

# Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?

Anmerkungen zur Arbeit der Enquete-Kommission 5.2  
„Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah,  
effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“  
des Brandenburgischen Landtages

*Ihno Gebhardt*

## I. Ausgangslage: Demografie und Finanzen

### 1. Demografische Entwicklung

Der dritte Demografiebericht des Landes Brandenburg lässt keinen Zweifel daran, dass die Bevölkerungsentwicklung der nächsten Jahrzehnte (prognostiziert bis 2030) eine besondere Herausforderung für die Landes- und Kommunalverwaltungen darstellt: Das Land Brandenburg muss sich trotz erheblicher Wanderungsgewinne (um ca. 295.000 Personen) auch künftig auf – insgesamt – sinkende Bevölkerungszahlen einstellen. Dabei wird der Bevölkerungsverlust zum einen durch das „demografische Echo“, zum anderen durch eine Zunahme der Sterbefälle der geburtenstarken Jahrgänge (die nunmehr in ihre letzte Lebensphase hineinwachsen) noch beschleunigt.<sup>2</sup> Immerhin soll sich die Schere zwischen Zu- und Abwanderungen gegenüber den alten Bundesländern wegen eines verbesserten Arbeitsplatzangebotes und auch wegen der – absolut und relativ – geringeren Zahl junger Menschen weiter schließen. Diesem letztgenannten Aspekt wird man allerdings nur wenig Positives abgewinnen können.

---

1 Anlage zur Kabinetttvorlage 357/11 vom 14. 11. 2011.

2 Ebd., S. 12.

Bei alledem ist mit einer gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung für das Berliner Umland einerseits und den sog. weiteren Metropolitanraum (früher: dem „äußeren Entwicklungsraum“) andererseits zu rechnen: Während für das Berliner Umland (im Zeitraum von 2008 bis 2030) eine Bevölkerungszunahme von 7,1% prognostiziert wird, erleiden die metropolenerferen Regionen Verluste in einer Größenordnung von 22% (insgesamt für das Land Brandenburg ein Minus von 11,7%). Damit zugleich werden im Jahr 2030 etwa 43% der brandenburgischen Bevölkerung im Berliner Umland leben, dessen räumlicher Anteil lediglich 10% der Gesamtfläche des Landes ausmacht.<sup>3</sup> Von erheblicher Konsequenz für die notwendige Verwaltungsstruktur sind indes nicht lediglich die skizzierten Veränderungen der Bevölkerungszahl; die dramatischen Verschiebungen in der Alterszusammensetzung (mit allen Konsequenzen) bilden das zentrale Problem und werden im Hinblick auf das Verwaltungsangebot spezifische Antworten erforderlich machen. Hierzu wird im dritten Demografiebericht ausgeführt:

„Die Infrastrukturnachfrage wird sich im Zuge der Alterung der Bevölkerung teilweise verändern. Betroffen sind u. a. die Bereiche Bildung, Jugendeinrichtungen, Wohnen, Gesundheit und Pflege. Gleichzeitig hat die Altersstrukturentwicklung Auswirkungen auf die Entwicklung der Haushaltsgrößen, das zur Verfügung stehende Erwerbsfähigspotenzial, die Zahl der Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher, das Haushaltseinkommen und das Steueraufkommen. Bei auf Landesebene rückläufiger Bevölkerung verschieben sich die Proportionen immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge. Die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen nehmen insbesondere nach 2020 weiter ab. Während die Zahl der Kinder im Alter bis 3 Jahre schon bis 2015 erheblich zurückgehen wird, sind ältere Kinderjahrgänge hiervon erst zeitversetzt betroffen. Die Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) nehmen zahlenmäßig kontinuierlich ab und verringern sich um 30%. Der Umfang der jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 15 bis unter 45 Jahre) schrumpft bis 2030 um etwa zwei Fünftel, während die Gruppe der Älteren im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahre noch wachsen und erst nach 2020 unter das jetzige Niveau zurückfallen wird.“<sup>4</sup>

---

3 Ebd., S. 13.

4 Ebd., S. 14 ff.

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

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

## 2. Entwicklung der Landesfinanzen

Zur tatsächlichen Ausgangslage für die Arbeit der Enquetekommission 5.2 gehört weiterhin die Entwicklung der Landes- und Kommunalfinanzen. Da Brandenburg und die brandenburgischen Kommunen in ein (in Teilen zwischen Bund und Ländern streitbefangenes) Steuerverbundsystem eingebettet sind, das wiederum durch Entwicklungen mindestens im europäischen Maßstab nachhaltig beeinflusst wird, und mit Blick auf die Unsicherheiten über die Höhe der Refinanzierungskosten öffentlicher Haushalte sind bereits die Eckdaten für die künftige Finanzentwicklung nicht mit größerer Gewissheit prognostizierbar. Gleichwohl hat das brandenburgische Ministerium der Finanzen im Auftrag der Enquete-Kommission 5.2 auf der Grundlage des Haushaltsplanentwurfs 2013/2014, der Finanzplanung 2012 bis 2016 (ab 2017 Fortschreibung mit linearem Prozentsatz/-varianten) und u. a. der folgenden Grundannahmen – auftragsgemäß nach dem Motto: „Was passiert, wenn nichts passiert?“ – eine Projektionsrechnung für das Jahr 2020 durchgeführt:<sup>5</sup>

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

---

5 Vortrag der Staatssekretärin im Finanzministerium *Trochowski* in der Enquete-Kommission 5.2 am 14.9.2012, abrufbar (u.a. als PP-Folie) unter: Protokoll der 14. Sitzung (P-EK2 5/14), S. 377 ff., <http://www.landtag.brandenburg.de>; (Zugriff: 6.4.2013).

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

Auf den Punkt gebracht lautet das Ergebnis der Projektionsberechnung (für 2020): Das unterstellte Wachstum der Verbundgrundlagen iHv 2,6% p.a. sowie der Wegfall des Vorwegabzugs gem. § 3 Abs. 2 BbgFAG können den Wegfall der SoBEZ nach § 11 Abs. 3 und 3a nicht kompensieren; die Finanzausgleichsmasse sinkt gegenüber 2012 um ca. 14%. 367 von 419 Gemeinden erhalten in der Projektionsrechnung 2020 geringere Schlüsselzuweisungen. Dabei fällt der durchschnittliche relative Rückgang der Schlüsselzuweisungen im Berliner Umland deutlich geringer aus als im weiteren Metropolitanraum.<sup>6</sup> Die Verbundmasse nach § 3 Abs. 1 BbgFAG sinkt – in absoluten Zahlen – um 114.159 Millionen Euro (nach Vorwegabzug und Abrechnung der Vorjahre um 143.853 Millionen Euro). Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG nimmt um 273.993 Millionen Euro ab, die Schlüsselmasse um 137.363 Millionen Euro.

Für den Landeshaushalt beträgt die verbleibende Deckungslücke (2020) etwa 550 Millionen Euro, sofern eine Stellenzahl von 42.000 VZE erreicht, die Investitionsquote auf 10% gesenkt wird und sich die relativ optimistischen Steuerschätzungen vom Mai 2012 realisieren.<sup>7</sup> Spielraum für (zusätzliche) Ausgabenerhöhungen besteht bei alledem nicht.

---

6 Ebd., Folie 28.

7 Ebd., Folie 17.

## II. Funktional- und Gebietsreformen in Brandenburg

### 1. Funktionalreformprozess in den letzten 20 Jahren

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

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

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

Auf der Grundlage verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse bedürfen Verwaltungseinheiten in den unterschiedlichen Aufgabebereichen hinreichender Fallzahlen, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Diese wiederum werden nur durch Verwaltungen erreicht, die für eine hinreichend große Zahl von Einwohnern zuständig sind. Exakte Einwohnerzahlenwerte, die Effektivität und Effizienz für die

Erfüllung bestimmter Aufgaben garantieren, gibt es nicht. Allgemein hin werden Einwohnerzahlenwerte von mindestens 5.000 bzw. 8.000 Einwohnern, teilweise 10.000 und mehr Einwohnern als untere Grenze für gemeindekommunale Verwaltungen, von 100.000 oder 125.000 Einwohnern als Mindestgröße für Kreisverwaltungen angenommen. Jedenfalls scheint einigermaßen unbestritten zu sein, dass höhere Fallzahlen bei der Bearbeitung der Fachaufgaben einen höheren Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter zulassen, der wiederum zu besserer Qualität der Arbeitsergebnisse sowie Effizienzsteigerungen führt. Ein möglicher Weg zu größeren Fallzahlen ist die Kooperation verschiedener Gebietskörperschaften im Sinne einer gemeinsamen, gebündelten Aufgabenerledigung. Auch gesetzlich verordnete Kooperationen stellen einen im Vergleich zu Zwangsfusionen von Gebietskörperschaften milderen Eingriff dar und könnten insoweit, bei Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, einen verfassungsrechtlichen Vorrang genießen. Sofern der Gesetzgeber als zentrale Zielsetzung der Reform eine finanzielle Konsolidierung der Landkreise durch Synergien definiert, müsste die Kooperationsrendite der Fusionsrendite entsprechen. Derartigen, sich in Gutachten zur Fusionsrendite von Gebietsreformen andeutenden Überlegungen sind allerdings durch fehlende Praxistauglichkeit von vornherein Grenzen gesetzt, da einer Neugliederung nicht mehrjährige Kooperations-Versuchsphasen vorgelagert sein können. Auch wird zu Recht angezweifelt, dass die Kooperation eine ähnliche Stabilität erlangen könnte wie eine Verwaltungsneuordnung durch Eingriff in die gebietskörperschaftliche Struktur. Im Falle eines Beharrens auf der bestehenden kommunalen Gliederung, aber auch bei moderaten Neugliederungsvarianten macht die freiwillige und/oder gesetzgeberisch verordnete Kooperation Sinn, um einer Behördenvermehrung im Falle der Kommunalisierung weiterer, bislang zentral wahrgenommener Aufgaben entgegenzuwirken.

Aus den skizzierten Gründen hat die Enquetekommission der argumentativen Auseinandersetzung über die künftigen Landes- und Kommunalverwaltungsstrukturen die simple Annahme zugrunde gelegt, dass größeren, einwohnerstärkeren Verwaltungsstrukturen eine größere Anzahl auch komplexer Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden kann als (den bestehenden kleineren) Kommunalkörperschaften. Modellhaft zusammengefasst wird diese Grundannahme durch Szenarien,<sup>8</sup> in denen es künftig – statt heute 14 Landkreise und 4

8 Die Szenarien wurden von *Bogumil/Ebinger*, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012, abrufbar unter: <http://www.landtag.brandenburg.de>; (Zugriff: 6.4.2013) in die Arbeit der Enquete-Kommission eingeführt.

kreisfreie Städte – nur noch 12 oder 8 oder 5 Landkreise und möglicherweise – zur Reduzierung von Verwaltungsdoppelstrukturen und bei der Variante 5+1: zur Erzielung intragemeindeverbandlicher horizontaler Finanzausgleichswirkungen, durch die entsprechende Ausgleichsregelungsversuche innerhalb des FAG weitgehend überflüssig werden – mit Ausnahme der Landeshauptstadt keine kreisfreien Städte mehr gibt.

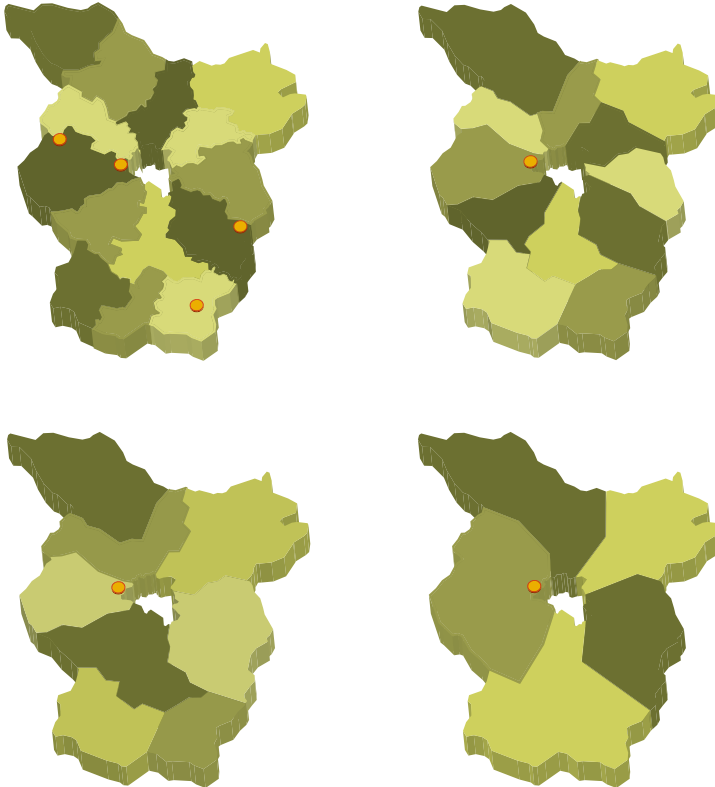


Abbildung 1: Struktur der Landkreise (Modelle 14+4, 12+1, 8+1, 5+1)



### 3. Kommunale Gebietsreformen im Land Brandenburg

Die Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern erfolgte zunächst auf der Grundlage des noch von der ersten frei gewählten Volkskammer am 17.05.1990 beschlossenen Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR<sup>9</sup> und der 1992 verabschiedeten Verfassung des Landes Brandenburg. Nach der Wendezeit existierten in Brandenburg 38 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 1.793 kreisangehörige Gemeinden. In nur 7 % dieser Gemeinden lebten zwischen 1.000 und 2.000 Einwohner, lediglich 108 Gemeinden konnten als größere Städte angesehen werden. In etwa 65 % der Gemeinden lebten weniger als 500 Einwohner, in weiteren 18 % der Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohner. Unter bewusstem Verzicht auf eine allgemeine Gemeindegebietsreform und zur Wahrung der lokalen Identität der brandenburgischen Bürger wurden von 1991 bis 1993 auf der Grundlage einer Amtsordnung<sup>10</sup> (und Amtsbildungsverordnung) 158 Ämter (Verwaltungsgemeinschaften mit der Qualität sog. niederer Gemeindeverbände [die nicht Gebietskörperschaften, sondern sog. Bundkörperschaften sind, und deren Organe nicht direktdemokratisch/durch Wahlen der Wahlbürgerschaft legitimiert werden]) gegründet, die fortan die gemeinsame Verwaltung für die amtsangehörigen Gemeinden übernahmen; 56 Städte waren weiterhin amtsfrei und verfügten über eine eigene hauptamtliche Verwaltung. Erst 2003 kam es zum Abschluss einer landesweiten Gemeindestruktur- und Gebietsreform, durch die eine Reduzierung auf 422 Gemeinden (davon 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden), 4 kreisfreie Städte, 54 Ämter und 2 Gemeinden mit dem Sonderstatus sog. Großer kreisangehöriger Städte (Eisenhüttenstadt und Schwedt) erfolgte.

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

9 GBl. DDR 1990, S. 255.

10 Art. 1 des Gesetzes über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg vom 19.12.1991, GVBl. S. 682.

Prägend für die Struktur der brandenburgischen Landesverwaltung war und ist die Entscheidung für einen Verzicht auf eine Mittelinstanz (also für einen zweistufigen Verwaltungsaufbau<sup>11</sup>).

### III. Verfassungsrecht und Grundsatzfragen

Bei grundlegenden Eingriffen in die kommunalen Verwaltungs- und Gebietsstrukturen hat der brandenburgische Gesetzgeber jene verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu beachten, die vom Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten in den letzten Jahrzehnten für kommunale Gebietsreformen, gesetzliche Aufgabenverlagerungen und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs entwickelt worden sind.

#### 1. Neugliederungsdogmatik

##### 1.1 Grundlagen

Bereits die kommunalen Gebietsreformen der alten Bundesländer in den 60er und 70er Jahren haben zu einer Fülle verfassungsgerichtlicher Entscheidungen geführt. Im Zuge der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Strukturreformen in den neuen Bundesländern sind die bekannten – aus Art. 28 Abs. 2 GG und den landesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantien folgenden – Maßstäbe in zum Teil modifizierter und erweiterter Ausprägung bekräftigt worden: Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Kommunalkörperschaften zulässig. Im Zentrum der verfassungsgerichtlichen Neugliederungsprüfung stehen die vollständige und zutreffende gesetzgeberische Ermittlung des Neugliederungssachverhaltes, die Frage, ob der Neugliederungsgesetzgeber eben diesen Sachverhalt seiner Neugliederungsentscheidung zugrunde gelegt hat, weiterhin ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff „geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die Gebote

---

11 Vgl. Landesorganisationsgesetz (LOG) v. 25. 4. 1991, GVBl. I S. 148.

der Sach- und Systemgerechtigkeit beachtet. Soweit indessen über die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers zu befinden ist, darf sich das Verfassungsgericht nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern hat seine Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Einschätzungen und Entscheidungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Werteordnung widersprechen.“<sup>12</sup>

## 1.2 Die Konkretisierung des Gemeinwohlinteresses

Das Gemeinwohlinteresse (die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls) für eine kommunale Neugliederung spiegelt sich wider sowohl in der gesetzgeberischen Grundentscheidung für eine kommunale Gebietsreform als solcher, als auch in einem – soweit vorhanden – gesetzgeberischen Leitbild, und weiterhin in der konkreten, die einzelne Gemeinde oder den Gemeindeverband betreffenden Neugliederungsregelung. Dabei ist der Kreis der einschlägigen Gemeinwohlbelange prinzipiell weder eingrenzbar, noch sind diese Belange von vornherein von unterschiedlichem Gewicht. Das Spektrum reicht von Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsaspekten unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional- und Landesebene. Zudem hat der Neugliederungsgesetzgeber Verfassungsprinzipien wie das Sozialstaatsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz, das Demokratieprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Blick zu nehmen;<sup>13</sup> die bundesverfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie zwingt schließlich dazu, Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen die bürgerschaftlich-partizipatorische Komponente entgegenzusetzen.

Eine materielle Bewertung der vom Neugliederungsgesetzgeber seinen Entscheidungen zugrunde gelegten – prägenden – Gemeinwohlbelange erfolgt indes in einem mehrfach abgestuften System mit einer Zunahme an Prüfungsdichte, je mehr sich der Gesetzgeber der

---

12 BVerfGE 50, S. 50 f. – *Hannover-Laatzten*.

13 So bereits NdsStGH, StGH 1/89, Rechtsgutachten v. 13.12.1989, StGHE 3, S. 84 (100), unter Hinweis auf StGHBW, ESVGH 25, S. 1 (7).

konkreten Zuordnungsentscheidung nähert.<sup>14</sup> Im Rahmen der konkreten Abwägungsentscheidung hat der Gesetzgeber alle [!] objektiv ermittelbaren historischen, geografischen, sozio-kulturellen Aspekte, insbesondere Verflechtungsbeziehungen zwischen den bislang selbständigen Kommunalkörperschaften zu beachten. Werden wesentliche Gesichtspunkte übersehen, ist die gesetzgeberische Zuordnungsentscheidung zwingend fehlerhaft, selbst wenn bei Beachtung des erheblichen Belanges keine andere Entscheidung getroffen worden wäre.

Bereits aus dieser Logik können prozedurale Erfordernisse an die Konkretisierung des öffentlichen Wohls abgeleitet werden: Wenn sich eine Landesregierung bereits im Entwurfsstadium auf ein bestimmtes Neugliederungskonzept festlegt, ohne dass dieses sodann durch den Gebietsreformgesetzgeber im Rahmen der Landtagsberatungen überprüft wird, ohne dass m. a. W. alle relevanten örtlichen, überörtlichen und staatlichen Belange in eine differenzierende Interessenabwägung eingestellt werden, ist – wie bei dem ersten Versuch einer landesweiten Landkreisreform in Mecklenburg-Vorpommern (2007) – das Verdikt der Verfassungswidrigkeit unvermeidbar: Der mecklenburg-vorpommersche Landtag hatte sich auf der Grundlage des Regierungsentwurfs frühzeitig auf das verfassungslegitime Ziel kostengünstiger/effizienter Kommunalverwaltungen, einseitig anknüpfend an die Planungsregionen und das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung festgelegt, ohne die partizipatorisch-demokratische Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung und andere, weniger schwer belastende Neugliederungs- und auch Kooperationsvarianten in einem der Entscheidung vorgelagerten Abwägungsprozess den Blick zu nehmen.

Die Grundsatzentscheidung über die Frage, was ein „Gemeindeverband“ im verfassungsrechtlichen Sinne ist, ob eine neu gebildete Kommunalkörperschaft („Regionalkreis“) mit einer Flächenausdehnung von zwischen ca. 3.200 km<sup>2</sup> und ca. 7.000 km<sup>2</sup> (einer Fläche, die bei dann 500.000 Einwohnern dreimal so groß ist wie das Saarland) noch als Verband qualifiziert werden kann, der gewissermaßen aus Richtung der Gemeinden – von den Gemeinden her, auf die wechselseitige Förderung und Unterstützung der Mitglieder des Verbandes gerichtet – gebildet wird, musste das MVVerfG wegen dieser schwerwiegenden

---

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

prozeduralen Mängel nicht mehr entscheiden.<sup>15</sup> Seit 2011 existieren in Mecklenburg-Vorpommern – diesmal mit Billigung des Landesverfassungsgerichts<sup>16</sup> – sechs Landkreise; der deutschlandweit größte Landkreis „Mecklenburgische Seenplatte“ hat bei 275.406 Einwohnern eine Fläche von 5.469 km<sup>2</sup> (und einen Kreistag mit 87 Mitgliedern). Vom traditionellen Bild des Land-Kreises, bei dem um einen zentralen Ort mit oberzentralen Funktionen herum ein Kreis (nicht unbedingt mit dem Zirkel) gezogen wird, in dessen Radius sich die „zugeordneten“ kreisangehörigen Gemeinden befinden, haben sich die mecklenburgisch-vorpommerischen Verfassungsorgane damit verabschiedet.

### 1.3 Neugliederung nur innerhalb bestehender Landkreisgrenzen?

Einwohnerzahlenrichtwerte und gesetzgeberische Leitbilder besitzen nach der einschlägigen landesverfassungsgerichtlichen Judikatur nur eine „relative Bindungswirkung“ für die konkrete gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung. So darf die Unterschreitung eines bestimmten Zahlenwertes nicht rechtlich oder faktisch zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde/eines Gemeindeverbandes führen, wenn – wie bereits angedeutet – z. B. geographische

15 Urteil vom 26. Juli 2007, DVBl. 2007, S. 1102 ff.; siehe dazu *Nierhaus*; in: *Büchner/Franzke/Ders.* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen*, KWI-Gutachten 2, 2008, S. 7 ff., m. w. N.

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

Gegebenheiten (wie etwa die isolierte Lage der Gebietskörperschaft), geschichtliche Zusammenhänge (etwa die selbstbewusste Rolle der Kommune in der Geschichte), oder sozio-kulturelle Gesichtspunkte (z. B. die sorbische Prägung oder religiöse Besonderheiten innerhalb der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes) entgegenstehen.<sup>17</sup> Dementsprechend ist es keineswegs fernliegend, dass der brandenburgische Reformgesetzgeber bei seinen Abwägungsentscheidungen für den konkreten kreislichen Zuschnitt berücksichtigt, dass z. B. das sorbische Siedlungsgebiet derzeit territorial auf mehrere Landkreise verteilt ist.

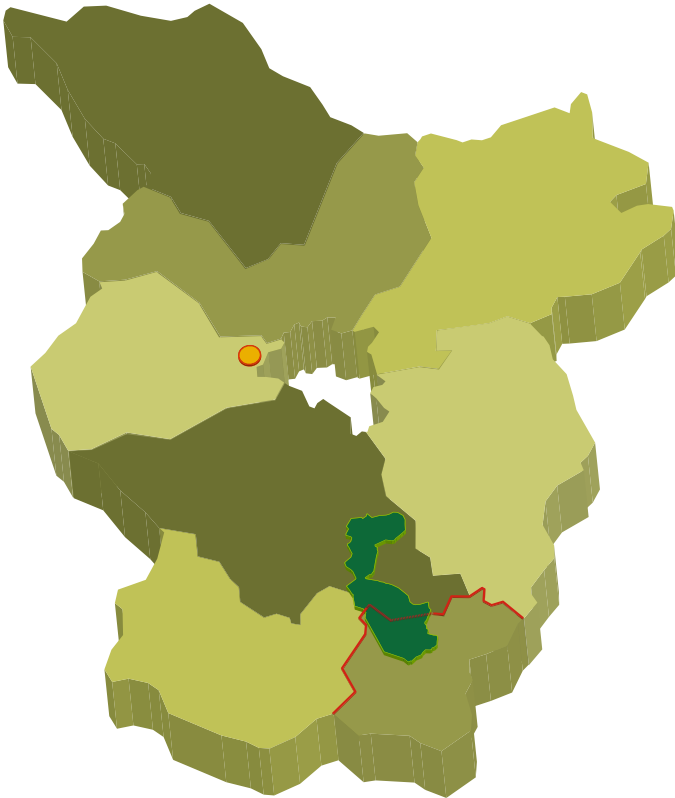


Abbildung 2: Die Spreewaldregion im 8+1-Modell innerhalb bestehender Landkreisgrenzen

17 VerfGBbg, LKV 2002, S. 573 (575/576) – Kreuzbruch.

Die bestehenden Kreisgrenzen führen im Übrigen zu einigen für die Bevölkerung schlichtweg unverständlichen (gedoppelten) Behördenzuständigkeiten: Wer im Spreewald – auch auf den Gewässern – beruflich tätig ist, bedarf für ein und dieselbe Tätigkeit unter Umständen identischer Genehmigungen gleich mehrerer unterer Aufsichtsbehörden. Sollte sich ein Kreisgebietsreformgesetzgeber bei einer Neuordnung in diesem Sinne nicht durchgängig innerhalb der bestehenden Kreisgrenzen bewegen, darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Kreisgrenzen überschreitende Zuordnung erheblichen zusätzlichen Regelungsbedarf zu Fragen der Personalüberleitung und Rechtsnachfolge (streitbefangene und sachlich schwierige Vermögensauseinandersetzungen [!]) erforderlich macht. Insbesondere die Kreissparkassen mit ihren gebietskörperschaftlich radizierten Geschäftsfeldern sollten im Vorfeld derartiger Regelungen in den Blick genommen werden.<sup>18</sup>

#### 1.4 Rück- und Mehrfachneugliederung

Verschärfte verfassungsrechtliche Anforderungen sollen den Neugliederungsgesetzgeber immer dann treffen, wenn er gesetzliche Zuordnungsentscheidungen aus der Vergangenheit durch eine weitere abweichende Zuordnung gemeindlicher Gebiete korrigiert oder rückgängig macht („Rück-Neugliederung“)<sup>19</sup>. Derartige Rück-Neugliederungen bilden indes keinen Diskussionsgegenstand der Enquetekommission. Vielmehr ist die Frage zu beantworten, ob der Brandenburgische Landtag im Falle einer erneuten landesweiten Gemeindegebietsreform in

18 Es sollten bereits vorab Detailfragen geklärt werden: Wie erfolgt z. B. die Bestimmung des Vermögenswertes, auf der Grundlage des bilanziellen Wertes oder des Verkehrswertes? Wer entscheidet bei fehlender Einigung? Erfolgt die Übernahme anteiliger Schulden z. B. aus Investitionskrediten auf gesetzlicher Grundlage? Haben kreisfreie Städte im Falle der Einkreisung die vor der Reform entstandenen Lasten weiterhin eigenständig zu tragen? Das – erfolglos vor dem VerfGMV angegriffene – Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Lands MV vom 12.7.2010 bestimmt in diesem Zusammenhang in §25 (Altfehlbetragsumlage): „Die bisherigen Landkreise haben alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. Zum Abbau von nach § 10 oder § 13 Absatz 1 übernommenen und nicht in Umsetzung des § 44 Absatz 2 oder 3 reduzierten Altfehlbeträgen sollen die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen, aus deren Gebiet die neuen Landkreise gebildet wurden, innerhalb einer Frist von zehn Jahren eine angemessene Umlage erheben (Altfehlbetragsumlage).“

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

der kommenden Legislaturperiode (2014 bis 2019), also lediglich knapp 15 Jahre nach der (ersten) landesweiten Gemeindegebietsreform 2003, einem mit dem Begriff der „Mehrfachneugliederung“ verknüpften gesteigerten Vertrauen der Bevölkerung in den Beständigkeit der „einmal getroffenen Organisationsentscheidung“ Rechnung tragen muss: Die Bürger brächten gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die – berechnete – Erwartung im Sinne eines gesteigerten Vertrauensschutzes entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen seien, sondern dass derartige Organisationsentscheidungen auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt seien.<sup>20</sup> Eine exakte verfassungsgerichtliche Festlegung jenes Mindestzeitraumes, den eine kommunalgebietliche Neugliederung überdauern sollte, ist allerdings bislang nicht erfolgt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ein Verfassungsgericht gerade vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zur demografischen Entwicklung (einer im Vergleich zu früheren Einschätzungen beachtlich ungünstigeren Prognose der künftigen Bevölkerungsentwicklung) eine erneute Neugliederung bereits nach 15 Jahren nicht als Problem der „Mehrfachneugliederung“ qualifiziert. Demgegenüber ist einigermassen abwegig, der Annahme eines gesteigerten Vertrauensschutzes den Umstand entgegenzusetzen, dass sich zahlreiche Gemeinden im Vorfeld gesetzgeberischer Zuordnungsentscheidungen – also innerhalb der sog. „Freiwilligkeitsphase“ der Gebietsreform 2003 – auf vertraglicher Grundlage zusammengeschlossen haben, nicht zuletzt, um in den Genuss finanzieller Förderung durch das Land zu gelangen: Der Neugliederungsgesetzgeber hat diese konzeptionell in das Gesamtvorhaben eingebetteten freiwilligen Zusammenschlüsse mit der Verabschiedung der Gebietsreformgesetze in seinen Willen aufgenommen und im Übrigen punktuell dort ergänzt, wo sich einzelne Gemeinden der insgesamt angestrebten Strukturentscheidung verweigert haben.<sup>21</sup>

---

20 BVerfGE 86, S. 90 (110 ff.)

21 Eine abweichende Auffassung vertritt *M. Grünewald* in Diskussionsbeiträgen.



## 2. Bundes- und landesverfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip

Mit Blick auf die durch den demografischen Wandel (wieder) wachsende Bedeutung der von den Landkreisen wahrzunehmenden Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben dürfte eher eine – sachlich existenzsichernde – Stärkung der Landkreisebene die Folge sein als ein Bedeutungsverlust. Insofern ist eine Neuauflage der durch die grundlegende Rastede-Entscheidung für viele Jahre (vorläufig) beendeten „Hochzonungsdebatte“ nicht fernliegend.<sup>22</sup> Das Aufgabenverteilungsprinzip hat weiterhin – unterhalb der Landkreisebene<sup>23</sup> – auch dort Beachtung zu finden, wo der Kommunalgesetzgeber die Fortentwicklung der bisherigen Bundkörperschaft „Amt“ zu einem Gemeindeverband nach rheinland-pfälzischem oder sachsen-anhaltinischen Vorbild betreibt („Verbandsgemeinde“) und diesen mit Entscheidungskompetenzen über örtlich radizierte Angelegenheiten – insbesondere der Flächennutzungsplan-Kompetenz – ausstattet. Der Versuch, die Flächennutzungsplanungskompetenz auf das brandenburgische Amt zu übertragen, ist bereits einmal am Widerstand des Landesverfassungsgerichts gescheitert.<sup>24</sup> Obgleich die Ersetzung der bestehenden Bundkörperschaften „Amt“ durch eine zusätzliche, im Vergleich zum bisherigen Amt räumlich deutlich vergrößerte, den Zielen der Demokratisierung und der Reduzierung der Anzahl gemeindlicher Hauptverwaltungen dienende gebietskörperschaftliche (Gemeindeverbands-) Ebene (unter der Bezeichnung „Verbandsgemeinde“<sup>25</sup>) das strukturbestimmende Merkmal der angestrebten erneuten Kommunalreform darstellt, ist nicht abschließend geklärt, ob der hiermit einhergehende Entzug von Aufgaben der künftigen „Ortsgemeinden“ (die weiterhin verfassungsrechtliche Gemeinden i. S. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind) als milderer Mittel im Vergleich mit der sonst erforderlichen Einheitsgemeindebildung gerechtfertigt ist.<sup>26</sup> Die brandenburgischen

22 BVerfGE 79, S. 127 (150 f.) – *Rastede*, gerade das Vorrangprinzip zugunsten kreisangehöriger Gemeinden entfaltet seine Wirkungen auch im Verhältnis zu „ihrem“ jeweiligen Landkreis.

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

24 VerfGBbg, LKV 2002, 516 ff. – *Teupitz*. Siehe hierzu ausführlich und kritisch *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 116 ff.

25 Zur Verbandsgemeinde als „Zukunftsmodell?“ jüngst *Zsinka*, DÖV 2013, S. 61 ff.

26 Diese Diskussion wird um ein zusätzliches Problem bereichert, nämlich die Frage, ob sich die brandenburgischen Ämter durch freiwillige Aufgabenübertragungen „ihrer“ amtsangehörigen Gemeinden zu verfassungswidrigen Gemeindeverbänden entwickelt haben.

Verfassungsrichter sind in früheren Entscheidungen offenkundig davon ausgegangen, dass die für den Gesetzgeber bestehenden Entscheidungsvarianten „Verwaltungs- oder Gebietsreform“ „zwar etwas miteinander zu tun haben“<sup>27</sup>, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für aufgabenverlagernde Gesetze einerseits und Neugliederungsgesetze andererseits gleichwohl nicht miteinander vermengt werden dürfen. Dem wird man prinzipiell zustimmen können, weil andernfalls ein jeder Aufgabenzug allein durch den Hinweis auf eine mögliche Gemeindeneugliederung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre. Die in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt bereits existierenden Verbandsgemeindeordnungen tragen dem Vorrangprinzip zugunsten der (verfassungsrechtlichen „Orts-“)Gemeinden dadurch Rechnung, dass die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes der mehrheitlichen Zustimmung der Ortsgemeinden bedarf.

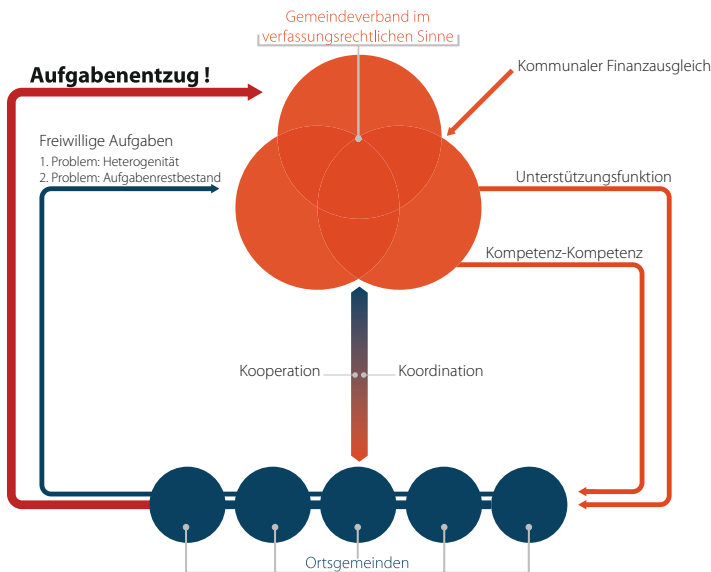


Abbildung 3: Verbandsgemeinde (EK 5.2)

Siehe Einzelheiten bei *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, 2012, Rechtsgutachten, abrufbar unter: <http://www.mi.brandenburg.de>; (Zugriff: 6.4.2013).

27 VerfGBbg, Gedächtniszitat.

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

### 3. Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Kommunalkörperschaften

#### 3.1 Demokratieprinzip als Grenze

Ein dem auf Dezentralität abzielenden Aufgabenverteilungsprinzip vergleichbares „Abwehrrecht“ gegen die Übertragung bislang in landeseigener Verwaltung wahrgenommener Aufgaben steht den funktionell in die staatliche Verwaltung eingegliederten Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zur Seite, sofern und soweit die Aufgabenübertragung nicht deutliche negative Rückwirkungen auf den Selbstverwaltungsbereich hat.<sup>28</sup> Immerhin die finanziellen Auswirkungen derartiger Aufgabenübertragungen sind am Maßstab des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung (als Minimum-Schutzstandard)/des Anspruchs auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung (als gesteigerter Schutzstandard) und der landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsvorschriften der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich.

Eine äußerste Grenze für Aufgabenverlagerungen in großem Maßstab wird teilweise trotz funktioneller Einbindung der Kommunalkörperschaften in die staatliche Verwaltung im Demokratieprinzip selbst

---

28 Vgl. BVerfGE 78, S. 444 (448).

erblickt:<sup>29</sup> Zwar erlaubt Art. 28 Abs. 2 GG die Ausgliederung öffentlicher Verwaltungsaufgaben aus der unmittelbaren staatlichen Zuständigkeit und damit zugleich aus der (parlamentarisch abgesicherten) Regierungsverantwortung. Mit den aufgabenbegründenden und gleichzeitig den gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Wirkungskreis auf Angelegenheiten der gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Sphären (örtliche und „kreisörtliche“ Angelegenheiten) begrenzenden kommunalen Verfassungsgarantien korrespondiert aber nur eine landesrechtliche Delegationsbefugnis von solchen Aufgaben – als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben[!] –, die jedenfalls irgendeinen gemeindlichen oder gemeindeverbandlichen Bezug aufweisen. Folgt man diesem gedanklichen Ansatz (be)hindert das Demokratieprinzip m. a. W. die Übertragung von an sich – bei einem dualistischen Verständnis – *staatlichen* Aufgaben zur Selbstverwaltung, jedenfalls im Übermaß. Gleichzeitig dürfte auch unbestreitbar sein, dass die Übertragung dieser sodann „kreis kommunalen“ Aufgaben (als dritter Aufgabentypus neben den Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben) geradezu notwendig sein kann, um die Landkreise mit einem hinreichenden Aufgabenkreis auszustatten und zugleich deren Leistungsfähigkeit zu erhöhen.<sup>30</sup>

### 3.2 Aufgabentypologie

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

Das konkurrierende, auf den *Weinheimer Entwurf für eine einheitliche Gemeindeordnung* (1948) zurückgehende *monistische Modell* erblickt in den kommunalen Tätigkeitsfeldern demgegenüber einen *einheitlichen kommunalen Aufgabenbereich*. Dieser monistische Ansatz ist die Reaktion auf die Erkenntnis, dass das für die Qualifizierung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidende sachlich-gegenständliche Merkmal der „Örtlichkeit“ nicht mehr durchgängig ein taugliches

29 Rennert; in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 28 II, Rn. 164.

30 Ebd.

Kriterium für die Abgrenzung von staatlichen und gemeindlichen/gemeindeverbandlichen Aufgaben darstellt, da die Grenzen zwischen den örtlichen und überörtlichen (staatlichen) Aufgaben nicht zuletzt wegen zahlreicher Verflechtungen zunehmend verschwimmen. Unabhängig von der Beantwortung der Frage, welches Aufgabenverständnis im Land Brandenburg vorherrscht, ist festzustellen, dass die Gemeinden (Gemeindeverbände) Landesaufgaben nur ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten ausführen (§2 Abs.3 Satz 2 BbgKVerf). Vielmehr sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (mit einer nur noch beschränkten fachlichen Aufsicht, der sog. Sonderaufsicht, vgl. §2 Abs. 4, Satz 2 und 3, §121 BbgKVerf) an deren Stelle getreten. Anders als die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, die aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (Rastede-Entscheidung<sup>31</sup>) und trotz der skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten auch weiterhin *sachlich-gegenständlich* (als örtliche oder überörtliche Aufgaben) qualifiziert werden, erfolgt die Bestimmung der Weisungsaufgaben – damit auch der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – *modal*,<sup>32</sup> also auf der Grundlage der abgestuften staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Aufgabenvollzug. Die verfassungsrechtlichen Bezugsgrößen für die Qualifizierung von Selbstverwaltungsaufgaben einerseits und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung andererseits sind demnach nicht identisch, weshalb das Landesverfassungsgericht die Abgrenzungsfrage folgendermaßen zu beantworten versucht: Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind jedenfalls dann, wenn es sich dabei zugleich um eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft handelt, als Selbstverwaltungsangelegenheiten, jedoch, weil gleichsam belastet mit dem staatlichen Weisungsrecht, als „Selbstverwaltungsangelegenheiten in abgeschwächter Form“ zu behandeln.<sup>33</sup>

Trotz eines in Brandenburg wohl vorherrschenden monistischen Aufgabenverständnisses<sup>34</sup> ist in der Vergangenheit die Übertragung einer Vielzahl von Landesaufgaben (etwa 100)<sup>35</sup> als Pflichtaufgaben

31 BVerfGE 79, S. 127 ff.

32 Die „eigenverantwortliche“ Wahrnehmung ist das modale Gewährleistungselement der bundesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

33 LVerfGE 5, S. 79 – *Brandschutz*.

34 Anders noch in den 90er Jahren das BbgVerfG, ebd., S. 87. „Dem Grundsatz nach eher dualistisches Modell“.

35 *Füllung*, Parlamentarischer Beratungsdienst, Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht – Auswirkungen eines Systemwechsels (Gutachten, veröffentlicht auf der Internetseite der Enquete-Kommission 5.2 des Brandenburgischen Landtages), 2013, S. 15, unter Hinweis auf *Benedens*; in: *Schumacher*, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Kommentar, §121 Rn. 21.

zur Erfüllung nach Weisung erfolgt. Dies ist insofern erstaunlich, als dem monistischen Ansatz folgend eine Kommune im Grundsatz die ihr zugestandenen Aufgaben eigenverantwortlich, also in Selbstverwaltung erfüllen soll;<sup>36</sup> deutlicher: Das monistische Modell kennt nur Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen der staatliche Einfluss nur vereinzelt [!] – bei einigen, bestimmten Aufgaben – durch Weisungsrechte gesichert wird. Mit diesem Weisungsrecht muss ein „überörtlicher“ / staatlicher Aufgabenbezug korrespondieren. Eine in diesem Sinne sonderaufsichtsrechtliche Befugnisse begrenzende Formulierung enthält §121 Abs. 2 Nr. 3 BbgKVerf für Weisungen im Bereich der Gefahrenabwehr, wenn das gemeindliche Verhalten überörtliche Interessen gefährden kann. Im Übrigen dient die Sonderaufsicht in Brandenburg der gesetzmäßigen Erfüllung (also „reine“ Rechtsaufsicht, §121 Abs. 2, Satz 1 BbgKVerf) und, durch allgemeine Weisungen, der Sicherung der gleichmäßigen Durchführung der Aufgabe, §121 Abs. 2, Satz 2 Nr. 2 BbgKVerf. Da zur Sicherung der gleichmäßigen Durchführung zum einen Gesetzesauslegungsfragen verbindlich durch Richtlinien und Erlasse beantwortet werden, zum anderen aber auch Ermessen dirigiert wird, lassen sich die Rechtswirkungen dieser Aufsichtsbefugnis ohne weiteres als die einer (eingeschränkten) antizipierten Fachaufsicht beschreiben. Der Sache nach unbeschränkte Weisungsrechte der Sonderaufsichtsbehörden bestehen in Brandenburg z. B. in den Bereichen der Bauordnung und des Naturschutzes.<sup>37</sup> Eine durch die Vielzahl von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung geprägte Rechtslage erfordert mit Blick auf die skizzierten konzeptionellen Folgen des monistischen Ansatzes, dass bei Normierung der Weisungsbefugnisse eine Differenzierung zwischen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter und jenen ohne Selbstverwaltungscharakter<sup>38</sup> erfolgt sein muss.

---

36 So statt aller Th.-I. *Schmidt*, Kommunalrecht, 2011, Rn. 235 und dessen „Potsdamer Amtsvorgänger“ *Nierhaus*, Kommunalrecht, 2003, Rn. 192.

37 *Filling*, ebd., S. 10.

38 Zu dieser Unterscheidung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit und ohne Selbstverwaltungscharakter *Filling*, ebd., S. 12, m. w. N.

### 3.3 Konsequenzen der gesetzlichen Aufgabenkonzeption

Hiervon abgesehen hat die Verlagerung von bislang staatlichen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wegen §§131 Abs. 2, 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf weitere – schwerwiegende – Konsequenzen: Zum einen wandern die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausnahmslos in die Trägerschaft des Amtes ab, während nur die überkommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich in der Hand der Gemeinde verbleiben.<sup>39</sup> Zum anderen sind allein die Hauptverwaltungsbeamten für alle Entscheidungen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (und der Auftragsangelegenheiten) zuständig, also der hauptamtliche Bürgermeister, der Amtsdirektor und der Landrat (das Bild von „starken Landräten, die mit ruhiger Hand das Land gestalten“, drängt sich auf); eine Beteiligung der Kollegialorgane der Kommunalkörperschaften erfolgt nur aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften. Nur die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben hin zu pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten reduziert nach allem die staatlichen Direktionsrechte auf den Aufgabenvollzug (ein erheblicher Abbau von Standards und Normen[!], der allerdings langfristig mit einem landesweit uneinheitlichen Vollzug erkaufte wird und zu einem „interkommunalen Wettbewerb“ um die niedrigsten Standards führen könnte) und stärkt – jedenfalls prinzipiell – die Entscheidungsverantwortlichkeit von Gemeindevertretung, Amtsausschuss und Kreistag.

Die Einschätzung, dass ein Systemwechsel von einem eher monistisch geprägten Verwaltungsmodell zu einer dualistischen Konzeption eine „etwas stärkere Zentralisierung und Entkommunalisierung von Aufgaben“ mit der weiteren Folge einer Ausweitung staatlicher Weisungsrechte bewirkte, ist nach alledem keineswegs zwingend.<sup>40</sup> Entscheidend dürfte sein, bei welchen der ca. 100 als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung kommunalisierten Aufgaben ein dem überkommenen Selbstverwaltungsspektrum ähnelnder sachlich-gegenständlicher Kommunalbezug feststellbar ist.

39 So die Formulierung des LVerfG, E 5, S. 79 (88).

40 So aber das Ergebnis der Analyse von *Fölling*, ebd., S. 19.

### 3.4 Keine Erosion des kreislichen Aufgabenbereiches bei Verwirklichung eines Verbandsgemeindemodells

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

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

Die mit einer umfassenden Kommunalreform verknüpften Folgeprobleme sind derart vielfältig, dass hier lediglich stichwortartig auf zentrale Punkte aufmerksam gemacht werden soll: Im Falle der Fortentwicklung der bestehenden Ämter zu Verbandsgemeinden ergeben sich gewichtige Vorteile gegenüber dem bestehenden Finanzierungssystem: Die Verbandsgemeinde als verfassungsrechtlicher Gemeindeverband, der über die Verteilungsmechanismen des FAG an der Steuerertragskompetenz unmittelbar partizipiert, wäre nicht mehr auf die streitanfällige



Umlagefinanzierung angewiesen. Diese Ertragszuständigkeit würde unmittelbar mit den aus den Aufgabenzuständigkeiten folgenden Kostenbelastungen der Verbandsgemeinde korrespondieren. Es müsste entschieden werden, ob die Schlüsselzuweisungs-Ertragshoheit der verfassungsrechtlichen (Orts-)Gemeinden durch einen unmittelbaren Mittelzufluss oder ein Verteilungssystem innerhalb der Verbandsgemeinde bedient wird.<sup>41</sup>

Einer besonders sorgfältigen Analyse bedürfen die Finanzausgleichsmechanismen im Falle der Einkreisung bisher kreisfreier Städte: Es ist in diesem Zusammenhang zu entscheiden, ob und wie – in Abhängigkeit von der künftigen Aufgabenverteilung – die Schlüsselmasse vorab auf verschiedene Gebietskörperschaftsgruppen verteilt wird („Drei-Säulen-Modell“, in dem eine Verteilung auf a) die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, b) die Landkreise und c) die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfolgt) und ob zugleich eine Absenkung der Steuerkraftmesszahl als Grundlage der Berechnung der Kreisumlage erfolgen muss.

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

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

---

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

#### IV. Ausblick

Am Ende bleibt die Gewissheit, dass die Konsolidierung der Kreisfinanzen durch strukturelle und gebietliche Eingriffe des Reformgesetzgebers allein schwerlich zum Erfolg geführt werden kann. Die Finanzierung der Soziallasten bleibt in jeder Struktur das zentrale Thema der Kreisfinanzen. Es kann die Prognose gewagt werden, dass (auch) das Brandenburgische Verfassungsgericht im Falle einer nicht nur marginalen Vergrößerung der gebietskörperschaftlichen Strukturen dem Kommunalgesetzgeber – ähnlich den bereits bestehenden Anforderungen im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs – Beobachtungs-, Selbstvergewisserungs- und Kontrollpflichten auferlegt, um auch weiterhin eine kraftvolle Ausübung des ehrenamtlichen Mandates zu gewährleisten. Sofern m. a. W. das Verfassungsgericht Zurückhaltung bei der materiell-rechtlichen Beurteilung kreislicher und gemeindlicher Größenzuschnitte und Aufgabenvolumina übt, muss sich der Gesetzgeber auf die Erfüllung neuer prozedural abgesicherter und kontinuierlich bestehender Pflichten einstellen.

*Prof. Ihno Gebhardt* ist Professor für Rechts- und Einsatzwissenschaften an der Fachhochschule der Polizei Brandenburg, nichtparlamentarisches Mitglied der Enquetekommission des Landtages Brandenburg 5.2.