro Mittelzentrum, den die Landesregierung im aktuellen Gesetzentwurf zur Novellierung des Landesentwicklungsplans vorsieht. Darin heißt es: „Im Mittelzentrum selbst ist erst mit einer Bevölkerungszahl ab 5 000 Personen eine ausreichende Nachfrage für die dort vorzuhaltenden Funktionen sicherzustellen.“ (GL Berlin-Brandenburg 2017: 63). Explizit wird im Gesetzentwurf zudem darauf hingewiesen, dass auch in strukturschwachen und dünn besiedelten Gebieten dieser Schwellenwert aus finanzpolitischen Gründen nicht unterschritten werden könne (ebd.: 63). Ein weiterer Rückgang der Einwohnerzahl wäre daher für Seelow besonders problematisch, da der Status des Mittelzentrums in Gefahr geriete.

Die Situation der beiden Ämter Neuhardenberg und Seelow-Land gestaltet sich nur unwesentlich günstiger. Beide erwarten einen Bevölkerungsrückgang von ca. 15 %. Insgesamt droht der neuzugründenden Verbandsgemeinde gemeindeübergreifend bis zum Jahr 2030 daher ein Bevölkerungsrückgang von über 16 %. Diese Zahlen machen einen deutlichen Handlungsbedarf im Bereich der Verwaltungsstrukturen deutlich. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive erscheint es unerlässlich, auf diese Entwicklung zu reagieren, indem Verwaltungsstrukturen angepasst werden.

Dies gilt umso mehr, wenn man neben diesen absoluten Daten zusätzlich die Prognose zur Entwicklung der Altersstrukturen der Bevölkerung des Landkreises Märkisch Oderland analysiert. Die Bevölkerung des Landkreises wird in den kommenden Jahren deutlich altern. Das durchschnittliche Alter der Bevölkerung steigt im Zeitraum von 2016 bis 2030 von 47,5 auf 51,4 Jahre an. Dabei nimmt die Zahl der Bürger im Seniorenalter überproportional zu, während die Zahl der Kinder und Jugendlichen abnimmt (siehe Tabelle 4). Eine wichtige Kennzahl für die kommunalen Haushalte bildet zudem der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter. Der Anteil dieser Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt bis 2030 deutlich ab. Er fällt von 61,7% im Jahr 2016 auf 52,4% im Jahr 2030 ab.

In den Kommunen führt dies zu sinkenden Einnahmen durch zurückgehende Steuereinnahmen. Zwar beziehen sich die Zahlen zur Altersstruktur explizit auf den Landkreis, allerdings befinden sich alle drei Kommunen im strukturschwachen östlichen Teil ebendieses Landkreises, sodass davon auszugehen ist, dass sich die geschilderte Entwicklung in der Modellregion Oderlandregion besonders stark widerspiegeln wird. Ein Beleg dafür ist die Tatsache, dass die Gesamt-einwohnerzahl des Landkreises lediglich um ca. 5% zurückgehen soll, während die Einwohnerzahl in der Oderlandregion wie oben gezeigt um ca. 16% zurückgehen könnte.

Im Rahmen der Interviews mit den Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen sowie dem MIK bezüglich des demographischen Wandels in der Oderlandregion sind jedoch erstaunlicherweise abweichende Einschätzungen zu Tage getreten.

Besonders der Bürgermeister von Seelow beurteilt die aktuelle Entwicklung positiver, als in den Bevölkerungsprognosen des Amtes für Statistik vermutet wird. Er verweist darauf, dass sich der Speckgürtel um Berlin immer weiter ausdehne, sodass Seelow in einigen Altersgruppen von einem Bevölkerungswachstum profitieren könne. „Gerade jüngere Menschen, die weg gegangen sind und etwas Ordentliches und Vernünftiges gelernt oder studiert haben, haben jetzt wieder Interesse, Richtung Heimat zu kommen. [...] Wir haben nicht den Eindruck, dass der ländliche Raum ausblutet.“ (Interview I 2018).

In der Altersgruppe der 25–40 Jährigen sei beispielsweise im Zeitraum von 2011–2018 sogar ein Wanderungsgewinn von 15% erzielt worden. Auch auf dem Gebiet der Raumordnung und der Bauordnung versuche die Stadt Seelow potentiellen Neubürgern entgegen zu kommen, indem neuer Baugrund ausgewiesen und eine individuelle Gestaltung der Immobilien ermöglicht werde (ebd.).

Einschränkend ist anzumerken, dass diese positive Einschätzung der Bevölkerungsentwicklung für die umliegenden Ämter nicht im selben Maße zu konstatieren ist. Die Amtsdirektorin von Seelow-Land weist beispielweise darauf hin, dass in der Vergangenheit der Bevölkerungsrückgang in der Gruppe der unter 40 Jährigen besonders stark gewesen sein. Zwar kehre sich der Trend in der demographischen Entwicklung momentan auch im Amt Seelow-Land langsam um und jüngere Menschen kehrten in den ländlichen Raum zurück, allerdings sei es noch zu früh, um die Dauer dieses Trends abschätzen zu können (Interview II 2018). Insgesamt geht das Amt Seelow-Land davon aus, dass der Bevölkerungsrückgang der amtsangehörigen Gemeinden weniger hoch ausfällt, als vom Land im Jahr 2015 prognostiziert. „Ganz so schlimm wird es wohl nicht. [...] Dennoch werden wir einen weiteren Bevölkerungsrückgang haben.“ (ebd.). Zwar profitiere auch das Amt Seelow-Land vom Zuzug von Bürgern aus Berlin und dem engeren Speckgürtel, allerdings komme es gleichzeitig zu einer Binnenwanderung innerhalb der Oderlandregion. Ältere Einwohner zögen aus den umliegenden Dörfern in die Stadt Seelow, da sie dort von einer guten medizinischen Versorgung und dem öffentlichen Nahverkehr profitieren könnten (ebd.). Die verhältnismäßig positive Entwicklung der Stadt Seelow rührt also auch von einer gleichzeitigen Schwächung der umliegenden Gemeinden her.

Ähnlich äußert sich die Amtsdirektorin von Neuhardenberg. Sie verweist darauf, dass das Amt Neuhardenberg in den vergangenen zwölf Jahren einen massiven Einwohnerrückgang erlebt habe. 2006 lebten noch ca. 5300 Einwohner im Amt. Trotz der temporären Aufnahme von ungefähr 500 Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 sei die Zahl der Einwohner in der Folge bis heute auf ca. 4500 Einwohner gesunken (Interview IV 2018).

Zudem geht die Amtsdirektorin davon aus, dass sich die negative Einwohnerentwicklung in ihren amtsangehörigen Gemeinden fortsetzen wird. Allerdings nimmt sie an, dass sich der Abwanderungsprozess verlangsamen wird. Eine Umkehr dieses Trends hält sie hingegen für unrealistisch:

*„In diesen berlinfernen Regionen [...] und ich rede jetzt hier wirklich von meinen Gemeinden, haben wir einen kontinuierlichen Einwohnerschwund und der ist zur Zeit auch nicht aufzuhalten.“ (ebd.)*

Auch das MIK teilt die positive Einschätzung der Stadt Seelow bezüglich der demographischen Entwicklung der Modellregion Oder-

landregion nur bedingt. Die Alterung der Bevölkerung setzt sich dort nach Einschätzung des MIKs fort. Grundsätzlich teilt das MIK die Einschätzung, nach der das Wohnen in Brandenburg für in Berlin tätige Arbeitnehmer zunehmend attraktiver werde. Auch Seelow könne so von Wanderungsgewinnen innerhalb der Gruppe der jungen Erwerbstätigen profitieren. Allerdings sei dies dennoch nicht ausreichend um die drohende „Pensionswelle“ im ländlichen Raum aufzufangen. Ein weiterer wichtiger Faktor seien die Kinder der zuziehenden Personen. Diese seien noch nicht erwerbsfähig und stünden dem Arbeitsmarkt in der Region erst in zehn bis fünfzehn Jahren zur Verfügung. Bereits jetzt müsse allerdings eine entsprechende Infrastruktur in Form von Kindertagesstätten und Schulen für sie vorgehalten werden. Dies verstärke den Handlungsbedarf für kommunale Verwaltungen sogar noch. Insgesamt fällt das MIK daher ein deutliches Urteil: „Es ist daher scheinheilig von Reformgegnern in dieser Entwicklung die Lösung für unsere Probleme zu sehen. Denn sie ist es nicht.“ (Interview III 2018). Dennoch sei die aktuelle Entwicklung der Bevölkerungszahlen positiv für die Region.

## 6.4 Finanzielle Situation

### 6.4.1 Ausgangssituation

Die finanzielle Situation ist in allen Kooperationskommunen der neuzugründenden Verbandsgemeinde angespannt. Eine akute Schuldenproblematik in Form von Kassenkrediten ist momentan dennoch lediglich in der amtsangehörigen Gemeinde Vierlinden gegeben<sup>11</sup>, da die Gemeinden und Ämter in Folge geringer Einnahmen ihre Ausgaben drastisch zurückgefahren haben (Interview I, II & IV 2018).

Die größten finanziellen Schwierigkeiten offenbaren die Gemeinden des Amtes Seelow-Land. Alle fünf amtsangehörigen Gemeinden befinden sich in Haushaltssicherungsprogrammen. Die zuständige Amtsdirektorin rechnet zudem damit, dass Ende 2018 alle fünf Gemeinden dauerhaft auf Kassenkredite angewiesen sein werden. Dennoch müssen sie über die Amtsumlage den Haushalt ihres Amtes fast vollumfänglich finanzieren. Der Finanzbedarf des Amtes Seelow-Land steigt wiederum konstant an. Gründe hierfür sind u. a. ein hoher

---

11 Die Gemeinde Vierlinden muss momentan einen Kassenkredit von 130 000 € in Anspruch nehmen.

Investitionsbedarf, den die fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsaufgaben erfordert. Eine weitere Herausforderung stellt der neu ausgehandelte Tarifvertrag für Beschäftigte auf kommunaler Ebene dar, welcher den Finanzbedarf weiter ansteigen lassen wird. Von dieser Entwicklung sind auch die Stadt Seelow und das Amt Neuhardenberg betroffen, da die Personalkosten einen großen Anteil der kommunalen Haushalte ausmachen.

Die Amtsdirektorin von Neuhardenberg unterstreicht diese Einschätzung indem sie feststellt, dass selbst die Gründung der Verbandsgemeinde kaum die Möglichkeit von Kosteneinsparungen ermögliche. Stattdessen könnten allenfalls weitere Kostensteigerungen abgedämpft werden, die durch die Erhöhung der Tarifverträge und Betriebskosten entstanden seien. Ein echtes Einsparpotential biete auf lange Sicht lediglich die Führungsebene. Dort könnten durch den Wegfall von zwei Hauptverwaltungsbeamten sowie durch die Reduzierung der Anzahl der Fachbereichsleiter Kosten eingespart werden (Interview IV 2018).

Auf der Ebene der Sachbearbeiter sei hingegen kein Personalabbau möglich. Stattdessen müssten die Aufgabengebiete der einzelnen Mitarbeiter angepasst und sogar über zusätzliches Personal nachgedacht werden, um die Aufgaben adäquat zu erfüllen: „Sachbearbeiter werden wir einstellen müssen. Die die wir jetzt haben, werden nicht mal reichen um die Aufgabengebiete zu deckeln.“ (ebd.).

In den momentanen Strukturen verschiebt sich das Verhältnis zwischen den Verwaltungskosten und den Ausgaben zur kommunalen Aufgabenerfüllung in Richtung der Verwaltungskosten. Dabei ist besonders im Amt Seelow-Land die Situation schon jetzt äußerst problematisch, wie folgendes Zitat belegt:

*„Wir sind in einer Region im Osten Brandenburgs, die nicht im Finanzreichtum schwebt und wir müssen manchmal schon sehr erfinderisch sein, um den Laden zu halten.“ [...] Ich habe manchmal den Eindruck, die Potsdamer haben den Realitätssinn verloren. Sie wissen zwar, dass wir hier wenig Geld haben, aber das es uns so schlecht geht, ist nicht angekommen.“ (Interview II 2018)*

Die Lage im Amt Neuhardenberg gestaltet sich etwas positiver. Weder das Amt, noch die amtsangehörigen Gemeinden sind auf Kassenkredite angewiesen. Besonders die Gemeinde Gusow-Platkow steht relativ gut da und befindet sich auch nicht in einem Haushaltssicherungskonzept. Daher ist die Gemeinde sogar in der Lage kleinere Investitionen zu tä-

tigen. „Denen [Gusow-Platkow – Anm. d. Verf.] geht es im Verhältnis zu Gemeinden aus Seelow-Land relativ gut.“ (Interview IV 2018). Ein anderes Bild ergibt sich in der Gemeinde Neuhardenberg. Zwar hat auch Neuhardenberg am Stichtag formal betrachtet keine Kassenkredite, allerdings verfügt die Gemeinde über einen größeren Gewerbesteuerzahler, welcher anschließend regelmäßig hohe Steuerrückzahlungen einfordert. Da die Gemeinde Neuhardenberg in der Zwischenzeit jedoch Amts- und Kreisumlagen auf diese vermeintlichen Einnahmen zahlen muss, gibt es regelmäßig große Defizite im Haushalt der Gemeinde und die finanzielle Situation ist sehr angespannt.

Die Stadt Seelow steht finanziell hingegen recht solide da. Zum einen profitiert sie davon, Sitz der Kreisverwaltung zu sein, zum anderen wird die Stadt durch eine Reihe von Förderprogrammen finanziell unterstützt und kann so in den Ausbau der Infrastruktur investieren. Trotz dieser Investitionen ist die Stadt nicht auf Kassenkredite angewiesen. Allerdings verweist der Bürgermeister von Seelow in diesem Zusammenhang auf ein strukturelles Problem von Förderprogrammen im ländlichen Raum, welches dazu führe, dass nicht alle Kommunen der Oderlandregion dazu in der Lage seien Fördermittel zu nutzen. Da sich viele kleinere Kommunen in Haushaltssicherungskonzepten befänden, hätten diese Probleme den vorgeschriebenen Eigenanteil der Förderung zu leisten und seien folglich häufig nicht in der Lage an Förderprogrammen teilzunehmen. Dies hemme das Entwicklungspotential jener Kommunen beträchtlich (Interview I 2018).

Die Amtsdirektorin von Seelow-Land erwähnt des Weiteren die Tatsache, dass eine Verwaltungsreform allein nicht zu mehr finanziellen Mitteln führe. Zwar wäre die neuzugründende Verbandsgemeinde als Gebietskörperschaft am Finanzausgleich des Landes Brandenburg beteiligt und würde im Vergleich zum Amt so über eigene Mittel verfügen, jene Mittel würden allerdings auf Seiten der Gemeinden gekürzt werden. Im Gegenzug würden die Gemeinden wiederum eine geringere Umlage an die Verbandsgemeinde zahlen müssen, als bisher (Interview II 2018). Insgesamt dürfte sich die finanzielle Situation für die bisher amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Seelow-Land nach Ansicht der Amtsdirektorin daher nicht merklich verbessern. Nichtsdestotrotz hält sie eine Reform des momentanen Verwaltungsmodells für alternativlos:

*„Wenn ich andererseits als Verwaltungschefin sprechen muss, dann ist das mit den jetzigen Strukturen auf Dauer nicht mehr zu schaffen. [...] Die Kosten fressen uns tatsächlich auf.“ (Interview II 2018)*

In dieser resignierten Aussage wird zudem deutlich, dass besonders die momentane finanzielle Ausstattung der Ämter unzureichend ist.

### 6.4.2 *Finanzielle Förderung*

Wie aus der Analyse des Gesetzentwurfes (vgl. Kapitel 4) hervorgeht, besteht die finanzielle Förderung der fusionierenden Gemeinden aus einer direkten finanziellen Förderung für den Wegfall hauptamtlicher Verwaltungen sowie einer Teilentschuldung durch die Tilgung der Hälfte der Kassenkredite.

Die direkte Fördersumme für die Gründung der Verbandsgemeinde setzt sich dabei folgendermaßen zusammen: Das Land Brandenburg zahlt der neuzugründenden Verbandsgemeinde 1 000 000 € für die Auflösung von zwei hauptamtlichen Verwaltungen. Diese Summe steht der Verbandsgemeinde zur freien Verfügung. Auch die fusionierenden Gemeinden wollen jedoch von dieser Förderung profitieren. Die Hauptverwaltungsbeamtin von Neuhardenberg hält dies allerdings lediglich im kleinen Rahmen für möglich, da der Großteil der Mittel für die Ertüchtigung der Verwaltung eingesetzt werden soll. So betragen alleine die geplanten Kosten für den Umbau des neuen Verwaltungsgebäudes ca. 2 400 000 € (Interview IV 2018). Zusätzlich werden Mittel für die Modernisierung der IT benötigt.

Aufgrund ihres Status als Modellprojekt erhält die neuzugründende Verbandsgemeinde neben den bereits erwähnten 1 000 000 € eine zusätzliche Fördersumme von 1 500 000 €. Diese Mittel sind allerdings zweckgebunden und müssen in die örtliche Infrastruktur investiert werden. Des Weiteren werden 1 300.00 € Städtebauförderung für den Ausbau eines gemeinsamen Verwaltungssitzes und 140 000 € zur Zusammenlegung und Modernisierung der IT-Systeme bereitgestellt. Daraus ergibt sich eine Gesamtfördersumme von 3 940 000 €.

Zusätzlich zu diesen Mitteln befinden sich die an der Fusion beteiligten Kommunen gemeinsam mit den Ämtern Golzow und Lebus sowie der Stadt Müncheberg seit Oktober 2012 noch im Bund-Länder-Programm „Kleinere Städte und überörtliche Zusammenarbeit“ (KLS) des Landes Brandenburg und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (vgl.: BMVBS 2013). Im Rahmen dieses Förderprogramms stehen den Kommunen bis zum Jahr 2022 nochmals ca. 7 700 000 € für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung (Interview I 2018). Diese Zahlen belegen, dass die gesamte Oderlandregion stark von finanzieller Förderung profitiert. Dies gilt insbesondere

für jene Kommunen, die sich nun auch noch zur Bildung der Verbandsgemeinde entschlossen haben.

Im Kontrast dazu soll anhand des folgenden Zitats nochmal verdeutlicht werden, dass die teilweise Tilgung der Kassenkredite in der Modellregion keine Rolle spielt, da weder die Ämter Neuhausen und Seelow-Land noch die Stadt Seelow solche Kredite bedienen müssen. Die erhoffte finanzielle Entlastung läuft ins Leere:

*„Ich habe zwar kein Geld, aber ich habe immer noch einen Euro auf dem Konto, weil wir sparen wie die Löwen. [...] Uns hilft die Teilschuldung daher nicht.“* (Interview II 2018)

Nichtsdestotrotz ist man im MIK von einem positiven Einfluss finanzieller Förderung überzeugt, da diese helfe Widerstände vor Ort aufzubrechen (Interview III 2018). Wechsel des Verwaltungsmodells seien immer auch mit finanziellen Aufwendungen für die Kommunen verbunden. In der Modellregion seien dies beispielsweise die Kosten für den Umbau des Sparkassengebäudes zum Verwaltungssitz der Verbandsgemeindeverwaltung in der Stadt Seelow. Dieser Umbau wird, wie oben dargelegt, aus Landesmitteln finanziert. Grundsätzlich sei es das Ziel der Landesregierung den Bürgern zu vermitteln, dass der Wechsel des Verwaltungsmodells keine zusätzlichen direkten Kosten für die Haushalte der Gemeinden verursache.

Eine weitere Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen erhofft sich das MIK durch eine Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG). Ein entsprechender Gesetzentwurf befindet sich momentan in der Ressortabstimmung zwischen den beteiligten Ministerien. Durch die Anpassung dieses Gesetzes soll es zu dauerhaften Verbesserungen der finanziellen Ausstattung der Kommunen kommen. Damit greift das MIK eine Forderung auf, die seitens der Hauptverwaltungsbeamten der beteiligten Kommunen besteht. Unabhängig von der Reform des Verwaltungsmodells fordern auch diese eine Überarbeitung des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (Interview I, II & IV 2018).

Auch das Problem vieler Kommunen in der Oderlandregion den Eigenanteil von Förderprogrammen zu leisten ist im MIK bekannt. Daher soll es finanzschwachen Kommunen erleichtert werden, aus der Finanzausgleichsmasse des Landes Brandenburg weitere Fördermittel zu erhalten. Diese könnten anschließend beispielsweise zur Kofinanzierung des Eigenanteils von Bundesförderprogrammen genutzt werden (Interview III 2018).

Diese geplanten Erleichterungen für die Kommunen ändern allerdings nichts an der Tatsache, dass das MIK die Kommunen weiterhin zu Verwaltungsreformen und einer Effizienzsteigerung der Verwaltung anhält:

*„Nichtsdestotrotz löst mehr Geld kein strukturelles Problem. [...] Selbst mit einer besseren Finanzausstattung gilt es, sich strukturell so aufzustellen, dass man nicht permanent am Tropf hängt.“ (ebd.)*

Zwar sei es mit hohem finanziellen Aufwand möglich, auch kleinere Verwaltungen künstlich am Leben zu halten, dies sei jedoch weder effektiv noch effizient und daher auch nicht im Sinne der Bürger. Unabhängig von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der Vorhaben, scheinen sich jedoch alle Akteure einig zu sein, dass es weiteren Reformbedarf im Bereich der finanziellen Ausstattung der Kommunen gibt.

## 6.5 Funktionales Profil

Bei der Betrachtung des funktionalen Profils der Verwaltungen soll zuerst auf den formalen Aspekt der Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Verwaltungsebenen eingegangen werden. Aufgrund der in Kapitel 3.1 geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber Aufgabenübertragungen im Amtsmodell und der Tatsache, dass die Verbandsgemeinde die Rechtsnachfolgerin der Ämter darstellt, soll der Fokus auf dem funktionalen Profil der beiden Ämter Neuhardenberg und Seelow-Land liegen. Dies ändert jedoch natürlich nichts an der Tatsache, dass auch die momentan amtsfreie Stadt Seelow zukünftig Kompetenzen an die Verbandsgemeinde wird abtreten müssen.

Zudem wird gesondert auf die Verwaltungsmitarbeiter der Kooperationspartner eingegangen. Grund hierfür ist die Tatsache, dass im Verlauf der geführten Interviews immer wieder auf die hohe Arbeitsbelastung ebendieser Mitarbeiter in der momentanen Verwaltungsstruktur verwiesen wurde.

### 6.5.1 Funktionale Aufgabenverteilung

Das Aufgabenprofil des Amtes Seelow-Land umfasst momentan lediglich die vom Gesetzgeber vorgesehen Aufgaben (vgl. Kapitel 5.2), da die Amtsdirektorin großen Wert auf die kommunale Selbstverwaltung

ihrer amtsangehörigen Gemeinden legt: „Die Selbstverwaltung ist das höchste Gut einer Gemeinde, die kann ihr keiner wegnehmen.“ (Interview II 2018). Auch die Gemeinden des Amtes Seelow-Land betonen die Wichtigkeit eigener Kompetenzen. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenfelder der Grundschulen und Kindertagesstätten sowie für die Bauleitplanung.

Gerade auf dem Gebiet Kindertagesstätten fürchten die amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Seelow-Land den Verlust eigener Kompetenzen. Die Stadt Seelow hat in jüngerer Vergangenheit eine Vielzahl von Kitaplätzen geschaffen, sodass die Sorge besteht, dass kleinere Kindertagesstätten in den umliegenden Gemeinden geschlossen werden könnten (ebd.). Zwar merkt die Amtsdirektorin von Neuhardenberg in diesem Zusammenhang an, dass man Kitaschließungen durch eine entsprechende Sperrklausel im Fusionsvertrag zur Gründung der Verbandsgemeinde ausschließen könne (Interview IV 2018), allerdings stößt dieses Angebot auf taube Ohren.

Ein weiterer Kritikpunkt der Amtsdirektorin von Seelow-Land bezieht sich auf die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde. Aufgaben, welche nach der Gemeindefusion auf der gemeindlichen Ebene verblieben, seien überwiegend Aufgaben mit geringem Gestaltungspotential (Interview II 2018). Als Beispiele werden die Verkehrssicherungspflicht am Straßenbegleitgrün sowie der Straßenwinterdienst angeführt. Dennoch verfolgt die Amtsdirektorin bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen der neuzugründenden Verbandsgemeinde und den zukünftigen Ortsgemeinden eine klare Linie. Sie rät ihren amtsangehörigen Gemeinden aus monetären Überlegungen dazu, Kompetenzen abzutreten: „Mein Slogan ist: Gebt so viel wie möglich ab. Ihr könnt es sonst nicht mehr bezahlen.“ (Interview II 2018).

Die Situation im Amt Neuhardenberg gestaltet sich hingegen anders. Diesem Amt ist bereits im Zuge der Amtsgründung im Jahr 1992 freiwillig die Trägerschaft der Aufgabenerfüllung in den Bereichen Schule und Kindertagesstätten übertragen worden. Zusätzlich übernimmt das Amt weitere Aufgaben in Amtshoheit für seine amtsangehörigen Gemeinden. Zu nennen sind hier die Seniorenarbeit und Tourismusarbeit. Temporär haben die amtsangehörigen Gemeinden auch noch die Jugend- und Sozialarbeit auf das Amt übertragen. Mittlerweile wird diese Aufgabe allerdings wieder durch die Gemeinden wahrgenommen (Interview IV 2018). Die amtsangehörigen Gemeinden erfüllen außerdem weiterhin ihr Satzungsrecht für lokale Aufgaben. Dies beinhaltet u. a. die Gewerbesteuer, Grundsteuer, Hundesteuer, Gebüh-

rensatzungen und die Straßenreinigung. Von besonderer Bedeutung für die amtsangehörigen Gemeinden ist zudem ein eigener Haushalt, der es diesen ermöglicht, in Eigenregie über kleinere Investitionen zu entscheiden.

Trotz der unterschiedlichen funktionalen Profile ihrer jeweiligen Amtsverwaltungen sind sich beide Amtsdirektorinnen der verfassungsrechtlichen Problematik des Amtsmodells bewusst. So ist die Hauptverwaltungsbeamtin von Seelow-Land der Meinung, dass die Übertragung einer Vielzahl von Aufgaben auf die Ämter in vielen Teilen Brandenburgs dazu führe, dass verfassungsrechtliche Probleme entstünden: „Das Amt hat sich verselbstständigt. Es hat sich zu vieler Rechte angenommen. Dies ist mit der Verfassung nicht konform.“ (Interview II 2018).

Auch die Amtsdirektorin von Neuhardenberg teilt diese Bedenken gegenüber dem Amtsmodell. Besonders kritisiert sie dabei neben der mangelnden demokratischen Legitimation des Amtsausschusses und des Amtsdirektors die geringe Anzahl von Amtsausschussmitgliedern. Der Amtsausschuss des Amtes Neuhardenberg bestehe beispielsweise lediglich aus sechs Personen, welche dann über die Belange von ca. 4 500 Einwohnern entscheiden könnten: „Dies halte ich doch für demokratisch angreifbar. [...] Meine persönliche Hoffnung ist es daher, dass mit der Gründung der Verbandsgemeinde diese rechtliche Ungewissheit, dieses undemokratische Zustandekommen der Amtsausschüsse, durch ein rechtssicheres Konstrukt ersetzt wird, mit dem wir arbeiten können.“ (Interview IV 2018).

Die Stadt Seelow, welche als amtsfreie Gemeinde die kommunale Selbstverwaltung momentan in Eigenregie durchführt, betrachtet besonders den Verlust der Verwaltungshoheit für Grundschulen, Kindertagesstätten, Kultureinrichtungen sowie zentrale Sport- und Freizeitanlagen als problematisch. Der größte Kritikpunkt ist jedoch der Verlust des hauptamtlichen Bürgermeisterpostens für die Stadt. Es sei nur schwer mit dem Selbstverständnis der Bürger zu vereinbaren, dass Seelow als Kreisstadt zukünftig nur noch über einen ehrenamtlichen Bürgermeister verfügen soll (Interview I 2018).

### 6.5.2 *Verwaltungsmitarbeiter*

Ein Hauptgrund für die Notwendigkeit der Bildung einer Verbandsgemeinde sind aus Sicht der Hauptverwaltungsbeamtin von Neuhardenberg die Verwaltungsmitarbeiter. Dazu stellt sie fest, dass in der Region ein akuter Fachkräftemangel herrscht. Die Suche nach geeig-

neten Nachwuchskräften gestalte sich hoch kompliziert. Dies bestätigt die Amtsdirektorin von Seelow-Land. Die Anzahl geeigneter Bewerber bei der Besetzung offener Stellen sei in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Das größte Problem für die Verwaltungen sei dabei die Tatsache, dass sie im Wettstreit um hochqualifizierte Kräfte nicht mit den Gehältern konkurrieren kann, die in der Wirtschaft gezahlt würden (Interview II 2018).

Gleichzeitig scheidet ein großer Anteil der Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltungen in der Region in den kommen fünf Jahren altersbedingt aus dem Berufsleben aus (Interview I–IV 2018). Das Amt Neuhardenberg versuche zwar, diesem Problem durch eigene Ausbildungsprogramme entgegenzuwirken, allerdings reiche dies nicht aus, um die Anzahl der Abgänger zu kompensieren (Interview IV 2018).

Dies sei besonders problematisch, da die Verwaltungsmitarbeiter bereits heute eine Vielzahl verschiedener Aufgaben erfüllen müssten. Laut Berechnungen der Hauptverwaltungsbeamtin ist ein einzelner Mitarbeiter momentan für vier bis sechs verschiedene Aufgabengebiete zuständig. Gerade krankheitsbedingte Ausfälle einzelner Mitarbeiter seien so nicht zu kompensieren. Den hohen Stresslevel der Mitarbeiter belegt folgendes Zitat: „Quantitativ und qualitativ ist dieses Personal restlos überfordert von der Vielzahl der Aufgaben.“ (Interview IV 2018).

Die Arbeitsbelastung der Verwaltung ist so hoch, dass sich die Amtsdirektorin sogar um die Gesundheit ihrer Mitarbeiter sorgt: „Wir arbeiten zur Zeit auf menschlichen Verschleiß.“ (ebd.). Gleichzeitig lässt die finanzielle Ausstattung des Amtes die Einstellung weiterer Mitarbeiter nicht zu. Da sich das Amt ausschließlich aus den Umlagen der Gemeinden finanziert, ist auch eine Erhöhung der Personalausgaben nicht möglich.

Die Verbandsgemeindegründung böte laut der Amtsdirektorin von Neuhardenberg die Möglichkeit die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen, indem sich einzelne Mitarbeiter auf bestimmte Themenfelder spezialisieren könnten. Große Möglichkeiten der Kosteneinsparung sieht sie hingegen nicht. Stattdessen könnten allenfalls weitere Kostensteigerungen abgedämpft werden, die durch die Erhöhung der Tarifverträge und Betriebskosten entstünden.

Ein echtes Einsparpotential biete auf lange Sicht lediglich die Führungsebene. Dort könnten durch den Wegfall von zwei Hauptverwaltungsbeamten sowie durch die Reduzierung der Anzahl der Fachbereichsleiter Kosten eingespart werden (Interview IV 2018). Auf der Ebene der Sachbearbeiter sei hingegen kein Personalabbau möglich, stattdessen müssten die Aufgabengebiete der einzelnen Mitarbeiter

angepasst und verkleinert werden, um die Aufgaben adäquat zu erfüllen (ebd.).

Der Bürgermeister von Seelow teilt die Einschätzungen seiner Amtskollegin. Er verweist zudem auf einen nötigen Wandel in der Art der Aufgabenerbringung durch die kommunalen Verwaltungen:

*„Ich sehe die Verwaltung in der heutigen Zeit als Dienstleister für die Bürger. Es geht nicht nur um das Verwalten, sondern um das Gestalten. [...] Dies bedeutet, dass sich eine Region auch entwickeln muss.“*  
(Interview I 2018)<sup>12</sup>

Dieser Gestaltungswille setze jedoch eine ausreichende Zahl an qualifizierten und spezialisierten Mitarbeitern voraus. Eine variable Einsetzbarkeit der Mitarbeiter sei durch komplexer werdende Aufgaben in den unterschiedlichen Aufgabengebieten ohnehin immer weniger möglich (Interview I 2018). Um zukünftige Herausforderungen meistern zu können und gleichzeitig die Verwaltungsmitarbeiter zu entlasten, ist es für den Bürgermeister von Seelow unabdingbar, die hauptamtliche Verwaltung der Verbandsgemeinde an einem Ort zu bündeln. Insgesamt beschäftigen die drei fusionierenden hauptamtlichen Verwaltungen heute 72 Mitarbeiter<sup>13</sup>. Durch die deutliche Erhöhung der Mitarbeiterzahl bei einem gleichzeitig nur leicht wachsenden Aufgabenprofil ließe sich die Anzahl unterschiedlicher Aufgaben pro Mitarbeiter deutlich reduzieren. Ein weiterer Vorteil ist für ihn die Möglichkeit des intensiven persönlichen Austausches zwischen den Verwaltungsmitarbeitern (ebd.). Das brandenburgische Innenministerium erhofft sich durch die Bildung der Verbandsgemeinde in der Oderlandregion vor allem eine Sicherung der kommunalen Verwaltungsqualität: „Das Ziel ist es nicht an erster Stelle, Skaleneffekte zu erzielen, sondern die Verwaltungen überlebensfähig und leistungsfähig zu halten.“ (Interview III 2018). Effizienzsteigerungen und Kostenreduzierungen der Verwaltung stünden dagegen weniger im Fokus.

12 Damit bezieht sich der Bürgermeister von Seelow auf einen Ansatz aus dem New Public Management, der davon ausgeht, dass die moderne Verwaltung eine „Kundenorientierung“ besitzen sollte. Entscheidend bei der Leistungserbringung der Verwaltung ist dabei weniger der Raumbezug territorialer Strukturen, als vielmehr eine netzwerkartige Organisationsstruktur, die einen Austausch zwischen verschiedenen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung ermöglichen (vgl. Benz 2010: 42 ff.).

13 Davon entfallen 30 Mitarbeiter auf die Stadt Seelow, 20 auf das Amt Seelow-Land sowie 22 auf das Amt Neuhardenberg.

Daher soll laut Plänen des MIK in der neuzugründenden Verbandsgemeinde kurzfristig auch auf den Abbau von Personal verzichtet werden. Aufgrund einer ungünstigen Altersstruktur verlören die Kommunalverwaltungen in Brandenburg in absehbarer Zeit ohnehin einen großen Teil ihrer Mitarbeiter. Auch im MIK wird die problematische Suche nach Nachwuchskräften betont. Die Folge dieser Entwicklung sei eine abnehmende Qualität der Verwaltungsleistung. Gleichzeitig steige die Arbeitsbelastung der verbleibenden Mitarbeiter: „Man geht dort sehenden Auges in ein Fachkräfteproblem.“ (ebd.)

Lediglich auf längere Sicht böten größere Verwaltungseinheiten die Chance zu personellen Einsparungen (Interview III 2018). So könnten zukünftig einige Stellen nach dem Ausscheiden der bisherigen Mitarbeiter nicht neu besetzt werden.



# 7. Netzwerkanalyse

Wie im theoretischen Teil aufgezeigt, bieten Netzwerkanalysen die Möglichkeit, Relationen zwischen Akteuren mittels Soziomatrizen messbar zu machen. Die Akteurskonstellationen (Variable  $x_j$ ) umfassen dabei sowohl einzelne dyadische Relationen als auch Betrachtungen von Beziehungen zwischen Akteursgruppen eines Netzwerks. Dem gängigen Aufbau der Netzwerkanalyse folgend, wird zunächst auf die einzelnen Akteure des Netzwerks eingegangen, bevor anschließend das Gesamtnetzwerk in den Fokus rückt.

## 7.1 Relationen der Akteure

Die Soziomatrix (siehe Tabelle 5) zeigt, dass die drei Hauptverwaltungsbeamten der Ämter Neuhardenberg, Seelow-Land und der Stadt Seelow über die höchsten Degrees im untersuchten Netzwerk, welches insgesamt 23 korporative Akteure umfasst, verfügen. Die Amtsdirektorin von Neuhardenberg verfügt insgesamt über 14 Relationen mit weiteren Akteuren. Ihr standardisierter Degree beträgt damit 0,61. Dies stellt den Höchstwert aller untersuchten Akteure des Netzwerkes dar und unterstreicht die herausragende Bedeutung der Amtsdirektorin für den Gründungsprozess der Verbandsgemeinde. Zusätzlich wird diese Einschätzung durch die Aussagen unterstützt, die im Rahmen der qualitativen Interviews erhoben wurden. Für den Referenten des MIK ist die Amtsdirektorin von Neuhardenberg, gar: „[...] nicht nur treibende Kraft, sondern auch geistige Koryphäe und Wissensträgerin vor Ort.“ (Interview III 2018).

Auch die anderen beiden Hauptverwaltungsbeamten verfügen über eine hohe Anzahl von Relationen im Netzwerk. Der Degree des Bürgermeisters von Seelow beträgt 0,52, der der Amtsdirektorin von Seelow-Land immerhin noch 0,43. Besonders intensiv ist der Informationsaustausch zwischen den drei Hauptverwaltungsbeamten. Die drei Verwaltungschefs treffen sich wöchentlich, um über die aktuellen Entwicklungen der Reform zu beraten, wobei die Amtsdirektorin von Neuhardenberg die administrativen Pflichten übernimmt und die Gedanken der drei Hauptverwaltungsbeamten verschriftlicht. Trotz der engen Zusammenarbeit, werden unterschiedliche Standpunkte engagiert vertreten und ausdiskutiert. „Manchmal geht es ganz schön hart

zur Sache, weil jeder meint im Recht zu sein. [...] Wir sind da nicht ganz emotionslos.“ (Interview II 2018)

Sowohl der Bürgermeister von Seelow, als auch die Amtsdirektorin von Neuhardenberg beschreiben ihre Relation mit dem MIK als besonders wichtig. Grundsätzlich fungiert dabei die Amtsdirektorin von Neuhardenberg als Ansprechpartnerin des MIK. Dadurch hat sie im überwiegenden Teil der Kommunikation zwischen Kommunal- und Landesebene die Stellung eines Cutpoints inne (vgl. Kapitel 2). Dies stärkt ihre ohnehin zentrale Position im Netzwerk weiter. Der Austausch zwischen der Amtsdirektorin und dem MIK ist ausgesprochen rege. Antworten auf Rückfragen erfolgen auf beiden Seiten stets zeitnah, sodass sich die Amtsdirektorin zufrieden zeigt: „Da kann ich mir als Amtsdirektorin kein besseres Netzwerk wünschen, muss ich wirklich so sagen.“ (Interview IV 2018). Auch der Bürgermeister von Seelow lobt den Austausch zwischen dem MIK und ihm, wohingegen die Amtsdirektorin von Seelow-Land in keinem direkten Austausch mit dem MIK steht. Stattdessen nutzt sie die Amtsdirektorin von Neuhardenberg zur Kommunikation mit der Landesebene. Zusätzlich stehen alle Hauptverwaltungsbeamten mit den ehrenamtlichen politischen Akteuren ihrer Gemeinden in Kontakt.

Der Degree des oben bereits angesprochenen MIK beträgt 0,30. Auffällig dabei ist, dass das Innenministerium vorwiegend mit den Hauptverwaltungsbeamten der Oderlandregion in Kontakt steht. Dies beinhaltet auch die Amtsdirektoren von Golzow und Lebus. Obgleich sich beide Ämter zunächst gegen einen Beitritt zur Verbandsgemeinde entschieden haben, werden deren Hauptverwaltungsbeamte stets über aktuelle Entwicklungen informiert, um sie eventuell doch noch von einem Beitritt zur Verbandsgemeinde zu überzeugen.

Zusätzlich findet ein Austausch zwischen dem MIK und dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg statt, da diese im Gesetzgebungsprozess angehört werden müssen. Weiterhin steht das Ministerium im Austausch mit den Landtagsabgeordneten der Oderlandregion. Zwar beträgt deren Degree nur 0,22, dennoch kommt den Landtagsabgeordneten im Meinungsbildungsprozess in der Oderlandregion eine wichtige Rolle zu. Laut des Referenten machen gerade die Abgeordneten der parlamentarischen Opposition im brandenburgischen Landtag gezielt Stimmung gegen den Gesetzentwurf und die Verbandsgemeindegründung. Im Innenministerium geht man davon aus, dass dieses Vorgehen gegen die Reform parteipolitisch motiviert ist: „Wir und die Befürworter vor Ort haben es sehr schwer, gegen eine solche Mobilmachung anzugehen [...].“ (Interview III 2018). Auch die

Amtsleiterin von Neuhausen ist der Meinung, dass bei der Verbandsgemeindegründung landes- und parteipolitische Überlegungen eine Rolle spielen (Interview IV 2018).

Vertreter des Landkreises und der Landrat von Märkisch-Oderland halten sich bezüglich der Verbandsgemeindegründung im Hintergrund. Dennoch steht der Landkreis aufgrund seiner Zustimmungspflicht zum Vorhaben in Kontakt mit den Hauptverwaltungsbeamten der Kooperationspartner und dem MIK, was einen Degree von 0,17 ergibt. Auch der Landrat unterstützt die Bildung der Verbandsgemeinde, ohne sich jedoch öffentlich aktiv für deren Bildung einzusetzen (Interview I 2018).

Zwischen den hauptamtlichen Verwaltungen von Neuhausen (0,30), Seelow-Land (0,26) und Seelow (0,26) besteht ein intensiver Austausch. Die Zusammenarbeit findet dabei auch auf der Arbeitsebene zwischen den Verwaltungen statt. Insgesamt gibt es acht Arbeitskreise, die die Gründung der Verbandsgemeinde vorausplanen. Bedingt durch diesen intensiven Austausch verbreiten sich unter den Verwaltungsmitarbeitern jedoch auch rasch Ängste und Vorbehalte. Daher müssen die Hauptverwaltungsbeamten immer wieder moderierend eingreifen (Interview IV 2018). Die Verwaltungen der Kooperationspartner stehen außerdem den ehrenamtlichen Akteuren ihrer jeweiligen Gemeinden für Rückfragen zur Verfügung. Sie agieren daher überwiegend im Umfeld der eigenen Gemeinden. Auch die Hauptverwaltungsbeamten bemühen sich um eine enge Zusammenarbeit mit ihren Verwaltungen, wie folgendes Zitat belegt: „Ich halte es immer mit dem kurzen Dienstweg. Das Ziel ist es, die Wünsche unserer Mitarbeiter zu berücksichtigen.“ (Interview II 2018).

Die Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden und die Stadtverordnetenversammlung von Seelow sind die korporativen Akteure, die letztlich über den endgültigen Fusionsvertrag abstimmen werden. Daher kommt ihnen formal eine zentrale Rolle zu. Die geringen Degrees von 0,17 für die Gemeindevertretungen von Seelow-Land und Neuhausen sowie 0,13 für die Stadtverordnetenversammlung von Seelow zeigen jedoch ein anderes Bild. Die ehrenamtlichen Gemeindevertreter stehen nur in einem geringen Informationsaustausch mit weiteren Akteuren. Lediglich innerhalb ihrer Gemeinden sind sie gut vernetzt.

Selbiges gilt für die Ortsbeiräte von Seelow sowie die Amtsausschüsse und ehrenamtlichen Bürgermeister der beiden beteiligten Ämter, deren Degrees ebenfalls zwischen 0,13 und 0,17 liegen. Die ehrenamtlichen Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden nehmen

dabei jedoch eine Sonderstellung ein. Sie werden durch die Amtsdirektorinnen regelmäßig in Einzelgesprächen über den aktuellen Verhandlungsstand informiert. Im Amt Neuhardenberg geschieht das durch sogenannte „Bürgermeisterberatungen“ (Interview IV 2018), im Amt Seelow-Land finden sogar wöchentliche Einzelgespräche zwischen den Bürgermeistern und der Amtsdirektorin statt.

Die freiwilligen Feuerwehren der fusionierenden Gemeinden wurden aufgrund der in Abschnitt 2.3.1 geschilderten Parameter ebenfalls in die Untersuchung aufgenommen. Alle drei Feuerwehren verfügen über einen relativ geringen Degree von 0,09. Dies liegt daran, dass die Feuerwehren kein offizielles Mitspracherecht im Gründungsprozess der Verbandsgemeinde haben. Allerdings kommt ihnen durch ihre hohe Akzeptanz und gute Vernetzung in der Bevölkerung eine wichtige Funktion im Willensbildungsprozess ebendieser Bevölkerung zu. Daher werden auch die freiwilligen Feuerwehren regelmäßig von den Hauptverwaltungsbeamten über aktuelle Entwicklungen informiert.

## 7.2 Das Gesamtnetzwerk

In absoluten Zahlen betrachtet sind 121 der insgesamt möglichen 506 Dyaden des Gesamtnetzwerks vorhanden. Damit beträgt dessen Dichte 0,24. Dieser geringe Wert unterstreicht die Tatsache, dass es sich bei dem untersuchten Netzwerk um ein verhältnismäßig loses Netzwerk handelt. Der Informationsaustausch zwischen den korporativen Akteuren ist insgesamt nur schwach ausgeprägt. Hauptursache hierfür ist der kaum vorhandene Austausch zwischen den ehrenamtlichen korporativen Akteuren der drei Fusionspartner, welche die Mehrheit aller untersuchten Akteure ausmachen. Ein regelmäßiger Informationsaustausch findet lediglich zwischen den Hauptverwaltungsbeamten und den Verwaltungen der fusionierenden Gemeinden statt.

Eine mögliche Erklärung für diesen nur spärlichen Informationsaustausch liefert die ehrenamtliche Tätigkeit der weiteren korporativen Akteure, also der Stadtverordneten, Ortsbürgermeister, Amtsausschussmitglieder, Gemeindevertreter und Ortsbeiräte. Diese sind häufig berufstätig und verfügen deshalb nicht über die zeitlichen Ressourcen, um sich intensiver in den Verbandsgemeindebildungsprozess einzubringen. Der Bürgermeister von Seelow merkt in diesem Zusammenhang an, dass das Engagement seiner ehrenamtlichen Stadtverordnetenvertreter generell rückläufig sei:

*„Dieses Phänomen zeigt sich vor allem am Rückgang von eigenen Vorlagen durch die Fraktionen in der SVV. Stattdessen verlassen sich die Stadtverordneten zunehmend auf die Vorlagen der Verwaltung.“ (Interview I 2018)*

Dieses Phänomen spiegelt sich nun auch bei der Verbandsgemeindegründung wider. Auch die Akteure der übergeordneten Kreis-, Landesebene sowie der STGB Brandenburg tragen dazu bei, dass die Dichte des Gesamtnetzwerkes gering bleibt, da sie überwiegend lediglich mit den Hauptverwaltungsbeamten der fusionierenden Gemeinden in Kontakt treten.

Zudem wird bei der Betrachtung der Soziomatrix eine weitere Besonderheit deutlich. Innerhalb des Gesamtnetzwerkes bilden sich drei Teilnetzwerke. Diese Teilnetzwerke sind das Amt Neuhardenberg, das Amt Seelow-Land und die Stadt Seelow. Jene Subsysteme setzen sich jeweils aus dem Hauptverwaltungsbeamten, der hauptamtlichen Verwaltung, den ehrenamtlichen Gemeindevertretern und Bürgermeistern sowie den freiwilligen Feuerwehren zusammen und pflegen einen intensiven Informationsaustausch untereinander, was zu einer hohen Dichte der drei Subsysteme führt. Die räumliche Nähe zwischen den korporativen Akteuren und institutionalisierte Zusammentreffen, z. B. in Form von Sitzungen, scheinen den Informationsaustausch innerhalb der Teilnetzwerke zu begünstigen.



# 8. Auswertung der Hypothesen

Der abschließende Teil dieser Arbeit widmet sich der Auswertung der Hypothesen. Zunächst wird die Hypothese 1 qualitativ anhand der gewonnenen Erkenntnisse aus den Interviews diskutiert. Anschließend folgt die Analyse der Akteurskonstellationen im Gründungsprozess der Verbandsgemeinde anhand der erarbeiteten Soziomatrix, die wiederum ebenfalls auf Basis der geführten Interviews erstellt wurde. Die Akteurskonstellationen bilden, wie oben dargestellt, die Variable  $x_3$ . Zusätzlich ermöglicht die Auswertung der Akteurskonstellationen jedoch auch noch die Beantwortung der Hypothese 2, welche die Fragestellung dieser Arbeit präzisiert und gezielt auf den Einfluss der Hauptverwaltungsbeamten abstellt. Zur Beantwortung der zweiten Hypothese werden die relevanten Aspekte der Netzwerkanalyse daher nochmals genauer aufgearbeitet und qualitativ durch Äußerungen der Interviewpartner ergänzt.

## 8.1 Hypothese 1

Immer wieder wird im kommunalwissenschaftlichen Diskurs darüber diskutiert, dass Bürger gegenüber Reformen grundsätzlich kritisch eingestellt seien. Gerade im Land Brandenburg lässt sich dies auch in der Praxis feststellen. So kam es in jüngster Zeit im Rahmen der gescheiterten „Verwaltungsstrukturreform 2019“ und bei der Umsetzung der inzwischen überarbeiteten Polizeistrukturreform „Brandenburg 2020“ zu massiven Widerständen in der Bevölkerung und unter den kommunalen Funktionsträgern. Daher soll im Rahmen dieser Arbeit folgende Hypothese überprüft werden:

*Die Bevölkerung der fusionierenden Gemeinden lehnt die Bildung der Verbandsgemeinde ab.*

Im Innenministerium zeigt man sich davon überzeugt, dass die Bevölkerung Veränderungen und damit auch Reformen grundsätzlich negativ gegenübersteht. In diesem Zusammenhang verweist der Referent auf den Ansatz des Change-Managements in der Wissenschaft. Zu

Beginn von Reformprozessen müssten stets Strukturen aufgebrochen werden, um Veränderungen erzielen zu können. Dies führe zu Protesten der Bürger:

*„Rein soziologisch wollen die Menschen gerne das bewahren, was sie haben, weil Veränderungen immer Ungewissheit bedeuten. [...] Das ist ein Punkt, der trifft im Privaten zu, der trifft auf Organisationseinheiten zu und im Großen und Ganzen auch auf Strukturen.“* (Interview III 2018)

Daher sei es für Kommunen sowie deren Funktionsträger bequemer die Verantwortung für Reformen auf das Land zu delegieren, um nicht den Unmut der Bevölkerung auf sich zuziehen. Diesen Prozess gelte es zu verhindern, indem kommunale Entscheidungsträger mit einbezogen würden. Im Rahmen der Verbandsgemeindegründung verlaufe diese Zusammenarbeit zwischen den Hauptverwaltungsbeamten und dem MIK ideal (ebd.). Um den Reformprozess in der Oderlandregion zu begleiten, hat das MIK zudem eine Informationsbroschüre in einfacher Sprache erstellt. In dieser sollen der Bevölkerung die Argumente zur Gründung einer Verbandsgemeinde nähergebracht werden (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales 2017). Nichtsdestotrotz unterstreicht der Referent des MIK die Tatsache, dass sich die Bürger auch mit guten Sachargumenten kaum überzeugen ließen. Dies erschwere einen konstruktiven Bürgerdialog (Interview III 2018).

Die Amtsdirektorin von Neuhardenberg hingegen zeigt sich bezüglich einer grundsätzlichen Reformunwilligkeit der Bevölkerung skeptisch. Sie geht vielmehr davon aus, dass sich die Mehrheit der Bürger kaum für die Gründung der Verbandsgemeinde interessiert und dem Thema daher indifferent gegenüber steht: „Meine Erfahrung ist: Ein Großteil der Bürger ist mit diesem Thema überhaupt nicht vertraut.“ (Interview IV 2018). Auch angebotene Informationsveranstaltungen zum Thema würden von der Bevölkerung kaum frequentiert. Unter den ehrenamtlich engagierten Bürgern des Amtes Neuhardenberg habe hingegen zunächst durchaus eine ablehnende Haltung gegenüber der Bildung der Verbandsgemeinde vorgeherrscht. Allerdings ist es der Amtsdirektorin durch einen intensiven und offenen Dialog und ein intaktes Vertrauensverhältnis gelungen, diese Akteure von der Notwendigkeit der Reform zu überzeugen: „Das ist allerdings wirklich eine permanente Arbeit zwischen der Verwaltung, die das [die Reform Anm. d. Verf.] umsetzt und dem Ehrenamt.“ (ebd.). Die Amtsdirektorin von Neuhardenberg hält es dabei für essentiell, dass die Verwaltung nach

außen geschlossen auftritt. Nur so könne eine Verunsicherung der ehrenamtlich Tätigen verhindert und gleichzeitig Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung geschaffen werden (Interview IV 2018).

Die Hauptverwaltungsbeamten von Seelow und Seelow-Land stimmen hingegen überwiegend mit den Einschätzungen des MIK überein. Allerdings differenzieren sie die dortige Meinung. Beide halten das Alter der Bürger für eine wichtige Variable bei der Bewertung der Verbandsgemeindegründung. So sieht der Bürgermeister der Stadt Seelow innerhalb der Bürgerschaft eine Zweiteilung der Meinung bezüglich kommunaler Reformen. Jüngere Einwohner stünden der Reform deutlich offener gegenüber als ältere Bürger. Erstere gingen beispielsweise davon aus, dass eigene örtliche Interessen gegenüber der Verbandsgemeinde auch über Gemeinderäte und Ortsbeiräte vertreten werden könnten. Für die Gruppe der Älteren spielten historisch gewachsene Strukturen hingegen, gerade aus ideologischen Gründen, eine wichtige Rolle. Für ältere Einwohner der Stadt Seelow sei ein Verlust der Eigenständigkeit Seelows durch die Eingliederung in eine Verbandsgemeinde daher nur schwer vorstellbar (Interview I 2018). Die Amtsdirektorin von Neuhardenberg sieht anstelle des Alters hingegen eher charakterliche Züge der Akteure als relevant für deren Stimmungsbild zur Reform an (Interview IV 2018).

Eine weitere genannte Ursache für eine ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber der Reform ist laut des Bürgermeisters von Seelow die Tatsache, dass gerade in den kleineren, momentan noch amtsangehörigen Gemeinden unter den Bürgern die Angst vorherrsche, dass sich in einer Verbandsgemeinde lediglich die Stadt Seelow entwickeln könnte. Diese Einschätzung hänge vor allem damit zusammen, dass die Bürger ein vermeintliches Übergewicht Seelows in der zukünftigen Verbandsgemeindevertretung befürchten (Interview I 2018). Aufgrund einer ungefähren Parität der Einwohnerzahlen der Ämter Neuhardenberg und Seelow-Land sowie der Stadt Seelow erscheint diese Sorge rational jedoch nur schwer begründbar. In diesem Zusammenhang verweist der Bürgermeister jedoch auf die Tatsache, dass es kaum möglich sei, auf sachlicher Ebene in einen Bürgerdialog zu treten. Grundsätzlich wünsche sich die Mehrheit der Bürger dennoch eine große, übergeordnete und vor allem funktionale Verwaltung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung kleinteiliger kommunalpolitischer Strukturen (ebd.).

Daher zeigt sich der Bürgermeister von Seelow auch trotz des Widerstands aus einigen Teilen der Bevölkerung als klarer Verfechter der Verbandsgemeinde:

*„Veränderungen müssen sein, sollten gewollt sein und wenn wir das wollen, sollten wir das (die Reformen) auch machen. Irgendwann muss es einen Neuanfang geben. [...] Ich will noch gestalten hier, deswegen gebe ich meine Power.“ (Interview I 2018)*

Gerade vor dem Hintergrund eines sinkenden Engagements der ehrenamtlichen Stadtverordnetenvertreter und einer damit einhergehenden Gefährdung einer demokratischen Kontrolle der Arbeit der Verwaltung durch die Stadtverordnetenversammlung (SVV) bestünde Handlungsbedarf.

Die Amtsdirektorin aus Seelow-Land bekräftigt die Sorge ihrer Bürger vor einer Vernachlässigung der amtsangehörigen Gemeinden im Zuge der Verbandsgemeindebildung: „Meine Bürger sagen, dass sich Seelow zu Lasten unserer Dörfer entwickelt.“ (Interview II 2018). Sie betont zudem ähnlich wie die Amtsdirektorin von Neuhardenberg, dass besonders die ehrenamtlichen Funktionsträger im Amt Seelow-Land der Verbandsgemeinde äußerst kritisch gegenüberstünden. Fast alle der 60 gewählten Gemeindevertreter des Amtes Seelow-Land seien gegen die Verwaltungsstrukturreform. Nicht in den Reformprozess involvierte Bürger stünden der Reform hingegen öfter indifferent gegenüber. Dies gelte gerade für jüngere Einwohner, die sich kaum noch ehrenamtlich in kommunalpolitischen Gremien engagierten und deshalb auch nur schlecht über kommunalpolitische Abläufe informiert seien (ebd.).

Ältere Bürger stehen der Reform auch im Amt Seelow-Land kritisch gegenüber, wie folgende Aussage belegt: „Alles was neu ist, wollen die nicht.“ (Interview II 2018). Grundsätzlich spielen emotionale Aspekte in der Bevölkerung des Amtes Seelow-Land bei der Bewertung der Reform eine wichtige Rolle. Als problematisch wird hier auch wahrgenommen, dass Bürger ihr generell vorhandenes diffuses Gefühl der Unzufriedenheit mit der politischen Situation mit einer Ablehnung der Verbandsgemeindegründung koppeln würden, ohne dass es dafür erkennbare Gründe gäbe (ebd.). Als weiteren Hemmschuh macht die Amtsdirektorin die Vielzahl an geglückten und gescheiterten Reformbemühungen aus, die das Amt Seelow-Land seit der Wiedervereinigung erlebt hat (vgl. Kapitel 6.1). Dies habe zu einer gewissen Reformmüdigkeit unter den Bürgern geführt.

Die oben aufgestellte Hypothese wird durch die Mehrheit der Interviewpartner verifiziert. Die Bürger der beteiligten Kommunen stehen der Verwaltungsstrukturreform in der Oderlandregion grundsätzlich kritisch gegenüber. Das gilt bei genauerer Betrachtung besonders für

ehrenamtlich engagierte und ältere Bürger, während jüngere Einwohner häufig wenig in die Reformdiskussion involviert sind. Des Weiteren verweisen alle Gesprächspartner darauf, dass emotionale Argumente häufig einen höheren Stellenwert einnehmen als Sachargumente (Interview I–IV 2018). Dies erschwert einen konstruktiven Dialog.

Bei der Auswertung der Interviews wird zusätzlich deutlich, dass die politischen Akteure der Oppositionsparteien im brandenburgischen Landtag Stimmung gegen die Verbandsgemeindegründung machen (Interview III & IV 2018). Eine wichtige Rolle im Meinungsbildungsprozess nehmen dabei der Bundestagsabgeordnete und die Landtagsabgeordneten der Region ein. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass parteipolitische Überlegungen auch auf der kommunalen Ebene eine solch wichtige Rolle spielen. Zusätzlich haben die wechselhaften Äußerungen der Landesregierung im Zuge der gescheiterten Kreisgebietsreform und die Aufhebung des Leitbildes zur Verwaltungsstrukturreform Vertrauen bei den Bürgern und ehrenamtlich Tätigen zerstört (Interview IV 2018).

## 8.2 Hypothese 2

Die Doppelfunktion der Akteurskonstellationen im Aufbau dieser Arbeit wurde zu Beginn dieses Kapitels bereits geschildert. Zunächst soll nochmals der Wortlaut der zweiten Hypothese dieser Arbeit in Erinnerung gerufen werden:

*Aufgrund ihrer starken Vernetzung in den Gemeinden sowie ihrer Scharnierfunktion zwischen der Landes- und Kommunalebene nehmen die Hauptverwaltungsbeamten der fusionierenden Gemeinden eine Schlüsselposition bei der Gründung einer Verbandsgemeinde ein.*

Wie die Netzwerkanalyse gezeigt hat, verfügen die drei Hauptverwaltungsbeamten der Ämter Neuhardenberg, Seelow-Land und der Stadt Seelow tatsächlich über die höchsten Degrees des untersuchten Netzwerks. Der standardisierte Degree der Amtsdirektorin von Neuhardenberg beträgt 0,61. Auch die weiteren Hauptverwaltungsbeamten verfügen über hohe Degrees. Jener des Bürgermeisters von Seelow beträgt 0,52, der der Amtsdirektorin von Seelow-Land liegt bei 0,43. Damit befinden sich die Degrees aller drei Hauptverwaltungsbeamten deutlich über der Dichte des Gesamtnetzwerkes von 0,23. Dies kann als klares Indiz für die Bedeutung der Hauptverwaltungsbeamten gedeutet werden.

Eine vertiefte inhaltliche Auswertung der Interviews zeichnet ein ähnliches Bild nach. Hier wird auch auf die Selbsteinschätzung der Hauptverwaltungsbeamten eingegangen. Diese vertreten bezüglich ihrer eigenen Rolle im kommunalpolitischen Gefüge unterschiedliche Standpunkte.

Die Amtsdirektorin von Seelow-Land sieht sich in erster Linie ihren amtsangehörigen Gemeinden gegenüber verantwortlich, deren Belange und Wünsche für sie an erster Stelle stehen und für die sie eintritt: „Mir liegen meine Dörfer am Herzen und ich will natürlich, dass es allen gut geht.“ (Interview II 2018). Die Amtsdirektorin von Neuhardenberg betrachtet ihre eigene Position hingegen weniger als politisches Amt, da sie lediglich indirekt durch den Amtsausschuss legitimiert sei:

*„Ich sehe mich als Verwaltungsleiterin, zu der ich gewählt worden bin, nicht als politisches Organ. [...] Die legitimierten Organe sind aus meiner Sicht die Gemeindevertretungen und Ortsbeiräte.“* (Interview IV 2018)

Damit grenzt sich die Amtsdirektorin auch selbst deutlich von der Position des hauptamtlichen Bürgermeisters ab. Vielmehr sieht sie sich in einer beratenden Funktion der politischen Organe:

*„Ich greife tatsächlich nur ein, wenn nach der Kommunalverfassung eine Rechtswidrigkeit vorliegt und ich dann ein Beanstandungsrecht vorzunehmen habe.“* (ebd.)

Trotz dieser eher restriktiven Einschätzung ihrer eigenen Kompetenzen, nimmt die Amtsdirektorin von Neuhardenberg als Cutpoint zwischen der Kommunal- und der Landesebene eine entscheidende Position im Netzwerk ein (vgl. Kapitel 7.1). Ihr starkes Engagement kann dabei durchaus als politisch wahrgenommen werden. Zusätzlich bereitet sie die Bildung der Verbandsgemeinde als gelernte Juristin federführend vor und treibt diese so voran.

Der Bürgermeister von Seelow äußert sich aufgrund deren fehlender direkter demokratischer Legitimation, kritisch über die Rolle der Amtsdirektoren:

*„Aus meiner Sicht ist ein Amtsdirektor gar nicht mit einem hauptamtlichen Bürgermeister zu vergleichen [...]. Bei einem Bürgermeister, der vom Volk gewählt wird, ist aus meiner Sicht ein anderes Herzblut*

*mit bei. [...] Der Bürgermeister ist enger an den Bürgern dran.“ (Interview I 2018)*

Dennoch erkennt auch er die Schlüsselposition der Amtsdirektorin von Neuhardenberg an. Zugleich bezeichnet sich der Bürgermeister von Seelow selbst als Ausgangspunkt für die Reformbemühungen zur Bildung der Verbandsgemeinde (ebd.). Als einziger direktdemokratisch legitimer Akteur wird es nach den Planungen der drei Hauptverwaltungsbeamten dennoch der Bürgermeister von Seelow sein, der zunächst das Amt des Verbandsgemeindebürgermeisters übernehmen wird (Interview II & IV 2018).

Das MIK käme aufgrund der Erarbeitung des Gesetzentwurfes ebenfalls als Schlüsselakteur und förderndes Element für die Verbandsgemeindegründung in Betracht. Diese Erwartung erfüllt sich allerdings nur bedingt. Zwar betont insbesondere die Amtsdirektorin von Neuhardenberg den exzellenten fachlichen Austausch mit dem MIK (siehe oben), der wechselhafte Kurs der Landesregierung zum Thema Verwaltungsstrukturreform wird hingegen von den Kooperationspartnern unisono kritisiert und als maßgeblich für die Verunsicherung der Bürger und ehrenamtlichen Funktionsträger in der Oderlandregion bezeichnet.

Für besondere Kritik sorgte das Zurückziehen des Leitbildes zur Verwaltungsstrukturreform durch die Landesregierung im Zuge der gescheiterten Kreisgebietsreform am 15. 11. 2017. Dies habe neben Verunsicherung auch für Frustration in den Gemeinden der Oderlandregion gesorgt und sei schließlich auch der Auslöser für die Ämter Golzow und Lebus gewesen, sich aus den Planungen zur Verbandsgemeindegründung zurückzuziehen (Interview I, II & IV 2018). Zusätzlich wurden im bereits stattfindenden Gründungsprozess weitere relevante Änderungen in den Planungen des MIK vorgenommen. Zu nennen ist hier besonders eine Änderung durch den aktuellen Gesetzentwurf. Nachdem zuvor die Neugründung von Ämtern nicht mehr möglich sein sollte und lediglich Bestandsschutz gegeben war, sollen Neugründungen von Ämtern nun doch wieder möglich sein (vgl. LT-Drs. 6/8594 2018). Dies stößt insbesondere in der Stadt Seelow auf Kritik:

*„Das muss sich auch die Landesregierung zuschreiben lassen, dass man uns eigentlich immer so ein paar Knüppel zwischen die Beine geschmissen hat. Rein in die Kartoffeln – raus aus den Kartoffeln.“ (Interview I 2018)*

Alle interviewten Akteure unterstreichen zudem die Tatsache, dass der Anstoß zur Gründung einer Verbandsgemeinde in der Modellregion Oderland nicht von der Landesregierung ausging, sondern von den beteiligten Gemeinden (Interview I–IV 2018). Dies war laut MIK auch ein entscheidender Faktor für die Kooperation zwischen dem Land und der Modellregion:

*„[...] da ein ganz eigener Antrieb der kommunalen Akteure vor Ort vorhanden war. Die [beteiligten Kommunen – Anm. d. Verf.] sind an uns herangetreten, weil sie für sich Handlungsnotwendigkeiten erkannt haben und eine eigene Motivation hatten, etwas zu verändern.“*  
(Interview III 2018)

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die oben genannte Hypothese als verifiziert angesehen werden kann. Die drei Hauptverwaltungsbeamten nehmen eine Schlüsselposition im Verbandsgemeindegründungsprozess ein. Zwischen den drei Hauptverwaltungsbeamten lassen sich jedoch Unterschiede ausmachen. Während die Amtsdirektorin von Neuhardenberg als Kopf des Prozesses angesehen werden kann, der für die inhaltliche Ausgestaltung verantwortlich ist, nimmt der Bürgermeister von Seelow eher eine repräsentative Funktion nach außen hin ein. Gleichzeitig zeigt er sich als klarer Verfechter des Verbandsgemeindemodells. Beide agieren zudem als Schnittstelle zwischen der Landes- und der Kommunalebene. Die Amtsdirektorin von Seelow-Land ist in ihrem Wirken durch amtsinterne Widerstände gegen die Verbandsgemeinde hingegen gehemmt. Sie wirbt mit weniger Enthusiasmus für die Gemeindefusion, als ihre beiden Amtskollegen. Zudem hat sie auch keine Schnittstellenfunktion zwischen den Ebenen inne, sondern agiert vorwiegend im kommunalen Umfeld.

Nichtsdestotrotz können alle drei Hauptverwaltungsbeamten, auch aufgrund ihres hohen Grades im Netzwerk, als entscheidend für die Verbandsgemeindegründung angesehen werden, wie folgendes Zitat nochmals verdeutlicht: „Alle beteiligten Hauptverwaltungsbeamten waren immer Unterstützer des Vorhabens.“ (Interview III 2018).

## 9. Fazit

Im abschließenden Fazit werden die gewonnenen Erkenntnisse des empirischen Teils nochmals zusammengefasst und anschließend in Kontext zu den bisherigen kommunalen Reformen in Brandenburg gesetzt. Wie im Theorieteil dargelegt, haben alle unabhängigen Variablen einen Einfluss auf die Verbandsgemeindegründung. Zusätzlich wird geprüft, inwieweit die gewonnenen Erkenntnisse der Fallstudie auf weitere etwaige Gemeindefusionen im Land Brandenburg übertragbar sind.

Die Ämter und Gemeinden der Oderlandregion greifen bereits seit längerer Zeit auf das Mittel der interkommunalen Zusammenarbeit zurück (vgl. Kapitel 6.1) und haben so den Grundstein für die nun geplante Gemeindefusion gelegt. Die über viele Jahre praktizierte Kooperation hat das gegenseitige Vertrauen gestärkt und ein gemeinsames Problembewusstsein der Gemeinden entstehen lassen. Der im April 2018 vorgestellte Gesetzentwurf zum „Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene“, welcher im Herbst 2018 vom brandenburgischen Landtag verabschiedet werden wird, hilft den fusionswilligen Gemeinden nun bei der konkreten Ausgestaltung der geplanten Gemeindefusion. Das neugeschaffene Modell der Verbandsgemeinde ermöglicht es dabei, den auf kommunaler Ebene vorhandenen Zielkonflikt zwischen größeren und damit effizienteren Verwaltungsstrukturen und einer lebendigen kommunalen Selbstverwaltung anzugehen. Dies hat den ohnehin vorhandenen Reformwillen in der Region weiter vertieft und die Schaffung einer neuen Verwaltungsstruktur ermöglicht. Der institutionelle Kontext ( $x_1$ ) hat also einen positiven Einfluss auf die Gründung der Verbandsgemeinde.

Selbiges gilt für die nichtinstitutionellen Faktoren ( $x_2$ ), die in Form des demographischen Wandels in der Oderlandregion auftreten. Der bereits spürbare und anhaltende Bevölkerungsrückgang, bei einer gleichzeitig alternden Bevölkerung, führt dazu, dass in der Oderlandregion Reformbedarf besteht. Die bereits heute angespannte finanzielle Situation vieler Gemeinden ( $x_3$ ) wird sich aller Voraussicht nach weiter eintrüben, da der demographische Wandel auch zu einem Rückgang von Bürgern im erwerbsfähigen Alter führen wird (siehe Tabelle 4). Dies wirkt sich in der Folge negativ auf die Steuereinnahmen der Gemeinden aus und erschwert so auch die Finanzierung der kommunalen Verwaltungstätigkeit. Dieses Problem fällt besonders heftig ins Gewicht,

da die Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen bereits heute stark belastet sind. Eine weitere Senkung der Verwaltungskosten bei gleichbleibendem Tätigkeitsprofil erscheint daher illusorisch, was ebenfalls für die Schaffung neuer und größerer Verwaltungsstrukturen spricht.

Nichtsdestotrotz ist das Stimmungsbild unter den korporativen Akteuren der Oderlandregion ( $x_3$ ) sehr geteilt. Gerade die ehrenamtlichen politischen Akteure stehen einer Verbandsgemeindegründung kritisch gegenüber. Selbiges gilt auch für den Großteil der Bevölkerung der fusionswilligen Gemeinden, wie die Auswertung der Hypothese 8.1 gezeigt hat. Dies hat einstweilig dazu geführt, dass sich in der Oderlandregion lediglich die Ämter Neuhardenberg und Seelow-Land sowie die Stadt Seelow auf die Gründung der Verbandsgemeinde einigen konnten. Bedauerlich ist dies insofern, da die Modellregion Oderlandregion aus geographischer Perspektive ideale Bedingungen zu einer Gemeindefusion aller Ämter und Gemeinden der Oderlandregion böte. Seelow als Kreisstadt und historisches Zentrum der Region würde von den weiteren Gemeinden kreisförmig komplett umschlossen werden (siehe Karte 1). Die überschaubare Anzahl von korporativen Akteuren im Gesamtnetzwerk der Oderlandregion ( $x_4$ ) würde es zudem erleichtern, Entscheidungen zu erzielen.

Zusammenfassend lässt sich bereits nach der Analyse der Variablen  $x_1 - x_4$  konstatieren, dass die Verbandsgemeindegründung eine fast schon logische Konsequenz aus den gegebenen Bedingungen der Oderlandregion ist. Nichtsdestotrotz erfordert die Verbandsgemeindegründung die Zustimmung der politischen Entscheidungsträger in der Oderlandregion, zumal die Gemeindefusion auf freiwilliger Basis erfolgen soll (Interview III 2018).

Die Handlungsweise jener Entscheidungsträger wird wiederum besonders stark durch die Akteurskonstellationen ( $x_3$ ) beeinflusst. Im Zuge der durchgeführten Netzwerkanalyse wurden diese Konstellationen untersucht. Hierbei wurde deutlich, dass die Hauptverwaltungsbeamten den größten Anteil an der geplanten Verbandsgemeindegründung haben. Sie sind am besten mit den weiteren korporativen Akteuren des Netzwerks verbunden und dominieren so aufgrund ihres Informationsvorsprungs die Verhandlungen des Fusionsprozesses. Zusätzlich setzen sich die Hauptverwaltungsbeamten proaktiv für das Modell der Verbandsgemeinde ein. Eine tiefergehende Analyse ebener Akteure im Zuge der Überprüfung der Hypothese 8.2 hat diesen Eindruck verstärkt.

Bereits in der Einleitung wurde auf die Aktualität des Forschungsgegenstands verwiesen. Kurz vor dem gesetzten Stichtag, dem 1. Juli

2018, haben die Gemeindevertretungen von Falkenhagen (Mark) und Lietzen aus dem Amt Seelow-Land ihre Zustimmung zur Verbandsgemeindegründung wieder in Frage gestellt, sodass momentan lediglich eine rechtlich nicht bindende Absichtserklärung zum Beitritt dieser Gemeinden existiert. Stattdessen wollen die beiden Gemeinden ihr abschließendes Votum bis zur Verabschiedung des endgültigen Gesetzentwurfes durch den brandenburgischen Landtag zurückstellen. Das Zögern der beiden amtsangehörigen Gemeinden erschwert die Konkretisierung der Planung zur Bildung der Verbandsgemeinde erheblich und führt zudem zu Konflikten zwischen den Kooperationspartnern: „Das ist natürlich demotivierend für Akteure, die vorwärts gehen wollen.“ (Interview IV 2018). Unabhängig von der Teilnahme des Amts Seelow-Land werden sich die Stadt Seelow und die beiden amtsfreien Gemeinden Gusow-Platkow und Neuhardenberg jedoch in jedem Fall zu einer Verbandsgemeinde zusammenschließen (Interview I & IV 2018).

Im Kontext brandenburgischer Kommunalreformen stellt die Verbandsgemeindegründung einen Sonderfall dar. Bei bisherigen Reformvorhaben ließ sich überwiegend eine Top-Down Struktur zwischen der Kommunal- und Landesebene ausmachen. In der vorliegenden Fallstudie waren jedoch die Gemeinden die treibenden Kräfte der Verbandsgemeindegründung, sodass von einer Bottom-Up Struktur gesprochen werden kann. Auf der kommunalen Ebene zeigt sich hingegen weiterhin eine deutliche Top-Down Struktur. Es sind die Hauptverwaltungsbeamten, die den Informationsfluss kontrollieren und sich maßgeblich für die Verbandsgemeindegründung einsetzen.

Die Auswertung der Variablen zeigt, dass in der Oderlandregion eine Vielzahl von Faktoren für die Gründung einer Verbandsgemeinde sprechen. Zusätzlich wird die Gemeindefusion als Pilotprojekt durch Landesmittel finanziell massiv gefördert. Es ist daher nur schwer abzuschätzen, inwieweit die gewonnenen Erkenntnisse dieser Fallstudie auf weitere Verbandsgemeindegründungen übertragbar sind. Der enorme Einfluss der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten wurde im Rahmen dieser Arbeit mehrfach herausgearbeitet. Dieses Engagement dürfte sich in anderen Ämtern und Gemeinden des Landes jedoch nur selten replizieren lassen, da es in Brandenburg unter den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten grundsätzlich eine hohe Akzeptanz für das Amts-Modell gibt (Interview III 2018).

Nichtsdestotrotz wird die Gründung der Verbandsgemeinde in der Oderlandregion wichtige Erkenntnisse für die praktische Umsetzung des Verbandsgemeindemodells im Land Brandenburg liefern. Aus

demokratietheoretischer, verwaltungswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Perspektive erscheint dieses Modell in jedem Falle geeignet, um das brandenburgische Kommunalsystem zukünftig handlungsfähig und gleichzeitig bürgernah aufzustellen.

# Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2015: *Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2014–2040*. Potsdam.  
URL: [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat\\_berichte-/2015/SB\\_A01-08-00\\_2015u00\\_BB.pdf](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte-/2015/SB_A01-08-00_2015u00_BB.pdf), Stand 07.07.2018.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018: *Statistischer Bericht – Bevölkerungsentwicklung und Flächen der kreisfreien Städte, Landkreise und Gemeinden im Land Brandenburg 2016*. Potsdam.  
URL: [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat\\_berichte-/2018/SB\\_A01-04-00\\_2016j01\\_BB.pdf](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte-/2018/SB_A01-04-00_2016j01_BB.pdf), Stand 13.06.2018.
- Benz, Arthur, 2010: *Braucht die öffentliche Verwaltung den Raumbezug und welche Bedeutung hat er für die Zukunft?* In: Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Verwaltung und Raum – Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*. Baden-Baden, Nomos, S. 39–49.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2017: *Politikfeldanalyse: eine Einführung*. Wiesbaden, Springer VS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2013: *Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke – Programmstrategie zum Städtebauförderungsprogramm*. Berlin.  
URL: [https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/KleinereStaedte/Programmstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/KleinereStaedte/Programmstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Stand 22.06.2018.
- Burt, Ronald S., 1983: *Network Data from Informant Interviews*. In: Burt, Ronald S./Minor, Michael J.: *Applied Network Analysis – A Methodological Introduction*. Beverly Hills, SAGE, S. 133–157.
- Dosch, Axel/Drewing, Thomas/Gade, Michael/Hempel, Hans-Jürgen, 2013: *Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Oderlandregion*. MORO-Geschäftsstelle Oderlandregion (Hrsg.), Seelow.  
URL: [http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/moro\\_regionale\\_daseinsvorsorge\\_web1.pdf](http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/moro_regionale_daseinsvorsorge_web1.pdf), Stand 10.07.2018.
- Duve, Thomas, 2005: *Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden: Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg*. Hamburg, Verlag Dr. Kovač.

- Duve, Thomas, 2013: *Die Kommunalreformen des Landes Brandenburg*. In: Junkernheinrich, Martin/Lohring, Wolfgang (Hrsg.): *Kommunalreformen in Deutschland*. Baden-Baden, Nomos, S. 381–400.
- Gebhardt, Ihno, 2013: *Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?* In: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen: *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern: der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*. Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, S. 67–92.
- Gehne, David H., 2012: *Bürgermeister: Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. Stuttgart, Boorberg.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, 2017: *Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) – zweiter Entwurf vom 2. Dezember 2017*. Potsdam.  
URL: <https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/artikel.658229.php>, Stand 23. 06. 2018.
- Illy, Anette, 2015: *Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen. Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger*. Wiesbaden, Springer Gabler.
- Ipsen, Jörn, 2007: Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland. In: Mann, Thomas/Elvers, Thorsten: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, S. 565–661.
- Janning, Frank/Schneider, Volker, 2006: *Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jansen, Dorothea, 1999: *Einführung in die Netzwerkanalyse – Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Opladen, Leske und Budrich.
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, zuletzt geändert im Juli 2014. Potsdam, Landtag Brandenburg.  
URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212922>, Stand 15. 06. 2018.
- Kuhlmann, Sabine, 2009: *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden, Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp/Schwab, Christian/Zeit, Dirk, 2012: *Kommunal- und Verwaltungsreform: Optionen zur Neugestaltung der Gemeindeebene in Brandenburg*. Speyer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2012: *Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Landesamt für Bauen und Verkehr, 2015: *Bevölkerungsvorausschätzung 2014–2030 Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg*. Hoppegarten.  
URL: [http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt\\_wohnen/rb\\_Aemterschaetzung\\_2014\\_bis\\_2030.pdf](http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/rb_Aemterschaetzung_2014_bis_2030.pdf), Stand 24.06.2018.
- Landesregierung Brandenburg, 2018: *Gesetzentwurf zum Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene*. Drucksache 6/8594. Potsdam.  
URL: [https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/plenum/gesetzgebung/aktuelle\\_gesetzentwuerfe/396496](https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/plenum/gesetzgebung/aktuelle_gesetzentwuerfe/396496), Stand 05.07.2018.
- Laumann, Edward O./Marsden, Peter V./Prenskys David, 1983: *The Boundary Specification Problem in Network Analysis*. In: Burt, Ronald S./Minor, Michael J.: *Applied Network Analysis – A Methodological Introduction*. Beverly Hills, SAGE, S. 18–35.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main [u. a.], Campus-Verlag, S. 39–72.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Brandenburg, 2017: *Modellregion Oderland – Mitgestalten. Vorangehen. Vorbild Sein. Handreichung zur Bildung einer Amtsgemeinde in der Oderlandregion*. Potsdam.
- Nierhaus, Michael/Gebhardt, Ihno, 2000: *Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand – Von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde?* Berlin, Duncker & Humblot.
- Nohl, Arnd-Michael, 2014: *Interview und dokumentarische Methode – Anleitungen für die Forschungspraxis*. Wiesbaden, Springer VS.
- Plümper, Thomas, 2012: *Effizient schreiben: Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten*. München, Oldenbourg Verlag.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika, 2009: *Qualitative Sozialforschung – Ein Arbeitsbuch*. München, Oldenbourg Verlag.
- Reichertz, Jo, 2014: *Empirische Sozialforschung und soziologische Theorie*. In: Bauer, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.) *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 65–80.
- Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth, 2014: *Politikfeldanalyse im Studium – Fragestellungen, Theorien, Methoden*. Baden-Baden, Nomos.

- Reutter, Werner, 2016: „Ländersachen“ – *Landesverwaltung und kommunale Selbstverwaltung*. In: Anter, Andreas/Lorenz, Astrid/Reutter, Werner (Hrsg.) *Politik und Regieren in Brandenburg*. Wiesbaden, Springer VS, S. 167–186.
- Rosenfeld, Martin/Kluth, Winfried/Haug, Peter/Heimpold, Gerhard/Michelsen, Claus/Nuckelt, Jana, 2007: *Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Strukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt*. Halle.  
URL: [https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user\\_upload/press/press\\_releases/-iwh-press-release\\_2007-22\\_de\\_L\\_Gutachten\\_Verwaltungsstrukturen.pdf](https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/press/press_releases/-iwh-press-release_2007-22_de_L_Gutachten_Verwaltungsstrukturen.pdf), Stand 27.06.2018.
- Rürup, Matthias/Röbken, Heinke/Emmerich, Marcus/Dunkake, Imke, 2015: *Netzwerke im Bildungswesen – Eine Einführung in ihre Analyse und Gestaltung*. Wiesbaden, Springer VS.
- Scharpf, Fritz W., 2006: *Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt-Lauber, Brigitte, 2007: *Das qualitative Interview oder: Die Kunst des Reden-Lassens*. In: Götttsch, Silke/Lehmann, Albrecht (Hrsg.) *Methoden der Volkskunde- Positionen, Quellen, Arbeitsweisen der Europäischen Ethnologie*. Berlin, Reimer, S. 169–188.
- Serdült, Uwe, 2002: *Soziale Netzwerkanalyse: eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren*. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (2), S. 127–141.
- Statistisches Bundesamt, 2018: *Erwerbstätigenquoten*. Wiesbaden.  
URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesamtwirtschaft-Umwelt/Arbeitsmarkt/Methoden/Begriffe/Erwerbstaetigenquoten.html>, Stand 28.06.2018.
- Steinkraus, Doris, 2018: *Erstes Bündnis besiegelt – Seelow, Neuhardenberg und Gusow-Platkow wollen Verbandsgemeinde*. In: MOZ.de, 28.02.2018.  
URL: <https://www.moz.de/landkreise/maerkischoderland/seelow/artikel7/dg-/0/1/1641829/>, Stand 27.06.2018.
- Trute, Hans-Heinrich, 2012: *Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg. Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg*.  
URL: [https://mik.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Reformbedarf%20und%20Entwicklungsoptionen%20oder%20Verwaltungsstrukturen%20oder%20Gemeinden%20in%20Brandenburg.pdf](https://mik.brandenburg.de/media_fast/4055/Reformbedarf%20und%20Entwicklungsoptionen%20oder%20Verwaltungsstrukturen%20oder%20Gemeinden%20in%20Brandenburg.pdf), Stand 30.05.2018.

Verfassung des Landes Brandenburg, Stand März 2015. Potsdam, Landtag Brandenburg.

URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792>, Stand 01.07.2018.

Witzel, Andreas, 2000: *Das problemzentrierte Interview*. In: Forum qualitative Sozialforschung, 1 (1) Art. 22.

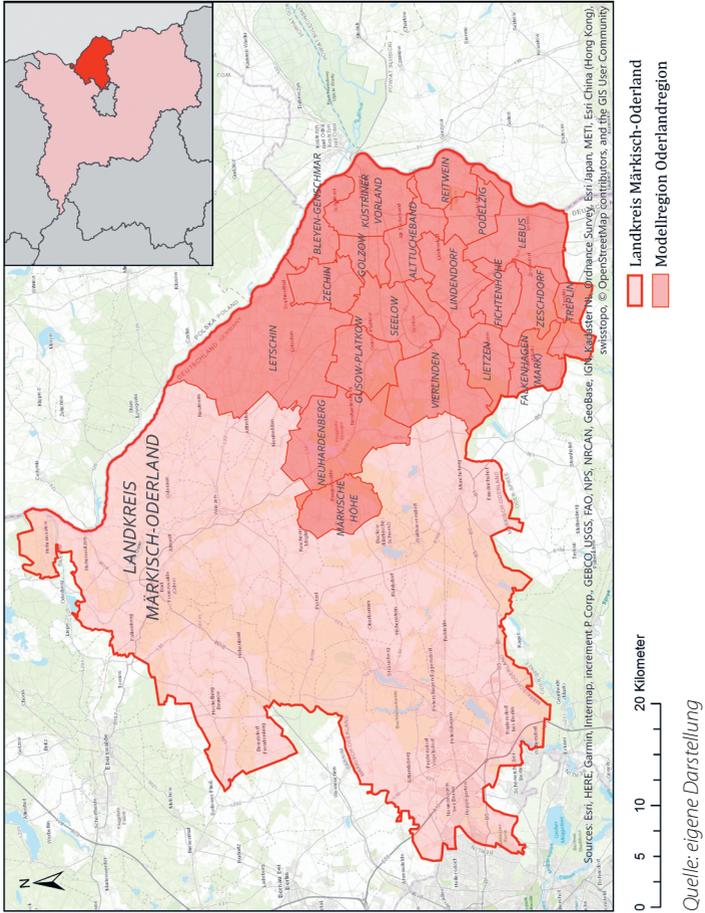
URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0001228>, Stand 07.06.2018.



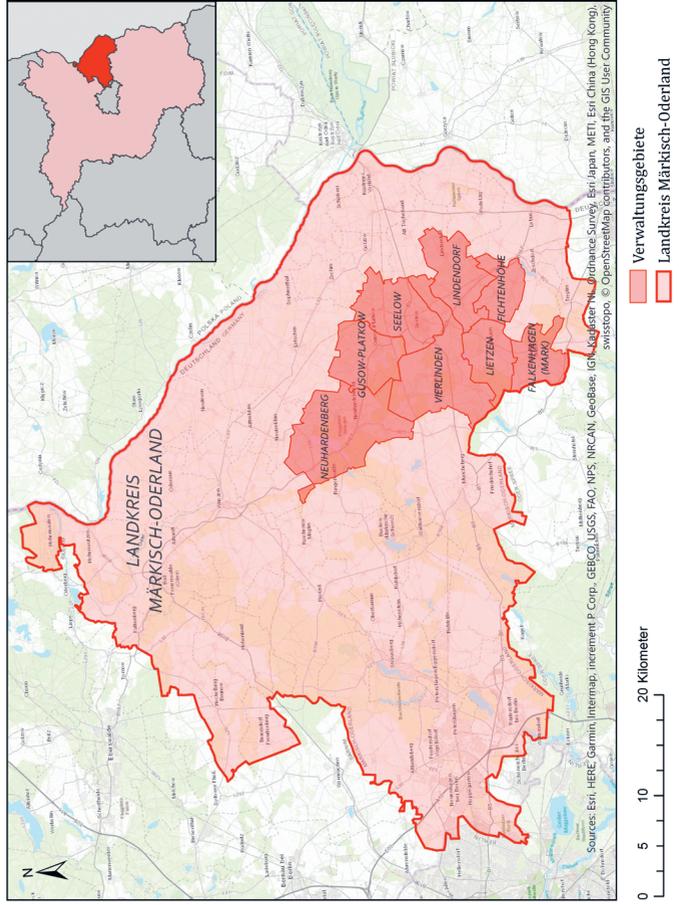
# Anhang

Karte 1

Modellregion Oderlandregion



Karte 2  
Verbandsgemeinde



Quelle: eigene Darstellung

Tab. 4: Bevölkerung des Landkreises Märkisch-Oderland nach Altersgruppen sowie Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 18–65 Jahren\* von 2016 bis 2030

Jahr	Einwohnerzahl	Alter von ... bis ... unter ... Jahren					Durchschnitts-Alter in Jahren			
		0–18	18–25	25–45	45–65	65–80	80 und älter	18–65		
<b>In 1000 Einwohnern</b>										
<b>Basisjahr</b>										
2016	189,3	28,4	7,5	41,2	68,2	31,6	12,4	116,9	47,5	
<b>Prognose</b>										
2020	189,6	28,7	9,4	38,0	64,9	33,2	15,3	112,4	48,4	
2030	179,4	23,5	11,6	27,2	54,5	47,0	15,7	93,3	51,4	

\* Aufgrund des vorliegenden Datensatzes, der die Bevölkerungsgruppen lediglich in jünger und älter als 18 Jahren unterteilt, weicht die Definition des erwerbsfähigen Alters in dieser Arbeit geringfügig von der normalerweise verwendeten Altersgruppe 15–65 Jahre ab (Statistisches Bundesamt 2018).

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg 2015.



Tab. 5: Soziomatrix Information (Fortsetzung)

Soziomatrix Information	Degree		4	0,17
	Relationen absolut		7	0,30
	FF Neuhardenberg		0	0
	FF Seelow-Land		0	0
	FF Stadt Seelow		0	0
	STGB Brandenburg		0	0
	Landtagsabgeordnete		0	0
	Amtsdirerktor Lebus		0	0,26
	Amtsdirerktor Golzow		0	0,26
	Amtsverwaltung Neuhardenberg		0	0
	Gemeindevertr. Neuhardenberg		0	0
	Ehrenamtl. BM Neuhardenberg		0	0
	Amts ausschuss Neuhardenberg		0	0
	Amtsverwaltung Seelow-Land		0	0
	Gemeindevertr. Seelow-Land		0	0
	Ehrenamtliche BM Seelow-Land		0	0
	Amts ausschuss Seelow-Land		0	0
	Ortsbeiräte Seelow		0	0
	Stadtverwaltung Seelow		0	0
	SVV Seelow		0	0
	Landkreis MOL		0	0
	MIK Brandenburg		0	0
	Amtsdirerktorin Neuhardenberg		0	0
	Amtsdirerktorin Seelow-Land		0	0
	Bürgermeister Stadt Seelow		0	0
	Gemeindevertr. Neuhardenberg		1	1
	Amtsverwaltung Neuhardenberg		1	1
	Amtsdirerktor Golzow		1	1
	Amtsdirerktor Lebus		1	1
	Landtagsabgeordnete		1	1
	STGB Brandenburg		1	1
	FF Stadt Seelow		1	1
	FF Seelow-Land		0	0
	FF Neuhardenberg		0	0

## Interviewpartner

Es wurden insgesamt vier Experten befragt. Die Interviews wurden jeweils im Rahmen eines persönlichen Gesprächs vor Ort durchgeführt.

## Interviewpartner

Interview I: Bürgermeister von Seelow, interviewt am 29. 05. 2018

Interview II: Amtsdirektorin Amt Seelow-Land, interviewt am 29. 05. 2018

Interview III: Referent, Ministerium für Inneres und für Kommunales Land Brandenburg, interviewt am 31. 05. 2018

Interview IV: Amtsdirektorin Amt Neuhardenberg, interviewt am 26. 06. 2018

## Interviewleitfaden<sup>14</sup>

- 1) Seit wann sind Sie in der Kommunalpolitik aktiv?
- 2) Dem Amt XXX wurden durch die amtsangehörigen Gemeinden Aufgaben übertragen. Um welche Aufgaben handelt es sich dabei konkret?
- 3) Welche Aufgaben verbleiben bei den amtsangehörigen Gemeinden?
- 4) In der Modellregion Oderlandregion kommt es dank des MORO Programmes schon seit dem Jahre 2011 zu kommunaler Zusammenarbeit. Wie hat diese langjährige Zusammenarbeit die Gründung der Verbandsgemeinde Ihrer Meinung nach beeinflusst?
- 5) Warum haben Sie sich für das Modell der Verbandsgemeinde entschieden?
- 6) Welche (positiven) Effekte erhoffen Sie sich von der Gründung der Verbandsgemeinde?

---

<sup>14</sup> Je nach Gesprächspartner variieren die Inhalte der Leitfäden minimal.

7) Die Landesregierung verspricht in ihrem Gesetzentwurf zur Neugestaltung der kommunalen Ebene finanzielle Anreize für fusionierende Gemeinden. Inwieweit hat dies Ihre Bereitschaft zum Zusammenschluss gestärkt?

8) Kann mit den bereitgestellten Mitteln eine (vollständige) Entschuldung Ihres Amtes erfolgen?/Ist das Amt XXX auf Kassenkredite angewiesen?

9) Wie bewerten Sie die demographische Entwicklung Ihres Amtes?

10) Stichwort Bürgerbeteiligung – Wie ist das Stimmungsbild der Bürger zur Gemeindefusion? Führen Sie diesbezüglich einen Bürgerdialog?

11) Wie viele Mitarbeiter beschäftigen Sie momentan?

12) Gerade im ländlichen Raum ist häufig von einem Fachkräftemangel die Rede. Haben Sie Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen?

13) Wie genau sollen durch die Vergrößerung des Gemeindegebietes Skaleneffekte erzielt werden?

14) Welche Regelung wird bezüglich der Position des Verbandsgemeindebürgermeisters getroffen?

15) Welche(r) Akteur(e) hat/haben Ihrer Meinung nach eine Schlüsselrolle bei der Entscheidung zur Gründung der Verbandsgemeinde gespielt?

16) Netzwerkanalyse

Mit welchen dieser Akteure standen oder stehen Sie bei der Planung zur Gründung der Verbandsgemeinde in Kontakt?

- 1) Ministerium für Inneres und Kommunales
- 2) Amtsausschuss
- 3) Amtsverwaltung
- 4) Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden
- 5) Ortsgemeinderäte
- 6) Externe Akteure des Amtes

- 7) Landkreis Märkisch Oderland
- 8) Amtsdirektorin
- 9) Bürgermeister Stadt Seelow
- 10) Weitere Akteure





Das kommunale System des Landes Brandenburg wurde seit der Deutschen Wiedervereinigung durch eine Vielzahl von territorialen und funktionalen Verwaltungsreformen verändert.

Das hier vorliegende Arbeitsheft des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam stellt diese zurückliegenden Reformen sowie den momentanen Verwaltungsaufbau und die Bevölkerungsstruktur des Landes Brandenburg dar (Stand: 1. Juli 2018). Die demographische Entwicklung war und ist dabei ein wichtiger Reformfaktor. Zudem werden verfassungsrechtliche Grundlagen für kommunale Reformen im Land Brandenburg erörtert.

Anschließend werden die möglichen Auswirkungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene vom 15.10.2018 für zukünftige Reformen des Brandenburgischen Kommunalsystems anhand einer Fallstudie aus der Modellregion Oderlandregion diskutiert. Dieses Gesetz stellt einen Wendepunkt in der bisherigen Reformstrategie des Landes Brandenburg dar, da Reformen erstmals auf freiwilliger Basis durchgeführt werden sollen.

Durch eine Netzwerkanalyse wird in der Fallstudie insbesondere auf Akteurskonstellationen im Reformprozess eingegangen. Dabei zeigt sich, dass die Hauptverwaltungsbeamten reformwilliger Gemeinden großen Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen.

# KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127      OnLine  
ISBN 978-3-86956-447-0



9 783869 564470