



Universität Potsdam

Arbeitshefte 2 (2001)

---

Christiane Büchner/Jochen Franzke

## **Kreisgebietsreform in Brandenburg**

**Eine Bilanz nach 8 Jahren**

**Auswertung von Interviews mit  
Akteuren auf kreiskommunaler Ebene**

**KWI**

.....  
Universität Potsdam

---

## Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich**

---

### **Impressum**

**Herausgeber:** Prof. Dr. Christoph Reichard, Geschäftsführender Direktor des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)  
Am Park 14  
14482 Potsdam  
Telefon: +49 (0)331 977 4534  
Telefax: +49 (0)331 977 4531  
e-mail: [kwi@rz.uni-potsdam.de](mailto:kwi@rz.uni-potsdam.de)  
internet: [www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm)

**Redaktion:** Dr. Christiane Büchner

**Layout:** Olaf Gründel

**Druck:** AVZ, Universität Potsdam

**Vertrieb:** Universitätsbibliothek  
Publikationsstelle  
Postfach 60 15 53  
14415 Potsdam  
Telefon: +49 (0)331 977 4517  
Telefax: +49 (0)331 977 4625  
e-mail: [baumann@rz.uni-potsdam.de](mailto:baumann@rz.uni-potsdam.de)

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in loser Folge. Der Bezug ist kosten-  
frei. Bestellungen sind direkt an die Publikationsstelle zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die  
Redaktion auf Diskette oder als e-mail in einem üblichen Textformat zu  
senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung  
für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerb-  
liche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zah-  
len.

**Erscheinungsdatum:** 9/2001  
**ISBN** 3-935024-15-0  
**ISSN** 1616-8127

---

Kommunalwissenschaftliches Institut  
der Universität Potsdam

Arbeitshefte 2 (2001)

---

Christiane Büchner/Jochen Franzke

## **Kreisgebietsreform in Brandenburg**

### **Eine Bilanz nach 8 Jahren**

**Auswertung von Interviews mit  
Akteuren auf kreiskommunaler Ebene**

---

# Inhalt

1. Vorbemerkungen	5
1.1. Zur Wahl der Methode bei der Erhebung und Auswertung von Interviews	5
1.2. Zur Konzeption des Interviewleitfadens	6
1.3. Zur Auswahl der Probanden	6
2. Kreisgebietsreform in Brandenburg	7
2.1. Leitidee und Gestaltungsoptionen	7
2.2. Politische Umsetzung	9
2.3. Bewertung und Vergleich	9
3. Hypothesen zu möglichen langfristigen Auswirkungen	10
4. Auswertung der Interviews	11
4.1. Generelle Bewertung der Kreisgebietsreform	11
4.2. Strukturpolitische Ergebnisse	12
4.3. Verwaltungsaufbau und Personal	13
4.3.1. Standortkonzept	13
4.3.2. Personalzusammenführung	13
4.4. Kreisidentität und Partizipation	14
4.4.1. Kollektive Identität und Kreise	14
4.4.2. Einschätzung des erreichten Standes der Kreisidentität	15
4.4.3. Kreisverwaltung und Kreisidentität	16
4.4.4. Parteien bzw. Verbände und Kreisidentität	17
4.4.5. Bürgerpartizipation auf Kreisebene	18
4.5. Kreise und Land bzw. Gemeinden/Ämter	19
4.5.1. Kreise und Land	19
4.5.2. Kreise und Gemeinden bzw. Ämter	19
4.6. Kreise und Verwaltungsreformen	20
5. Fazit – Thesen zu den langfristigen Auswirkungen der Kreisgebietsreform	22
5.1. Zusammenfassung	22
5.2. Ausblick	24
6. Literaturverzeichnis	26
7. Anlagen	28
7.1. Anlage 1: Gesprächsleitfaden	28
7.2. Anlage 2: Übersicht der beteiligten Studenten	31

---

## 1. Vorbemerkungen

Der im Dezember 1992 beschlossene Neuzuschnitt der brandenburgischen Kreise gilt als erfolgreiches Reformwerk zur Schaffung leistungsfähiger Kommunalstrukturen auf kreislicher Ebene (siehe 2.3.). In dieser Zeit war die Kreisgebietsreform in vielfältiger Weise Gegenstand wissenschaftlicher Analyse. Später ließ das Interesse jedoch deutlich nach. Weitere Untersuchungen über die langfristigen Wirkungen dieser Reform sind bisher nicht erfolgt.

Das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) nahm sich 1998 mit einem Projekt dieses Themas an. Ziel dieses Projektes war es, mehrere Jahre nach Inkrafttreten der Kreisgebietsreform deren langfristige Wirkungen und den damit verbundenen Organisationswandel in den Kreisverwaltungen zu untersuchen.

Das Projekt war als Lehrforschungsprojekt mit Studenten der Verwaltungs- und Politikwissenschaft an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam angelegt.

Insgesamt beteiligten sich am Projekt 35 Studenten, die mit großem Engagement im Rahmen von Seminaren im Wintersemester 1998/1999, 1999/2000 und 2000/2001 eigenständig Interviews durchführten und erste Analysen anfertigten. (Übersicht der Studenten - siehe 7.2.)

Die Projektleitung lag bei Dr. Christiane Büchner (wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam) und Dr. Jochen Franzke (wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam). Weitere Mitarbeiter bzw. studentische Hilfskräfte des KWI, insbesondere Burkhard von Watzdorf, Vicky Radunz und Olaf Gründel, haben an der Erarbeitung dieser Studie mit viel Einsatz mitgewirkt.

Die Projektleitung bedankt sich bei allen Interviewten für ihre freundliche Bereitschaft, an diesem Projekt mitzuwirken und den Landräten, die diese Befragung in ihren Kreisverwaltungen wohlwollend unterstützt haben sowie selbst zu Gesprächen zur Verfügung standen.

### 1.1. Zur Wahl der Methode bei der Erhebung und Auswertung von Interviews

Mit dieser Studie werden die zwischen Dezember 1998 und April 2000 durchgeführten Interviews mit verschiedenen Akteuren auf der kreiskommunalen Ebene des Landes Brandenburg ausgewertet und auf dieser Grundlage eine erste zusammenfassende Wertung der langfristigen Resultate der Kreisgebietsreform gegeben.

Informationen, Aussagen und Wertungen zum Gegenstand der Studie wurden durch 122 mündliche Interviews gesammelt, die qualitativ nutzbare Informationen aus der Sicht verschiedener Akteure liefern sollten. Es handelte sich dabei um „Experteninterviews“, die in einer halbstandardisierten Form auf Basis eines Gesprächsleitfadens von den jeweiligen studentischen Projektgruppen geführt wurden. Die Landräte wurden von den Projektleitern befragt.<sup>1</sup>

Die Interviews wurden bei Zusicherung der Anonymität der Aussagen per Tonband aufgezeichnet und nachfolgend schriftlich erfasst. Für die weitere Aufbereitung der Informationen wurden für die Gesprächsschwerpunkte relevante Aussagen auf der Basis einer speziellen Auswertungsmaske selektiert. Anschließend konnten die so gewonnenen Informationen verglichen und zu einer Gesamtaussage zusammengefasst werden.

Der Vorteil dieser Methode besteht darin, dass die Reihung der Fragen weitgehend offen bleibt und quantitative Daten durch qualitative Aussagen der Interviewten untersetzt werden können. Ihr Nachteil liegt in einer begrenzten Vergleichbarkeit wertender Aussagen.

Nur wenige Befragte haben sich zu allen Fragen geäußert, insbesondere in den Akteursgruppen „Politiker“ und „leitende Mitarbeiter der Verwaltung“. Die Befragten der Akteursgruppen Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte sowie die sonstigen Befragten äußerten sich überwiegend nur zu ihrem eigenen Verantwortungsbereich. Bei der Auswertung der Befragung wurden die Äußerungen aller Befragter gleich gewichtet.

---

<sup>1</sup> In zwei Fällen nahm Herr von Watzdorf (KWI) anstelle von Dr. Franzke an der Befragung des Landrates teil.

Tabelle 1 Übersicht der Interviews nach Akteursgruppen

Akteursgruppen	Anzahl	Einzelangaben	
Politiker	44	<b>SPD:</b> Fraktionsmitglieder Fraktionsvorsitzende gesamt <b>CDU:</b> Fraktionsmitglieder Landkreisvorsitzende Fraktionsvorsitzende gesamt <b>B90/Die Grünen:</b> Fraktionsmitglied Fraktionsvorsitzender gesamt <b>PDS:</b> Fraktionsmitglieder Fraktionsvorsitzende Kreisvorsitzender gesamt <b>FDP:</b> Fraktionsvorsitzender <b>Unabhängige:</b> Mitglied Bürgerverband „Oder-Spree“	9 7 16 4 2 6 12 1 1 2 7 4 1 12 1 1
Landräte	10		
Leitende Mitarbeiter der Verwaltung	35	Personalamtsleiter Hauptamtsleiter Dezernenten Amtsleiter Wirtschaftsförderung Leiter Struktur- und Entwicklungsamt Leiter Planungsamt Sozialamtsleiter Kämmerer	11 8 7 2 1 4 1 1
Personalräte	13		
Gleichstellungsbeauftragte	13		
Sonstige Befragte	7	Bürgermeister Bauernverband (Vorsitzender bzw. Geschäftsführer) Kreissportjugendverband	4 2 1
<b>Gesamt</b>	<b>122</b>		

Die Befragung war nicht repräsentativ angelegt, bietet aber auf der Grundlage der Auswertung der Interviews einen tieferen Einblick in die angesprochenen Entwicklungsprobleme auf kreiskommunaler Ebene.

## 1.2. Zur Konzeption des Interviewleitfadens

Die zu untersuchenden Fragen wurden in dem Gesprächsleitfaden zu sechs Schwerpunkt-komplexen zusammengefasst (Gesprächsleitfaden - siehe Anlage 1):

- Generelle Bewertung der Resultate der Kreisgebietsreform in Brandenburg,
- Verwaltungsaufbau und Personalentwicklung,

- Leistungskraft des Kreises, Finanzen und Regionalentwicklung,
- Kreisidentität und Partizipation,
- Verhältnis des Kreises zum Land und zu den Städten, Gemeinden und Ämtern im Kreis,
- Kreise und Verwaltungsmodernisierung.

## 1.3. Zur Auswahl der Probanden

Ergebnisse und Wirkungen der Kreisgebietsreform wurden aus der Sicht folgender Akteure bzw. Akteursgruppen auf Kreisebene untersucht (siehe Tabelle 1).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Weitere Befragungen von Mitarbeitern oder Bürgern der Kreise konnten im Rahmen des Projektes nicht durchgeführt werden.

Tabelle 2 Zahl der Interviews nach Kreisen

Landkreis	Anzahl der Interviews
Barnim	6
Dahme-Spreewald	9
Elbe-Elster	11
Havelland	7
Märkisch-Oderland	10
Oberhavel	9
Oberspreewald-Lausitz	8
Oder-Spree	16
Ostprignitz-Ruppin	10
Potsdam-Mittelmark	10
Prignitz	4
Spree-Neiße	8
Teltow-Fläming	5
Uckermark	9
<b>Gesamt</b>	<b>122</b>

- Abgeordnete<sup>3</sup> der Kreistage (Akteursgruppe: Politiker);
- Landräte (Akteursgruppe: Landräte);
- Dezernenten, Amtsleiter (Akteursgruppe: leitende Mitarbeiter der Verwaltung);
- Vorsitzende und Mitglieder von Personalräten (Akteursgruppe: Personalräte);
- Gleichstellungsbeauftragte (Akteursgruppe: Gleichstellungsbeauftragte);
- sowie sonstige Befragte.<sup>4</sup>
- Insgesamt wurden 122 Interviews geführt (siehe Tabelle 2). Im Durchschnitt wurden neun Interviews pro Kreis erhoben. Die Anzahl schwankt zwischen vier in der Prignitz und 16 in Oder-Spree. Diese Unterschiede ergaben sich unter anderem aus den unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu den Befragten in der Verwaltung sowie aus der unterschiedlichen politischen Zusammensetzung der Kreistage.

<sup>3</sup> Aus sprachlichen Gründen wird in dieser Studie immer die männliche Form der Funktionsbezeichnungen benutzt. Sie steht damit zugleich für die weibliche.

<sup>4</sup> Im Rahmen der Möglichkeiten wurden weitere kreisliche Akteure (Bürgermeister, Vertreter von Verbänden) mit einbezogen.

## 2. Kreisgebietsreform in Brandenburg

### 2.1. Leitidee und Gestaltungsoptionen

Das Land Brandenburg hatte bei seiner Bildung 1990 eine kommunale Verwaltungsstruktur mit 38 Landkreisen mit im Durchschnitt nur wenig mehr als 50.000 Einwohnern, sechs kreisfreien Städten und 1.787 kreisangehörigen Gemeinden. Die kommunale Verwaltungsebene war atomisiert, ihre Neuordnung unumgänglich. Die in Brandenburg 1990-1994 regierende „Ampelkoalition“ (SPD, FDP, Bündnis 90) hatte frühzeitig eine gemeinsame verwaltungspolitische Leitidee formuliert.<sup>5</sup> Diese umfasste folgende politische und organisatorische Schwerpunkte:

- Dezentralisierung und Bürgernähe;
- Zweistufigkeit der Landesverwaltung unter Verzicht auf Mittelinstanzen;
- Vorrang für die allgemeine untere Landesverwaltung bei Reduzierung der Zahl staatlicher Sonderbehörden;
- Kommunalisierung der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden;
- Nutzung der Verwaltungsstandortpolitik zur Strukturförderung des ländlichen Raumes.

Damit dominierten – wie *Stephanie Reulen* nachgewiesen hat – beim Verwaltungsaufbau in Brandenburg „effizienzorientierte Begründungsmuster“.<sup>6</sup> *Frenzel* hat als „typisch brandenburgisch“ das Primat der „administrativen Strukturentwicklung“ bei der Kreisgebietsreform herausgearbeitet.<sup>7</sup> Territoriale Verwaltungsreformen sollten in Brandenburg auch maßgeblich zur Regionalentwicklung beitragen. Diesem Ziel wurden Besitzstandswahrungsinteressen der Landkreise, landsmannschaftliche und historische Bindungen, aber auch parteipolitische Kalküle weitgehend untergeordnet.

<sup>5</sup> Seibel 1996: S.25; Jann 1997: S. 55

<sup>6</sup> Siehe Seibel 1996: S. 119ff.

Tabelle 3 **Bevölkerungsentwicklung in den brandenburgischen Kreisen (je 1.000 Einwohner)**

	<b>Einwohner 1993</b>	<b>Einwohner 1999</b>	<b>Verände- rung (in %)</b>	<b>Prognose 2000</b>	<b>Prognose 2015</b>	<b>Verände- rung zu 1993 (in %)</b>
Barnim	149,0	167,9	+ 12,7	171,7	184,9	+ 24,1
Dahme- Spreewald	142,1	157,3	+ 10,7	160,5	175,3	+ 23,4
Elbe-Elster	139,5	132,9	- 4,7	133,8	118,0	- 15,4
Havelland	128,9	144,9	+ 12,4	147,4	167,2	+ 29,7
Märkisch- Oderland	171,1	186,6	+ 9,1	189,5	196,3	+ 14,7
Oberhavel	165,9	189,2	+ 14,0	190,5	201,3	+ 21,3
Oberspree- wald-Lausitz	161,4	148,1	- 8,3	148,5	127,6	- 20,9
Oder-Spree	186,5	196,8	+ 5,5	200,5	197,3	+ 5,8
Ostprignitz- Ruppin	122,1	114,3	- 6,4	116,1	110,4	- 9,6
Potsdam- Mittelmark	171,6	205,8	+ 19,9	211,7	246,1	+ 43,4
Prignitz	104,3	97,1	- 6,9	95,5	77,5	- 25,7
Spree-Neiße	150,4	155,2	+ 3,2	160,6	161,5	+ 7,4
Teltow- Fläming	146,4	158,3	+ 8,1	162,1	174,0	+ 18,9
Uckermark	165,2	154,1	- 6,7	153,3	129,3	- 21,7

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2000, Potsdam 2000; LDS (Hrsg.): Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 1998-2015, Potsdam 1999.

Darüber hinaus wurden Gestaltungsoptionen entwickelt, die auch eine optimalere Lösung der Stadt-Umland-Problematik sowie eine dem ländlichen Charakter Brandenburgs „gegensteuernde Verwaltungsstandortpolitik“<sup>8</sup> einschlossen. Als wichtigster Hebel dafür erwies sich die Bestimmung der künftigen Kreissitze. Wenn von ihnen überörtliche Entwicklungsimpulse ausgehen sollten, dann durften diese nicht in ohnehin schon privilegierten kreisfreien Städten angesiedelt werden.

Folgende Gestaltungsoptionen wurden für den Kreisneuzuschnitt in Brandenburg festgelegt:

- Es sind Sektoralkreise zu bilden, von denen landesentwicklungspolitische Impulse ausgehen.
- Es sind Kreise mit 120.000 - 150.000 Einwohnern zu bilden.<sup>9</sup>
- Es sind Kreise mit großer Verwaltungskraft zu bilden.
- Kreisidentität soll gestiftet werden.

- Die Aufgaben sind zwischen Land, Kreisen, Ämtern und Gemeinden klar zu verteilen.
- Die Einräumigkeit der Verwaltung ist zu sichern.
- Die Vergabe des Kreissitzes soll gesondert erfolgen. Von ihm sollen überörtliche Entwicklungsimpulse ausgehen.

<sup>7</sup> Frenzel 1995: S. 115

<sup>8</sup> Seibel 1996: S. 30

<sup>9</sup> Die für die westdeutschen Länder ermittelten Regeleinwohnerzahlen bei Landkreisen (150.000 Einwohner) ließen sich nicht auf Brandenburg übertragen. Allerdings hat die Verwaltungswissenschaft bereits in den westdeutschen Ländern bei Kreisen mit einer Siedlungsdichte von unter 200 Einwohnern pro km<sup>2</sup> Abstriche gemacht. In Brandenburg erreichte vor der Kreisgebietsreform kein Altkreis diese Einwohnerdichte. Nur zehn Landkreise hatte eine Dichte von über 100 Einwohner pro km<sup>2</sup>, während 28 Kreise weit unter 100 Einwohnern pro km<sup>2</sup> lagen. In 14 Kreisen wurden nicht einmal 50 Einwohner pro km<sup>2</sup> erreicht. Mit 91 Einwohnern pro km<sup>2</sup> hatte der Flächenstaat Brandenburg zu diesem Zeitpunkt neben Mecklenburg-Vorpommern die geringste Bevölkerungsdichte unter den Bundesländern (deren Durchschnitt betrug damals 248 Einwohner pro km<sup>2</sup>). Unter diesen Umständen wurden die Regeleinwohnerzahlen der künftigen Kreise – vom Innenministerium als das wichtigste Reformkriterium betrachtet – immer weiter nach unten korrigiert. Von ursprünglich 160.000-200.000 Einwohnern auf schließlich 120.000-150.000.

---

## 2.2. Politische Umsetzung

Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte durch den Landtag am 16.12.1992 wurden schließlich 14 (von 38) Kreise gebildet, von denen acht als Sektoralkreise sich rund um die Bundeshauptstadt Berlin strukturieren und im Westen, Norden und Osten bis an die Landesgrenze reichen. Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder verloren ihre Kreisfreiheit. Im Gegenzug dafür wurde ihnen ein finanzieller Ausgleich und eine Aufgabenprivilegierung (erhöhter Aufgabenbestand als normale kreisangehörige Städte) zuerkannt.

In 14 Einzelgesetzen (31.03.1993) wurden durch den Landesgesetzgeber Kreisnamen und die Kreisstädte bestimmt. Folgende Kriterien lagen diesem Vorgehen zugrunde:

- Kreisfreie Städte sollten grundsätzlich nicht Sitz einer Landkreisverwaltung sein;
- den Kreissitz sollten nur Städte erhalten, die auch bisher schon Sitz einer Kreisverwaltung waren;
- bei der Kreissitzbestimmung sollten, wie bereits erwähnt, strukturschwache und dünnbesiedelte Gebiete bevorzugt werden;
- in den Sektoralkreisen um Berlin sollte der Kreissitz in ausreichender Entfernung von der Großstadt mit ihrer Sogwirkung angesiedelt werden.

---

<sup>10</sup> Da diese Grundprinzipien der Landesregierung für die Kreissitzfestlegung allgemein akzeptiert wurden, gelang es ihr, trotz vielfacher, teilweise vehementer Kritik innerhalb des Parlaments die entsprechenden Gesetze im Landtag durchzubringen. Nur in einem Fall (Festsetzung von Neuruppin statt Wittstock als Kreissitz) wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung nachträglich abgeändert.

<sup>11</sup> Ein angestrebter landesweiter Volksentscheid zum Kreisneugliederungsgesetz kam nicht zustande, da bei einem Volksbegehren im Juni 1993 nur 9.259 gültige Stimmen zusammenkamen. 80.000 wären notwendig gewesen. Ein Volksentscheid zum Thema „Kreisstadt Finsterwalde“ im Dezember 1993 scheiterte ebenfalls, da nur 6.125 gültige Stimmen abgegeben wurden. Die Kreisgebietsreform in Brandenburg erwies sich ebenso als gerichtsfest. Das brandenburgische Landesverfassungsgericht wies die Verfassungsbeschwerden der Altkreise Guben, Eisenhüttenstadt, Kyritz und Pritzwalk als unbegründet zurück, da eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechtes nicht gegeben sei. (Stürer/Landgraf 1999: S. 241ff. siehe auch Nierhaus 1996)

Als weitere Kriterien für die Festlegung der Kreissitze wurden die Erreichbarkeit der Kreisverwaltungen für die Bürger, das Vorhandensein anderer Verwaltungsbehörden, die Akzeptanz durch die betroffenen Kreise und Kostenfragen berücksichtigt. Gleichfalls sollten regionale und historische Besonderheiten beachtet werden.<sup>10</sup>

Die Kreisgebietsreform trat mit den Kommunalwahlen vom 5. Dezember 1993 in Kraft. Damit war Brandenburg das erste ostdeutsche Land, das den Zuschnitt der Landkreise grundsätzlich neu geregelt hatte. Versuche, die Kreisgebietsreform mit Hilfe der brandenburgischen Volksgesetzgebung und Verfassungsbeschwerden zu korrigieren, blieben erfolglos.<sup>11</sup>

## 2.3. Bewertung und Vergleich

Die Kreisgebietsreform in Brandenburg wird in der wissenschaftlichen Literatur allgemein als positiv charakterisiert. *Seibel* wertet sie als Erfolgsfall.<sup>12</sup> Als „solide und zukunftsfruchtig“ kennzeichnet *Köstering* die Reform.<sup>13</sup> *Jann* spricht von einem „bemerkenswerten Ergebnis“, bei dem „Brandenburg im Vergleich zu allen anderen neuen Bundesländern hervorragend da(stehe).“ Brandenburg habe die „bei weitem leistungsfähigsten Kreise der neuen Bundesländer geschaffen“.<sup>14</sup>

Die positive Bewertung der Ergebnisse der Kreisgebietsreform in Brandenburg stützt sich auf folgende Aspekte des Vergleichs mit den anderen ostdeutschen Ländern:

- Brandenburg hat von allen ostdeutschen Ländern das günstigste Verhältnis von Neukreisen zu Altkreisen. Dieses beträgt fast 37%, d.h. es wurde beinahe eine Drittelung der Kreise erreicht. Nur Mecklenburg-Vorpommern erreichte eine ähnlich gute Bilanz. In den anderen ostdeutschen Ländern wurde ein deutlich schlechteres Verhältnis der Neukreise zu Altkreisen erreicht.
- Bezüglich der Einwohnerzahl erreichte Brandenburg mit durchschnittlich 143.000 Einwohnern die höchsten Werte in Ostdeutschland und liegt auch vor Rheinland-Pfalz und Bayern (je 116.000). Es entstan-

---

<sup>12</sup> Seibel 1996: S. 108

<sup>13</sup> Köstering 1993: S. 22

<sup>14</sup> Jann 1997: S. 59

---

den Landkreise zwischen 105.000 Einwohnern (Prignitz) und 189.000 Einwohnern (Oder-Spree). Sieben Kreise haben zwischen 100.000 und 150.000 Einwohner, ebenfalls sieben zwischen 150.000 und 200.000 Einwohner. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht ist dies ein relativ guter Wert. Allerdings sind seither Entwicklungen in einzelnen Kreisen im Norden und Süden Brandenburgs im Gange, die diese Entwicklung relativieren (siehe Tabelle 3).

- Brandenburg hat als einziges ostdeutsches Bundesland Einkreisungen. Von den bislang sechs kreisfreien Städten wurden zwei (Schwedt und Eisenhüttenstadt) eingekreist. In Sachsen und Thüringen erhöhte sich die Zahl der kreisfreien Städte durch die Kreisgebietsreform sogar.
- Als Folge der in weiten Teilen dünnen Besiedlung und der Anlage der neuen Landkreise als Sektorkreise sind in Brandenburg flächenmäßig besonders große Kreise entstanden. Ob dies ein Erfolgskriterium ist, muss sich noch zeigen. Die Größe der brandenburgischen Kreise liegt zwischen 1.216 km<sup>2</sup> (Oberspreewald-Lausitz) und 3.054 km<sup>2</sup> (Uckermark). Letzterer ist damit flächenmäßig der größte Kreis Deutschlands. Im Durchschnitt erreichen die brandenburgischen Kreise eine Fläche von 2.033 km<sup>2</sup>. Sie liegen damit deutlich vor allen anderen Bundesländern.

### 3. Hypothesen zu möglichen langfristigen Auswirkungen

Bekanntlich beginnt der Prozess der institutionellen Reformen nach deren politischen Durchsetzung, Verabschiedung und Implementation.<sup>15</sup> Die neuere Implementationsforschung hält eine Frist von 10 bis 20 Jahren für geboten, um die Wirkungen solcher Reformen hinreichend beurteilen zu können.<sup>16</sup> Schließlich ist zu berücksichtigen, dass institutionelle Reformen „nur selten die ursprünglichen Hoffnungen erfüllen.“<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> siehe Scharpf 1987: S. 144

<sup>16</sup> siehe Sabatier 1986

<sup>17</sup> Scharpf 1987: S. 112

Die Autoren dieser Studie formulierten daher vor der Befragung Ende 1998 folgend Hypothesen zu den langfristigen Resultaten der Kreisgebietsreform in Brandenburg, die durch die Interviews verifiziert werden sollten.<sup>18</sup>

1. Erste Ergebnisse der institutionellen Stärkung der Kreisebene sollten bereits sichtbar sein. Mit den Kommunalwahlen von 1993 wurden die notwendigen legitimatorischen Grundlagen für jene Führungsakteure geschaffen, die über die notwendigen Ressourcen und Eigeninteressen verfügen, den binnenstrukturellen Organisationswandel innerhalb der neu geschaffenen Kreisverwaltungen voranzutreiben. Die erwartete „neue Integration“ auf der Kreisstufe lässt das Entstehen von „intakten Organisationen“ und eine „Annäherung an die (ursprünglichen - d. A.) Reformziele“<sup>19</sup> erwarten. Zugleich sollte der neue territoriale Zuschnitt der Kreisverwaltungen (zentralisiert oder dezentralisiert) im wesentlichen abgeschlossen sein. Es ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass die Reorganisationsphase, in der ein vorübergehender Funktionsverlust in Kauf genommen werden muss, abgeschlossen ist und sich die Kreisverwaltungen in einer Stabilisierungsphase befinden.
2. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass diese Stabilisierung „labil“ ist. Erstens verhindert die bis heute ausgebliebene Gemeindegebietsreform voraussichtlich eine weitere Stabilisierung der Kreise, da sie deren Gestaltungsspielräume einschränkt. Die Leistungsschwäche der Gemeinden (die durch die Ämter nur teilweise kompensiert wurde) erfordert eine umfangreiche Unterstützung und Ergänzung durch den Kreis als Gebietskörperschaft des größeren Raumes. Neben den gesetzlichen Aufgaben müssen die Kreise in Brandenburg daher zusätzliche eigene Einrichtungen vorhalten. Eine zweite Ursache für die wahrscheinlich suboptimale Aufgabenerfüllung auf Kreisebene

---

<sup>18</sup> Büchner/Franzke 2000

<sup>19</sup> Scharpf 1987: S. 142

---

sind die bislang unzureichenden funktionalreformerischen Bemühungen in Brandenburg. Die Fortexistenz zahlreicher staatlicher Sonderbehörden auf Kreisebene verhindert eine mögliche Optimierung der Arbeit der Kreisverwaltungen und entsprechende Synergieeffekte.

3. Positive regionalstrukturelle Auswirkungen – eine zweite Zielsetzung der Kreisgebietsreform – hängen in stärkerem Maße als binnenstrukturelle Organisationsentwicklungen von den äußeren Rahmenbedingungen ab, die in wesentlich geringerem Maße steuerbar sind. In dieser Hinsicht ist zu erwarten, dass – zumindestens in einzelnen Sektorkreisen – erste positive regionalstrukturelle Auswirkungen des Neuzuschnitts der Kreise erkennbar sind. Viel scheint dabei von der Entwicklung und Ausstrahlungskraft der neuen Kreissitze abzuhängen.
4. Reformprozesse nach einer erfolgten Organisationsänderung müssen vor allem in der reformierten Organisation selbst stattfinden. Von außen können diese allenfalls unterstützt, weder erzwungen noch gesteuert werden.<sup>20</sup> Der innere Reformprozess gewinnt an zusätzlichen Ressourcen, wenn er bottom-up verstärkt wird. Dies ist realistischerweise erst dann zu erwarten, wenn der notwendige Personalabbau im wesentlichen abgeschlossen ist. Eine solche Situation ist zum gegebenen Zeitpunkt zu erwarten.
5. Bezüglich der Entwicklung einer Identität der neuen Kreise werden – unter anderem ausgehend von den Erfahrungen in den westdeutschen Ländern – keine kurzfristigen Ergebnisse prognostiziert. Jedoch wird Engagement der Kreisverwaltung hinsichtlich der Herausbildung einer Kreisidentität erwartet.

6. Es ist damit zu rechnen, dass angesichts der Vielzahl von Verwaltungsreformen, von denen die Kreisebene seit 1990 direkt oder indirekt betroffen wurde, für weitergehende Steuerungs- und Managementreformen kaum freie Kapazitäten vorhanden sind. Allenfalls punktuelle Reformansätze (Organisationsveränderungen, Personalentwicklungskonzepte, Einführung der Budgetierung u. ä.) erscheinen möglich.

## 4. Auswertung der Interviews

### 4.1. Generelle Bewertung der Kreisgebietsreform

Die Ende 1992 durchgeführte Kreisgebietsreform bezeichnete die Mehrzahl der Befragten als „notwendig“ und „richtig“. Aufgrund der beschränkten Leistungskraft der Altkreise und angesichts ihrer finanziellen Schwäche habe es zu größeren Verwaltungseinheiten und damit zur Bündelung der Kräfte keine Alternative gegeben.

Aussagen von Probanden der Landkreise Ostprignitz-Ruppin, Prignitz und Havelland differenzieren dieses Bild. Die Kreiszusammenführung wird als „Zwangsheirat“ beschrieben, der Neuzuschnitt des Kreises als zu groß, zu unübersichtlich und die historischen und mentalen Gegebenheiten nicht ausreichend beachtend gewertet. In einzelnen Interviews (Prignitz) wurde eine erneute Diskussion um den Neuzuschnitt des Kreises angeregt. Vereinzelt wurde auch die flächenmäßige Größe der neu entstandenen Kreise als „zu kurz gegriffen“ gewertet, es wurde hier jedoch nicht die Forderung nach einem Neuzuschnitt erhoben (Barnim, Elbe-Elster).

In zahlreichen Kreisen wirkt nach wie vor die Art und Weise der politischen Umsetzung der Reform im Jahr 1993 nach. Genannt wurden hierfür eine unzureichende Einbeziehung der Bürger bei Planung und Durchführung der Reform und eine nicht ausreichende Berücksichtigung historischer und landsmannschaftlicher Aspekte beim Zuschnitt der Kreise.

In der Mehrzahl der Interviews werden einige der bisher erreichten Ergebnisse der Kreisgebietsreform – gemessen an den Ausgangserwartungen – kritisch hinterfragt. Genannt werden hier vor

---

<sup>20</sup> siehe Scharpf 1987: S. 145

---

allem die regionalpolitischen Ziele, Effektivitätsparameter und Einspareffekte, aber auch Prozesse in der Verwaltung (z. B. Personal- und Organisationsstrukturen).

Hinsichtlich des erreichten Standes des Zusammenwachsens der Altkreise fallen die Antworten erwartungsgemäß sehr differenziert aus. In Märkisch-Oderland schätzen die meisten Befragten ein, dass die Altkreise zusammengewachsen und deren Defizite nicht mehr relevant seien. In Elbe-Elster habe man sich mit der neuen Situation „arrangiert“ und an das Kreisgebilde langsam gewöhnt. Im Havelland wird hingegen von der Mehrzahl der Befragten konstatiert, dass das Zusammenwachsen der beiden Altkreise noch am Anfang stehe. Der schwierige Prozess würde noch mehrere Jahre brauchen. Fast alle Befragten in Spree-Neiße, Potsdam-Mittelmark, Barnim und Oder-Spree waren der Auffassung, dass die Verwaltung in ihren Kreisen schon gut zusammengewachsen sei.

Kritischer wurde von einer Reihe von Befragten (z. B. Oder-Spree, Barnim, Oberhavel) die Position von Abgeordneten des Kreistages eingeschätzt. Territoriales Denken sei immer noch vorherrschend, eine Orientierung auf den neuen Kreis erst im Ansatz gegeben. Größere Akzeptanzprobleme zeigen sich in Spree-Neiße, der aus vier Altkreisen zusammengefügt wurde. Hier könne man bislang nur von einem bedingten Zusammenwachsen der Altkreise sprechen.

Kontrovers sind weiterhin die Einschätzungen zur Entwicklung der neuen Kreisstädte seit 1993. Die Gesprächspartner, die aus diesen Städten kommen, sowie die Landräte beschreiben die Folgen der Kreissitzentscheidungen als überwiegend positiv („extrem profitiert“, „Entwicklungsschub“). Andere Befragte äußerten sich enttäuschend über die Entwicklung der neuen Kreisstädte (betrifft Aussagen zu Rathenow, Beeskow und teilweise Herzberg). Wieder andere minimierten einen Zusammenhang von Verwaltungssitz und Entwicklung der neuen Kreisstadt.

Die Einschätzung zur Entwicklung der ehemaligen Kreisstädte seit 1993 fällt ebenfalls differenziert aus. Für einige Städte zeichnet sich trotz Wegfall des Kreissitzes eine positive Entwicklung ab (z.B. Fürstenwalde, Spremberg, Strausberg, Bad Freienwalde). Andere ehemalige Kreisstädte würden jedoch noch heute unter den Folgen der damaligen Entscheidung leiden (z.B. Gransee, Guben, Kyritz, Wittstock, Pritzwalk).

## 4.2. Strukturpolitische Ergebnisse

Mit wenigen Ausnahmen wurden die bis heute erzielten Ergebnisse des strukturpolitischen Konzepts der Sektoralkreisbildung sehr kritisch bewertet, sowohl von Probanden aus Nichtsektoralkreisen wie auch aus Sektoralkreisen, wenn auch in abgeschwächter Weise. Nicht wenige Befragte sprachen von dessen Scheitern („verfehltes Konzept“, „Luftnummer“). Dieses Konzept habe die Strukturheterogenität der verschiedenen Altkreise nicht zu lösen vermocht.

Da die Aufnahmefähigkeit des „Speckgürtels“ noch nicht erschöpft sei, käme die angestrebte strukturpolitische Ausgleichsfunktion der Kreise bis heute kaum zum Tragen. Aus dem engeren Verflechtungsraum kämen bis heute kaum Impulse für den äußeren Entwicklungsraum. Die mit der Kreisgebietsreform erhofften Ausgleichseffekte zwischen dem berlinnahen und dem -fernen Teil innerhalb eines Kreises hätten sich – so die Mehrzahl der Befragten in allen Sektoralkreisen – bisher kaum bzw. erst in Ansätzen eingestellt. Die Ursachen dafür lägen vor allem im starken wirtschaftlichen Einbruch nach der Wende und der daraus resultierenden hohen Arbeitslosigkeit, in der immer noch ungenügend entwickelten Infrastruktur sowie im Bevölkerungsrückgang im äußeren Entwicklungsraum.

Insbesondere die hohen Bevölkerungsgewinne der berlinnahen Gemeinden bewirkten auf Kreisebene erhöhte Anstrengungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge (Vorhalten von zusätzlichen Kita-Plätzen, Schulen, Infrastruktur u.ä.). So gibt es nach Aussagen der Probanden in Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald nach wie vor ein „Nord-Süd-Gefälle“, in Oberhavel nach wie vor „einen vernachlässigten Norden“. Das wirtschaftliche Zusammenwachsen im Havelland und in Oder-Spree, sei erst in Ansätzen zu erkennen. In Märkisch-Oderland und Potsdam-Mittelmark wurden die strukturpolitischen Entwicklungen positiver beurteilt.

Hinsichtlich der kreislichen Förderstrategien zur Unterstützung des äußeren Entwicklungsraumes zeigen sich bei den Befragungen bestimmte Unterschiede. In Märkisch-Oderland, Teltow-Fläming und Potsdam-Mittelmark wurde der Wille zum Ausgleich der wirtschaftlichen Unterschiede unterstrichen und in Ansätzen politisch artikuliert und umgesetzt (z.B. durch gezielte Vergabe von Fördermitteln für benach-

teiligte Gebiete des Kreises, Förderung des Tourismus, Kooperationen mit Polen). Eine besondere Förderung der Oderregion in Märkisch-Oderland sei aber nach Auskunft von Befragten aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung des Kreises nicht möglich. In Potsdam-Mittelmark hingegen werden kreisliche Fördermittel nach einem Beschluss des Kreistages zu 70% in den äußeren Entwicklungsraum und zu 30% in den engeren Verflechtungsraum vergeben.

### 4.3. Verwaltungsaufbau und Personal

#### 4.3.1. Standortkonzept<sup>21</sup>

Die Prozesse der territorialen Zusammenführung der Kreisverwaltungen sind in allen Kreisen weitgehend bewältigt. Das in fast allen Kreisen zu Beginn der Kreisneugliederung favorisierte Konzept einer dezentralen Verwaltung (z. B. Spree-Neiße, Potsdam-Mittelmark, Oder-Spree) konnte nicht aufrecht erhalten werden. Durchgesetzt hat sich (mit Ausnahme im Landkreis Havelland: zwei Standorte, eine geteilte Kreisverwaltung) das Konzept der schrittweisen Zentralisierung der Verwaltung in den jeweiligen Kreisstädten bei Fortbestehen von publikumsintensiven Außenstellen (unterschiedliche Anzahl und verschiedene Struktur pro Kreis) mit relativ wenigen Mitarbeitern.

Aber es gibt auch andere Gründe, die Außenstellen aufrechtzuerhalten. Befragte im Landkreis Oberspreewald-Lausitz nannten dafür „Sachzwänge“ (Vorhandensein des alten Kreishauses in der ehemaligen Kreisstadt Calau) und örtlichen Befindlichkeiten. Der Prozess der Konzentration der Kreisverwaltung sei in Beeskow (Oder-Spree), in Forst (Spree-Neiße) mit Fertigstellung des neuen Kreishauses abgeschlossen. In Potsdam-Mittelmark habe es Verzögerungen bei der Umsetzung dieses Konzeptes durch den Kreistag gegeben. Mit der Fertigstellung des dritten Bauabschnitts der Kreisverwaltung in Belzig werde deren Zentralisierung vorangetrieben. In Seelow (Märkisch-Oderland) verhindere ungenügende Raumkapazität bislang eine weitergehende Zentralisierung. Deren Behebung sei geplant. In Elbe-Elster werde dieser Prozess mittelfristig abgeschlossen sein. In Dahme-Spreewald wird schrittweise bis auf wenige Außenstellen die Verwaltung in Lübben konzentriert.

<sup>21</sup> Diese Angaben spiegeln den Stand zum Zeitpunkt der Interviews wider.

Eine Ausnahme bildet, wie bereits erwähnt, das Havelland, wo sich der Hauptsitz der Verwaltung in der Kreisstadt Rathenow befindet, beträchtliche Teile der Verwaltung jedoch in der früheren Kreisstadt Nauen verblieben. Gemäß eines Kreistagsbeschlusses von 1993 – so ein befragter Politiker – wurde die Verwaltung „praktisch im Verhältnis 60:40 zwischen beiden Städten aufgeteilt“. Damit hat sich im Havelland ein spezifisches Konzept des territorialen Verwaltungsaufbaus herausgebildet, das über ein Außenstellenkonzept hinausgeht. Einige Befragte aus dem Kreis sehen zu diesem Prinzip keine Alternative, schon weil das Nauener „Kreishaus“ nicht für andere als für Verwaltungszwecke genutzt werden könne. Andere äußerten teilweise erhebliche Bedenken an der Effektivität dieses Verwaltungsaufbauprinzips. Mit einer derartigen Praxis würden zwei konkurrierende Kreissitze fortbestehen.

#### 4.3.2. Personalzusammenführung

Die Personalzusammenführung war in allen Kreisverwaltungen durch den drastischen Abbau von Verwaltungspersonalstellen geprägt, zu dem es keine Alternative gegeben habe. Durch Übergang in den Vorruhestand bzw. Abfindungen konnte ein gleitendes Ausscheiden der überwiegenden Mehrzahl der betroffenen Mitarbeiter erreicht werden und durch Haustarifverträge und Dienstvereinbarungen sozial verträglich gestaltet werden. Bis auf wenige Ausnahmen (aufgrund von Festlegungen im Einigungsvertrag) konnten betriebsbedingte Kündigungen vermieden werden. Einige Befragte bewerteten dies vorrangig aus sozialen Gründen positiv, anderen kritisieren diese Art der Personalauslese. Die Ausgliederung bestimmter Bereiche habe ebenfalls zum Personalabbau beigetragen. Zusätzliches Personal wurde im Zusammenhang mit der Funktionalreform übernommen (z.B. bei den Katasterämtern).

Der Prozess des Personalabbaues halte weiter an. Viele befragte Führungskräfte und insbesondere Personalräte verwiesen darauf, dass die durch das Innenministerium vorgegebenen Richtwerte (Anzahl der Beschäftigten pro Einwohner) nach wie vor nicht erreicht seien.

Die Altersstruktur der Verwaltung wurde von den Befragten differenziert bewertet. So wurde in Spree-Neiße, Dahme-Spreewald und Elbe-Elster eine Überalterung der Verwaltungs-

mitarbeiter beklagt. Nach Aussage der Probanden wurde in den Landkreisen Oder-Spree, Potsdam-Mittelmark und Uckermark durch Übernahme der Auszubildenden eine deutliche Verjüngung der Verwaltungsmitarbeiter erreicht. Verbeamtungen von Mitarbeitern im Bereich der hoheitlichen Aufgaben der Kreisverwaltung sei rückblickend zurückhaltend erfolgt. Die Mehrzahl der Befragten sprachen sich für eine Beibehaltung dieser Verbeamtungsstrategie aus. Befragte Vertreter der Politik kritisierten darüber hinaus gehend die Orientierung des Innenministeriums, Verbeamtungen in größerem Umfang vorzunehmen.

Geschlechtsspezifische Aspekte hätten bei der Zusammenführung der Verwaltungen keine herausgehobene Rolle gespielt. Der hohe Anteil von Frauen am Personal der Kreisverwaltung (zwischen 70 und 75%) spiele nach Aussagen fast aller Befragten keine besondere Rolle im Verwaltungshandeln. Eine spezielle Förderung von Frauen (u.a. durch Frauenquote, Frauenförderpläne) sei ihrer Ansicht nach nicht notwendig, da „Qualifizierung“, „Leistung“ entscheide. Beklagt wurde von der Mehrzahl der Befragten ein nach wie vor zu geringer Anteil von Frauen in Führungspositionen (insbesondere auf der Dezernentenebene).

Die Befragten aus der Akteursgruppe „Gleichstellungsbeauftragte“ sowie weibliche Befragte aus allen anderen Akteursgruppen betonen, daß es schwieriger geworden sei, Beruf und Familie in Einklang zu bringen, da sie nach der Kreisneubildung weitere Anfahrtswege zu ihren Arbeitsstätten in Kauf nehmen müssen.<sup>22</sup>

## 4.4. Kreisidentität und Partizipation

### 4.4.1. Kollektive Identität und Kreise

Der Begriff der „kollektiven Identität“ ist in der sozialwissenschaftlichen Debatte umstritten und äußerst schwierig zu definieren.<sup>23</sup> Dennoch scheint es den Autoren dieser Studie angebracht, diesen Begriff für die Institution der Kreise anzuwenden. Kreise sind u. E. mehr als bloße Verwaltungseinheiten. Sie sind auch soziale Gebilde, „ein für ihre Bürger erfahrbarer Lebensraum“<sup>24</sup>. Sie realisieren auf ihrem Gebiet das Phänomen der Territorialität des Menschen. Der

existenzielle Bezug auf einen geschlossenen und begrenzten Lebensraum zählt zu den Grundmomenten menschlicher Bedürfnisstruktur. Landkreise stellen in diesem Sinne „geschlossene und begrenzte Lebensräume dar (...), die bestimmend für die Ausprägung individueller und kollektiver Raumbindung sind.“<sup>25</sup> Ähnlich definiert der Deutsche Landkreistag den Kreis als wichtigen „Organisationsraum des politischen und gesellschaftlichen Lebens“<sup>26</sup>. Der Kreiszuschnitt wird dabei als längerfristig gegeben vorausgesetzt. Die damit gesetzten Rahmenbedingungen können von sich identitätsfördernd aber auch identitätshemmend auswirken.<sup>27</sup>

Kritisch wird oftmals eingewandt, dass – angesichts der überwiegend überörtlichen Aufgabenstellung der Kreise – sich ein „Kreisbewusstsein“ nicht besonders stark ausprägen könne. Ein solches Bewusstsein entwickelt sich tatsächlich unabhängig von der Tätigkeit der Kreisverwaltung. Entscheidend ist dafür – nach *Wagner* – „die räumliche Kongruenz des Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichs einer ganzen Reihe öffentlicher und privater Institutionen mit dem Kreisgebiet.“<sup>28</sup> Dennoch kann die Kreisverwaltung „identitätsstiftende“ und „identifikationsfördernde“ Maßnahmen anregen, fördern oder selbst durchführen.<sup>29</sup> Denkbar sind dabei vielfältige Instrumente (siehe Tabelle 5). Die Kreisverwaltung kann darüber hinaus Einfluss auf Verbände und Vereine nehmen, um diese anzuregen, die Bezeichnung des Kreises im Vereinsnamen zu verwenden. Entscheidend für die Wahrnehmung „des Kreises“ als Strukturfaktor für das Leben seiner Bevölkerung dürfte jedoch „vor allem die Qualität seiner sozi-ökonomischen und sozio-kulturellen Leistungen sein, z.B. solcher, die durch die Verwaltung erbracht werden (etwa hinsichtlich der Bauleitplanung, der Organisation des Sozi-

<sup>22</sup> siehe Ruschhaupt 1999: S. 26-32, hier: S. 28

<sup>23</sup> Holtmann definiert kollektive Identitäten vor allem als eine „zeit- und generationsübergreifende Beständigkeit“ von Institutionen, Symbolen, Wertehaltungen und Zielen einer Gruppe. (1994: S. 241). Siehe auch Hettlage, R. 1997.

<sup>24</sup> Hennecke, H.-G. 1994b: S.96.

<sup>25</sup> Prieb, A. 1994: S.101.

<sup>26</sup> Deutscher Landkreistag (Hrsg.) 1981.

<sup>27</sup> Vgl. dazu Rutz, W. 1994: S.105.

<sup>28</sup> Wagener, F. 1966.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Rutz, W. 1994.

Tabelle 4

## Anzahl der Altkreise bei Kreisneuzuschnitt

Neue Kreise aus zwei Altkreisen gebildet	Neue Kreise aus drei Altkreisen gebildet	Neue Kreise aus vier Altkreisen gebildet
Barnim Havelland Oberhavel Oberspreewald-Lausitz Prignitz	Dahme-Spreewald Elbe-Elster Märkisch-Oderland Ostprignitz-Ruppin Potsdam-Mittelmark Teltow-Fläming	Oder-Spree Spree-Neiße Uckermark

Quelle: Eigene Zusammenstellung (Kreisfreie Städte werden als Kreis gerechnet.)

alwesens, der Lösung ökologischer Probleme und auch der kulturellen Entwicklung des Gebietes) (...)“<sup>30</sup>. Eine Kreisverwaltung kann dazu beitragen, das Zugehörigkeitsgefühl der Kreisbürger zu ihrem Kreis zu stärken, indem sie diese Dienstleistungen dem Bürger deutlich als „kreisliche Leistungen“ bewusst macht.

Erfahrungen aus den westdeutschen Ländern zeigen, das auch auf Kreisebene ein „Dualismus zwischen faktischen und aufgelösten Verwaltungsräumen“<sup>31</sup> vorhanden ist. Dort, wo durch die Kreisreform „Wunden aufgerissen wurden“<sup>32</sup>, dürfte die Traditionspflege in den Altkreisen in bestimmten Bereichen eine befriedende Wirkung haben. Die Persistenz mancher Altkreise im Bewusstsein der Bevölkerung ist daher – jedenfalls für eine Übergangszeit – nicht zwangsläufig ein Indikator für die mangelnde Integrationskraft eines „neuen“ Kreises.

Besonders integrationsfördernd ist die Anpassung der Strukturen von gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden an die neue Kreisstruktur. Schon ist den westdeutschen Ländern ist allerdings diese Entwicklung nicht durchweg nachvollzogen worden.

#### 4.4.2. Einschätzung des erreichten Standes der Kreisidentität

Erwartungsgemäß differieren die Einschätzungen der Befragten zur Herausbildung einer spezifischen, auf den Kreis bezogenen Identität der Bürger erheblich. Die Bemühungen, in den 1993 in Brandenburg gebildeten neuen Kreisen eine solche Identität zu entwickeln, erwiesen sind in mehrfacher Hinsicht als schwierig: Die märki-

schen Bürger identifizieren sich eher mit ihren Heimatkommunen, jahrzehntelange Gewohnheiten verbinden sie mit den Altkreisen und schließlich bestehen starke regionale Bindungen, die sich vielfach nicht an Kreisgrenzen orientieren. Daher verwundert es nicht, dass die Antworten auf die Frage nach der Existenz einer Kreisidentität außerordentlich unterschiedlich ausfallen.

Verallgemeinernd kann man die Antworten auf die Frage nach der Existenz einer Kreisidentität in zwei Gruppen einteilen:

- Kreise, in denen sich nach Einschätzung der Mehrzahl der Befragten ein Kreisbewusstsein der Bevölkerung bereits herausgebildet hat und regionale Interessensunterschiede ein „normales“ Maß nicht mehr überschreiten;
- Kreise, in denen sich nach Einschätzung der Mehrzahl der Befragten ein Kreisbewusstsein der Bevölkerung noch nicht herausgebildet hat und Widersprüche innerhalb der Bevölkerung nach Altkreisen weiterhin deutlich spürbar sind. Dabei wird im allgemeinen nicht bestritten, dass es auch in diesen Kreisen in den letzten Jahren bestimmte Fortschritte bei der Identitätsbildung gegeben hat.

Zur ersten Gruppe zählen, wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung, Oberhavel, Teltow-Fläming, Oberspreewald-Lausitz und die Uckermark, mit Abstrichen auch Potsdam-Mittelmark. Die Frage nach der Existenz einer Kreisidentität bzw. eines Kreisbewusstseins wurde in Oberhavel und Teltow-Fläming überwiegend bejaht. Das gilt auch für Oberspreewald-Lausitz, wobei darauf verwiesen wurde, dass der Kreis Calau bis 1952 ähnlich geschnitten war.

<sup>30</sup> Strittmatter, T. 1994: S.106.

<sup>31</sup> Prieb, A. 1994: S.103.

<sup>32</sup> Ebenda.

In der Uckermark äußerte sich eine knappe Mehrheit der Befragten positiv über die Herausbildung einer Kreisidentität in den letzten Jahren. Allerdings konstatierte nur ein Politiker und der Landrat ein „Uckermarkbewusstsein“. Insbesondere die gemeinsame historische Vergangenheit wurde dabei als Argument genannt, obwohl es noch nie einen einheitlichen Kreis gegeben hat. Eine Minderheit der Befragten hielt das Kreisbewusstsein hingegen für eher wenig entwickelt. Die Zweiteilung des Kreises, die unterschiedlichen Prägungen aus DDR-Zeiten halte weiter an (die Altkreise Templin und Prenzlau gehörten zum Bezirk Neubrandenburg, Schwedt und Angermünde hingegen zum Bezirk Frankfurt/Oder). Größte Schwierigkeiten bestehen jedoch bei der Einbindung Schwedts in den Uckermarkkreis. Probleme beim Finden einer gemeinsamen Identität schaffe auch die schiere Größe des Kreises als flächenmäßig größter Kreis des Landes Brandenburgs.

In Potsdam-Mittelmark wurde von den Befragten, die sich zu diesem Thema äußerten, mehrheitlich eine Kreisidentität bejaht. Hier vermerkten einige Befragte, dass die Probleme bei der Bezeichnung des Kreises lägen. Der Begriff „Mittelmark“ – so ein Befragter – sei von der Landesregierung durchgesetzt worden, obwohl sich Landschaftsgebiete wie der Fläming oder das Havelland, die z.T. im Kreisgebiet liegen, besser als einheitsstiftende Namen angeboten hätten. Auch die Erwähnung der gar nicht zum Kreis gehörenden Stadt Potsdam sei nicht sehr glücklich. Somit verhinderte der „künstliche“ Name eher eine Identifikation mit den Kreis.

Zur zweiten Gruppe zählen Oder-Spree, Märkisch-Oderland und Havelland, mit Abstrichen Barnim, Spree-Neiße, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster und Ostprignitz-Ruppin. In Oder-Spree und Märkisch-Oderland schätzte die klare Mehrheit der Befragten ein, dass sich bislang noch kein Kreisbewusstsein entwickelt hat. Verschiedene historisch gewachsene Partikularinteressen würden weiterhin überwiegen. Im Havelland wurde die Existenz einer Kreisidentität in den Interviews mehrheitlich verneint. Es gäbe – so ein Politiker – „zwei havelländische Identitäten“ (das Ost- und das Westhavelland). Die Art und Weise der Kreiszusammenlegung und in den seinerzeit heftig emotional geführten Auseinandersetzungen um den Kreissitz hätten diese Spaltung eher noch vertieft.

Zu diesem Resultat kommen im Barnim alle Befragten, die sich zu diesem Thema geäußert hatten (drei von sechs). Der Dualismus der Altkreise Bernau und Eberswalde sei zu stark ausgeprägt, die Bürger fühlten sich nach wie vor eher als Ober- oder Niederbarnimer. In Spree-Neiße, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster und Ostprignitz-Ruppin schätzte die Mehrheit der Befragten, die sich zu diesem Thema äußerten, ein, dass es ein Kreisbewusstsein in der Bevölkerung bisher nicht gebe.

Für die Prignitz ergab sich keine klare Antwort. Zwei Befragte bejahten die Herausbildung einer „Prignitz-Identität“. Die Kreisidentität macht hier allerdings nicht an den Kreisgrenzen halt, sondern bezieht Teile von Ostprignitz-Ruppin ein. Als regionale, kreisüberschreitende Identität wäre sie nach Meinung einiger Befragter noch größer, wenn die gewachsenen Strukturen bei der Bildung des Kreises mehr berücksichtigt worden wären. Die Idee eines Großkreises Prignitz mit Teilen von Ostprignitz-Ruppin wirkt hier noch deutlich nach. Zwei Befragte gingen hingegen davon aus, dass eine Kreisidentität in der Prignitz noch nicht bestehe.

Ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der 1992 zusammengeschlossenen Kreise und den Problemen bei der Herausbildung einer neuen Kreisidentität konnte – obwohl in einzelnen Interviews behauptet – insgesamt nicht verifiziert werden.

Untersucht man die Antworten zur Kreisidentität nach Akteursgruppen, so ergeben sich bestimmte Unterschiede. Die Politiker zeigten sich bezüglich des Vorhandenseins einer gemeinsamen Kreisidentität mit knapper Mehrheit eher optimistisch, die Mitarbeiter der Verwaltung mit knapper Mehrheit eher pessimistisch.<sup>33</sup>

#### 4.4.3. Kreisverwaltung und Kreisidentität

Hinsichtlich der Rolle der Kreisverwaltung bei der Entwicklung einer kreislichen Identität können bei der Befragung drei verschiedene Antworten unterschieden werden:

- Es sei auch Aufgabe der Kreisverwaltung, durch eigene Aktivitäten die Entwicklung einer Kreisidentität zu unterstützen;

<sup>33</sup> Nicht alle Interviewten haben sich dazu geäußert.

Tabelle 5 **Instrumente, mit denen die Kreisverwaltung zur Identitätsbildung im Kreis beitragen kann**

Kunst und Kultur	Sport	Kreisfeste	Anderes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Literatur- und Kunstpreise</li> <li>- Kreiskulturfeste</li> <li>- Musikwettbewerbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kreissportfeste</li> <li>- Sportlerbälle</li> <li>- Sportlerehrungen</li> <li>- Fahrradtouren (z. B. „Tour de OSL“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kreisfeste</li> <li>- Kreisfeuerwehrtreffen</li> <li>- Ernte(dank-)feste</li> <li>- Tierschauen</li> <li>- Wettbewerb „Schönstes Dorf des Kreises“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kreissymbole (z. B. Fahnen, Wappen)</li> <li>- Internetseiten</li> <li>- Bildbände</li> <li>- Landkarten</li> <li>- Tourismusförderung</li> <li>- Umweltpreise</li> <li>- Denkmals zur Erinnerung an die Bildung des Großkreises (Uckermark)</li> </ul>

- Die Kreisverwaltung solle sich auf die Förderung identitätsstiftender Maßnahmen durch Bürger, Parteien und Vereine beschränken;
- Es gehöre nicht zum Aufgabenspektrum der Kreisverwaltungen, „Identität“ zu fördern.

Die Mehrzahl der Befragten bezog die erste Position (besonders deutlich bei den Befragungen in Dahme-Spreewald). Die Schaffung einer Kreisidentität sei politisch wünschenswert und die Förderung diesbezüglicher Aktivitäten daher Aufgabe der Kreisverwaltungen. Insbesondere die Realisierung freiwilliger Aufgaben, die kreisliche Informationspolitik sowie die Existenz kreislicher Einrichtungen wirke identitätsfördernd und altkreisübergreifend. Allerdings setzte hier der radikale Sparkurs enge Grenzen.

Hinsichtlich der Förderungswürdigkeit von identitätsstiftenden Aktivitäten durch die Kreisverwaltung – die zweite Position – waren sich fast alle Befragten einig. Darunter alle, die die bereits genannte erste Position bezogen. Die genannten Beispiele sind in Tabelle 5 zusammengefasst. Vielfach wurde unterstrichen, dass in dieser Richtung noch mehr getan werden müsse.

Die dritte Position wurde nur vereinzelt vertreten. Dabei wurde argumentiert, dass die Frage einer Kreisidentität nicht relevant sei, da der Kreis lediglich eine Behörde sei. Letztlich sei die angebotene Dienstleistungsqualität für die Beziehungen zwischen Bürgern und Kreis entscheidend. Insbesondere in Barnim und Ostprignitz-Ruppin war diese Position stark vertreten. Politiker verwiesen

auf die Verantwortung der Verwaltung, diese wiederum auf die Rolle der Politiker. In Elbe-Ester forderten Politiker, die Verwaltung müsse in erster Linie gut funktionieren und solle kein Geld für identitätsstiftende Aktionen verschwenden. Andere Befragte betrachten Identitätsbildung als Selbstläufer: „Man gehe davon aus, dass sich dieses Problem mit den kommenden Generationen von allein ergebe.“ (Ostprignitz-Ruppin)

#### 4.4.4. Parteien bzw. Verbände und Kreisidentität

Die Einschätzung der Rolle der Parteien bei der Herausbildung eines Kreisbewusstseins in der Befragung war widersprüchlich. Zum einen sei deren Arbeit – so insbesondere Befragte in Potsdam-Mittelmark – wichtig für den Kreis, da sie im Kreistag über große Gestaltungsmöglichkeiten verfügten. Andererseits wird deren Rolle bei der Förderung einer Kreisidentität von vielen Befragten – insbesondere in Oder-Spree und im Havelland – als marginal eingeschätzt. Regionale Befindlichkeiten und Partikularinteressen innerhalb der Parteien machten es für diese schwierig, beim Bürger für den Kreis als Ganzes zu werben. Kreistagsabgeordneten verstünden sich oftmals eher als Vertreter ihrer Region und nicht des Gesamtkreises. Die Parteien hätten darüber hinaus keine eigenen Konzepte, um das Wachsen einer Kreisidentität zu befördern. Sie würden lediglich mit dem Aufbau ihrer eigenen Organisationsstrukturen versuchen, ein Zusammenwachsen der Altkreise zu befördern. Außerdem seien sie um eine ausgewogene Vertretung der Kreisregionen in ihren Gremien bemüht. Dieser Prozess sei aber noch nicht überall abgeschlossen.

---

Verbände und Vereine könnten nach Einschätzung vieler Befragten das Kreisbewusstsein deutlich besser als Parteien befördern. Von der Mehrzahl der Befragten in Oder-Spree, Märkisch-Oderland und Potsdam-Mittelmark wurden deren Aktivitäten ausdrücklich positiv bewertet. Genannt wurden vor allem Landwirtschafts-, Behinderten-, Senioren-, Kleingärtner- und Sportvereine sowie das DRK.

Die identitätsbildende Dimension der Vereine für den Kreis funktioniert allerdings nur, wenn diese wirklich kreisweit organisiert sind. Dieser Effekt tritt nicht ein, wenn Verbände oder Vereine innerhalb des Kreises regional begrenzt sind (wie z.B. in Dahme-Spreewald bezüglich des Spreewaldvereins und des Gewerbevereins im Norden oder in der Uckermark, wo vielfach die Stadt Schwedt ausgeklammert ist).

Kritisch vermerkt wurde in den Interviews überraschend oft die Rolle der Medien bei der Entwicklung eines neuen Kreisbewusstseins. Viele Befragte konstatierten, dass sich insbesondere die Printmedien kaum auf die neuen Kreisstrukturen eingestellt hätten. Dies ist besonders problematisch, da viele Leser ihren alten Regionalzeitungen auch nach der Wende treu geblieben seien. In der Uckermark, der Prignitz und Elbe-Elster gibt es bis heute mehrere Tageszeitungen, die jeweils nur regional in den alten Kreisgrenzen verbreitet sind. Deren Berichterstattung orientiere sich überwiegend an den alten Kreisgrenzen und zementiere so überkommene Identitäten. Positiv hingegen wurde mehrfach das Wirken der regionalen TV-Stationen hervorgehoben.

#### *4.4.5. Bürgerpartizipation auf Kreisebene*

Zwei Sichtweisen kristallisierten sich in den Interviews bezüglich der Möglichkeiten von Bürgerpartizipation auf Kreisebene und deren Förderung durch die Kreisverwaltung heraus. Viele Befragte fordern, mehr Möglichkeiten zur Partizipation der Bürger zu schaffen und den Kontakt der Kreisverwaltung zu den Bürgern zu intensivieren (z. B. durch die Einrichtung von Bürgerbüros). Die zweite Sichtweise geht davon aus, dass es ohnehin nur wenige Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf kreislicher Ebene gebe und diese nicht angenommen werden.

Ein positives Bild über die Wahrnehmung der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf

kreislicher Ebene wurde von einer Reihe von Befragten aus Dahme-Spreewald und Oberhavel gezeichnet. Dabei wurde auch auf Agenda 21-Initiativen verwiesen, die durch die Kreisverwaltungen in der Hoffnung gefördert werden, dass es überregional zu einer breiten Initiative in allen Gemeinden kommt.

Die brandenburgische Kommunalverfassung sieht eine Reihe von Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf Kreisebene vor: u.a. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Einwohnerfragestunde und Einwohnerantrag. Diese seien in differenziertem Maße genutzt worden. Im Havelland habe es ein (erfolgreiches) Bürgerbegehren gegen den Neubau eines neuen Verwaltungsgebäudes gegeben. In Potsdam-Mittelmark habe die Schließung des Verkehrsamtes in Brandenburg auf Druck der Bevölkerung wieder rückgängig gemacht werden müssen. Die Möglichkeiten der Einwohneranfrage und des Einwohnerantrages bei Kreistagssitzungen oder der Mitarbeit als beratender Bürger in Ausschüssen werden hingegen nur bedingt in Anspruch genommen.

Vielfach wurde bei der Befragung die Meinung vertreten, mehr Bürgernähe bezüglich der Tätigkeit von Kreisverwaltungen sei nicht gefragt. Typisch in dieser Hinsicht war eine Meinungsäußerung eines Politikers aus Barnim. „Es bestehe kein Bedarf – der Bürger möchte sich nicht beteiligen. Schließlich hatte er früher ein Bürgerbüro geleitet – gekommen sei aber keiner. Wo keine Nachfrage ist, muss auch kein Angebot vorhanden sein.“ In Oberhavel und Elbe-Elster wurden die Bürgerbüros, die es in der Nachwendezeit gab, aufgrund mangelnder Resonanz geschlossen. Die weiterbestehenden Angebote würden nur unzureichend genutzt.

Zwei Positionen zum Thema Bürgernähe von Kreisverwaltungen wurden sichtbar. Eine Gruppe von Befragten (insbesondere aus der Verwaltung) verstand unter Bürgernähe eine „effektive Verwaltung mit möglichst wenig Anlaufpunkten“. Setzt man dies als Maßstab an, so hat sich in den letzten Jahren vieles verändert. Als Beispiel wurde in Oberhavel von mehreren Befragten die Konzentration der Verwaltung an einem Standort als wichtiger Schritt bei der Verbesserung der Bürgernähe genannt. Durch die Errichtung des neuen Verwaltungsgebäudes hat sich die Erreichbarkeit und die Informations-

---

möglichkeit für die Bevölkerung wesentlich verbessert. Geschulte Mitarbeiter können in der neu eingerichteten Infothek direkt Auskunft auf Bürgerfragen geben. Mit der Vereinheitlichung von Öffnungs- und Sprechzeiten sowie der Entwicklung eines Leitsystems ist die Verwaltung den Kritikpunkten der Bürgerbefragung nachgekommen. Das Angebot, die Kreisverwaltung am Sonnabend zu öffnen, wurde durch die Bevölkerung allerdings nicht angenommen.

Die andere Position (insbesondere vertreten von Politikern, aber auch durch viele Gleichstellungsbeauftragte) kritisiert die mangelnde Bürgernähe der Kreisverwaltungen wegen der langen Anfahrtswege der Bürger. Auch würden zu wenige Bürgerbefragungen durchgeführt.

## **4.5. Kreise und Land bzw. Gemeinden/Ämter**

### *4.5.1. Kreise und Land*

Zum Verhältnis der jeweiligen Landkreise zu den Landesbehörden äußerten sich nur ca. die Hälfte der Befragten.<sup>34</sup> Sie beschrieben die Zusammenarbeit der Kreisverwaltungen mit den Landesbehörden überwiegend als positiv und sachorientiert. Konflikte bestehen permanent im Zusammenhang mit Fragen der Finanzen. Der konkrete Zustand der Zusammenarbeit sei von den Gemeinsamkeiten bzw. Unterschieden der politischen Konstellationen in den Kreisen und im Land abhängig.<sup>35</sup> Eine wichtige Rolle wird den formellen und informellen Kontakten der Landräte und anderer Führungspersonlichkeiten der Kreisverwaltungen zur Landesregierung und den Landesbehörden zugeschrieben. Vereinzelt kritisieren insbesondere Befragte aus Nichtsektoralkreisen die Rolle der Kreise „in Potsdam“ als „Bittsteller“ (so ein Politiker aus Dahme-Spreewald). Sie fühlen sich vom Land als Partner nicht ernst genug genommen. „Der Kreis liegt abseits, das spürt man“ – fasste ein Landrat dieses Problem zusammen.

---

<sup>34</sup> Die meisten Befragten (außer den Landräten) trafen dabei keine Einschätzung zur gesamten Kreisverwaltung, sondern bezogen sich ausschließlich auf ihren jeweiligen Fachbereich.

<sup>35</sup> Die Interviews wurden teilweise vor Bildung der Großen Koalition von SPD und CDU im Herbst 1999 durchgeführt. Nach dieser Regierungsbildung hat diese Variable deutlich an Gewicht verloren.

Differenziert man die Antworten zu dieser Frage nach Akteursgruppen, so fallen deutliche Unterschiede zwischen Politikern und Verwaltungsmitarbeitern auf. Beide benennen die Auseinandersetzung um die finanziellen Ressourcen zwischen Land und Kreisen als zentrale Frage, schätzen aber offenbar die Auswirkungen dieser Konflikte auf das gegenseitige Verhältnis differenziert ein: Fast die Hälfte der befragten Kreistagsabgeordneten bezeichnen das Verhältnis zwischen dem Land und dem Kreis eher als gespannt und distanziert, während die Landräte und leitenden Mitarbeiter der Verwaltung mit wenigen Ausnahmen die Auseinandersetzungen um die Finanzen als sachlich konstruktiven Streit betrachten und daher eher gelassen sehen.

Weitere Schritte zur Funktionalreform wurden in den Interviews überwiegend abgelehnt. Einzelne Befragte setzten sich für eine weitere Zurückdrängung des staatlichen Einflusses und eine stärkere Beachtung des Konnexitätsprinzips ein. Es gelte – so eine befragte leitende Verwaltungsmitarbeiterin in Barnim – „die konkrete Aufgabensplittung zwischen Land - Kreise - Ämter - Gemeinden zu überprüfen, denn schließlich ist diese bis heute noch unklar.“ Die Selbstverwaltung der Kommunen müsse durch weitere Schritte der Funktionalreform konkret gestärkt werden. Vereinzelt wurden Aufgabenübertragungen an die Ämter befürwortet. So schlug ein Amtsleiter für Wirtschaftsförderung Übertragungen von Aufgaben der Landesämter auf die Kreise im Bereich Planung und Bau vor. Für die Übertragung der Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften auf die Kreise sprachen sich drei Befragte (zwei leitende Verwaltungsmitarbeiter, ein Politiker) in Oberhavel aus.

### *4.5.2. Kreise und Gemeinden bzw. Ämter*

Das Verhältnis der Landkreise zu den kreisangehörigen Gemeinden bzw. den Ämtern wurde in den Interviews in der Uckermark, Elbe-Elster, Teltow-Fläming und Oberspreewald-Lausitz überwiegend als positiv beschrieben.<sup>36</sup> Mit Abstrichen gilt dies auch für Barnim, OPR, Potsdam-Mittelmark, Oder-Spree und die Prignitz.<sup>37</sup> Mehr-

---

<sup>36</sup> In den anderen Kreisen wurde diese Frage von den Interviewten überwiegend nicht beantwortet.

<sup>37</sup> Bei dieser Variante wird die Mehrzahl derjenigen gezählt, die diese Frage beantwortet haben.

heitlich wird somit das Verhältnis der Landkreise zu den kreisangehörigen Gemeinden bzw. den Ämtern als rational, sachlich, kritisch bzw. produktiv und an den zu lösenden Problemen orientiert bezeichnet. Vieles sei ohnehin gesetzlich vorgeschrieben. Im Mittelpunkt der Konflikte stehen finanzielle Fragen (insbesondere die Kreisumlage). Die unzureichende kommunale Finanzausstattung überschattete auch das Verhältnis der Kreise zu ihren Gemeinden und Ämtern. Hier wird durch alle Befragten, z.B. im Havelland, ein erhebliches Konfliktpotential für die Zukunft ausgemacht. Als weiterer aktueller Problembereich wurde in einigen Interviews die Schulträgerschaft genannt. Ein Landrat beschrieb das künftige Strukturmodell des Verhältnisses der Kreisverwaltung zu den Gemeinden folgendermaßen: „Aufgabengewährleistung durch die Kreisverwaltung, Aufgabenerledigung gemeinschaftlich im Amt oder in den jetzt entstehenden Körperschaften.“

Ein Kreistagsabgeordneter aus Spree-Neiße verwies darauf, dass ein Gremium, das den ständigen Kontakt zu den kreisangehörigen Gemeinden ermöglicht, fehle. In einzelnen Interviews werden Probleme im Verhältnis zu früher kreisfreien Städten sichtbar (Uckermark/Schwedt, Oder-Spree/Eisenhüttenstadt).

Eine auffallend geringe Rolle maßen die Befragten der Gemeindegebietsreform zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Interviews teilweise vor der Verabschiedung des Leitbildes der Landesregierung zur Gemeindegebietsreform in Brandenburg im Juli 2000 stattfanden.<sup>38</sup> Zu diesem Zeitpunkt war die Meinungsbildung in den Kreisen offensichtlich noch nicht abgeschlossen, so dass auffallend viele Befragte darauf verwiesen, dass es keine „offizielle“ Position zur Gemeindegebietsreform gebe und sie lediglich ihre „persönliche“ Position dazu äußern.

Unter diesen Umständen äußerte sich die Mehrheit der Befragten in zehn Kreisen zu diesem Thema überhaupt nicht. In der Uckermark, in Spree-Neiße, der Prignitz und Oberspreewald-Lausitz begrüßte die Mehrheit der Befragten die Reform. Mit Abstrichen gilt dies auch für Barnim, Ostprignitz-Ruppin, Oberhavel, Potsdam-Mittelmark und Oder-Spree.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Daher wird auch nicht auf die von den Befragten bevorzugten konkreten Modelle Gemeindebildung eingegangen.

<sup>39</sup> Bei dieser Variante wird die Mehrzahl derjenigen gezählt, die diese Frage beantwortet haben.

Die Notwendigkeit einer Gemeindegebietsreform wird vor allem damit begründet, dass die bestehenden kleinen und kleinsten Gemeinden nicht zu effektiver Verwaltungsarbeit fähig seien. Deren Finanzprobleme könnten mit einer solchen Reform gelöst werden, die Finanzbeziehungen würden transparenter. Diese könnten dann auch mehr Aufgaben vom Kreis übertragen bekommen. Zwangsweise Zusammenschlüsse von Gemeinden im Zuge der Gebietsreform fanden allerdings nicht die Zustimmung der Mehrheit der Befragten. Viele Kritiker verwiesen dabei auf die Erfahrungen mit der Kreisgebietsreform, bei der sich gezeigt habe, welche Schwierigkeiten entstünden, wenn nicht historisch gewachsene Gebiete zusammenwachsen sollen. Vorhandene Identitäten solle man nicht gefährden.

Einzelne Befragte aus der Verwaltung äußerten sich auch grundsätzlich ablehnend zur Gemeindegebietsreform. Kritik gab es vor allem an der Verfahrensweise, insbesondere an den ausgesetzten finanziellen Vergünstigungen. „Die Bürger wollen keine Großgebilde mehr“. Es bestehe die Gefahr, dass die Dörfer ihre Identität verlieren könnten. Probleme könne es bei der Interessenvertretung kleinerer Gemeinden in der Großgemeinde geben. Allerdings räumten auch die befragten Kritiker ein, dass sich durch die Gemeindegebietsreform für die Kreise eine günstigere Situation ergebe, „weil dann weniger Leute am Tisch sitzen.“

## 4.6. Kreise und Verwaltungsreformen

Die Befragung machte sichtbar, dass Verwaltungsreformen unterschiedlichster Art von einer deutlichen Mehrzahl der Befragten im allgemeinen erst einmal begrüßt wird, wenn diese zu einer effizienteren Verwaltung beitragen. Skeptische Stimmen von Befragten aus der Verwaltung sowie von Politikern – die allerdings in der Minderheit blieben – waren auch zu hören: „Es wird über Modernisierung gesprochen, aber es gibt kaum handfeste Resultate. Es wird gemacht, weil alle es machen.“ Einige Befragte äußerten sich klar gegen jegliche Veränderungen.

Wird nach konkreten Reformmaßnahmen in den jeweiligen Kreisverwaltungen gefragt, so wird schnell klar, dass in der Mehrzahl der Kreise umfassende Verwaltungsreformen, z.B. die Einführung neuer Steuerungsmodelle, gegenwärtig nicht geplant sind bzw. realisiert werden. Als

Gründe dafür werden von verschiedenen Befragten die schwierige finanzielle Lage der Kreise, die ausbleibende finanzielle Unterstützung durch das Land (nach dem Ende des Modellkommunenprojekts), mangelnde gesetzliche Freiräume sowie der für die nächsten Jahre geplante weitere Personalabbau genannt. Unter diesen Bedingungen könne eine Verwaltungsreform nicht erfolgreich realisiert werden.

Diese Absage an grundsätzliche innere Verwaltungsreformen schließt allerdings nicht aus, dass einzelne Elemente einer solchen Verwaltungsreform in allen befragten Kreisverwaltungen eingeführt worden sind bzw. diskutiert werden. Den Stand dieser Bemühungen zeigt Tabelle 6.

Im Einzelnen lässt sich der Stand der Verwaltungsreformen in den einzelnen brandenburgischen Kreisen auf der Grundlage der Informationen aus den Interviews folgendermaßen gruppieren:

In der Mehrzahl der brandenburgischen Kreise zogen die Befragten – trotz aller Schwierigkeiten – eine positive Bilanz der Reformen und zeigten sich hinsichtlich deren weiterer Umsetzung optimistisch. In Ostprignitz-Ruppin wird der Fortgang der Verwaltungsreformen in seltener Einmütigkeit fast durchgehend positiv eingeschätzt. Nach Aussagen der Befragten hat der

Kreis als Modellkommune stark profitiert. Die Verwaltungsreform wird trotz der Auflösung der Stabsstelle fortgesetzt. In der Uckermark konstatierte die Mehrheit der Befragten einen kontinuierlichen Prozess der Verwaltungsmodernisierung, der sich in letzter Zeit beschleunigte. In Elbe-Elster hebt die Mehrheit der Befragten die Fortschritte der Verwaltungsreform hervor, die seit 1997 erreicht wurden. Auffallend ist die offenbar starke Bürgerorientierung dieses Ansatzes. Ein Leitbild der modernen Verwaltung wurde 1998 beschlossen. In der Prignitz sprachen alle Befragten von starkem Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung. In Spree-Neiße, wo seit 1995 an Verwaltungsreformen gearbeitet wird, fanden die Interviews kurz vor der Festlegung weiterer Schritte zur Verwaltungsreform statt. Die Mehrheit der Befragten stand weiteren Reformen positiv gegenüber. Ähnlich in Oberspreewald-Lausitz, wo während der Befragungen eine Verwaltungsuntersuchung durchgeführt wurde, nach deren Abschluss weitere Schritte zur Verwaltungsreform beschlossen werden sollen. Auch im Havelland wurde von den Befragten mehrheitlich eine Verwaltungsmodernisierung konstatiert und persönlich unterstützt.

Zu einigen Kreisen können anhand der Interviews keine klaren Aussagen über den Stand der Verwaltungsreformen getroffen werden. In

Tabelle 6 **Elemente der Verwaltungsmodernisierung, die in den Kreisen eingeführt wurden bzw. zur Zeit diskutiert werden (nach Aussagen der Befragten)**

	Verbesserung des Personalmanagements	Veränderungen der Organisationsstruktur	Privatisierung nachgeordneter Einrichtungen	Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle	Verbesserte Qualifizierung der Mitarbeiter	Budgetierung KLR	Telearbeit/Ausbau IT
Barnim	+	+	+				
Ostprignitz-Ruppin	+	+			+	+	+
Prignitz	+	+	+		+	+	
Oder-Spree	+	+	+	+	+	+	+
Märkisch-Oderland				+			
Potsdam-Mittelmark	+	+		+	+	+	+
Teltow-Fläming			+	+	+		+
Oberspreewald-Dahme			+	+		+	+
Elbe-Elster		+			+	+	
Oberhavel		+			+		
Havelland	+	+		+	+	+	
Uckermark	+	+	+		+	+	
Spree-Neiße	+	+		+		+	
Dahme-Spreewald		+		+			

---

Oder-Spree zeigen die Interviews eine sehr differenzierte Einschätzung der Resultate der Verwaltungsreformen. Einerseits wird von der Hälfte der Befragten auf vielfältige Bemühungen und Ergebnisse der Reformen seit 1995 verwiesen. Eine zentrale Arbeitsgruppe sei gegründet worden. Mehrere Befragte aus Verwaltung und Politik kritisieren aber die zu geringen Resultate dieser Bemühungen. Zu Barnim (frühere Modellkommune) können keine Aussagen getroffen werden, da sich die Mehrheit der Befragten nicht zu diesem Thema äußerte. In Märkisch-Oderland konstatierten die Befragten, dass gegenwärtig keine bzw. kaum Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung unternommen werden. In Potsdam-Mittelmark wird von den Befragten das langjährige Bemühen um Verwaltungsmodernisierung anerkannt. Über die Ergebnisse dieser Bemühungen gibt es unterschiedliche Aussagen. Fast die Hälfte der Befragten hält die bisherigen Anstrengungen für gescheitert. „Bemühungen ja, Effekte keine“ – wurde dieser Zustand in einem Interview auf den Punkt gebracht. Kritisiert wurde vor allem der ungenutzte Produktkatalog. Positiv wurde hingegen mehrfach auf die Erarbeitung eines Leitbildes verwiesen. Dahme-Spreewald ist mit seinen verwaltungsreformatischen Bemühungen noch am Anfang. Die Mehrzahl der Befragten wollte sich dazu nicht äußern. Die Äußerungen vieler Befragter lassen jedoch auf eine positive Unterstützung der vom Landrat angekündigten stärkeren Bemühungen um einzelnen Reformansätze erkennen.

In einigen Kreisen verneinen die Interviewten mehrheitlich verwaltungsreformatische Bemühungen in ihren Kreisverwaltungen. In Oberhavel dominieren die skeptischen Antworten zur Notwendigkeit bzw. Möglichkeit von Verwaltungsreformen. „Wir mögen keine Schlagworte wie NSM“ – fasste ein leitender Verwaltungsmitarbeiter diese Position zusammen. Die Antworten in Märkisch-Oderland deuten überwiegend ebenfalls in diese Richtung. In Teltow-Fläming findet eine grundlegende Verwaltungsstrukturreform nicht statt, da – wie der Landrat feststellte – die Rahmenbedingungen dafür nicht gegeben seien. Allerdings werden – unterhalb dieser Ebene – viele einzelne Elemente umgesetzt.

Eine Analyse nach Akteursgruppen zeigt deutliche Unterschiede: Die positivsten Einschätzungen zum Vorankommen der Verwaltungsmodernisierung kommen aus der Verwaltung selbst. Über 70% der befragten leitenden Verwaltungsmitarbeiter waren dieser Meinung. Ähnlich positiv bewerten die Personalratsmitglieder die Reform. Ein deutlich anderes Bild ergibt sich bei den Politikern: Nur ein Drittel der befragten Kreistagsabgeordneten kann sich dieser positiven Einschätzung anschließen, ein weiteres Drittel kommt zu einer Negativbilanz der Reformen. Das verbleibende Drittel äußerte sich nicht zu diesem Thema.

---

## 5. Fazit – Thesen zu den langfristigen Auswirkungen der Kreisgebietsreform

### 5.1. Zusammenfassung

Eine Zusammenfassung der Angaben in den 122 Interviews mit Befragten aus 14 Kreisverwaltungen ergibt folgendes Bild:

*Erstens:* Die erwartete institutionelle Stärkung der Kreisebene durch deren Neuzuschnitt Ende 1992 ist zwischenzeitlich eingetreten. Die notwendige Phase der Reorganisation ist bereits seit längerer Zeit überwunden. Alle Kreisverwaltungen befinden sich in einer Stabilisierungsphase. Ihre Fähigkeit, öffentliche Aufgaben rechtsstaatlich wahrzunehmen (Verwaltungskraft) sowie die Eignung zur Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen (Veranstaltungskraft) hat sich seit 1993 überwiegend positiv entwickelt. Im Prozess der territorialen Zusammenführung der Kreisverwaltungen setzte sich – mit Ausnahme des Havellandes – das Konzept der schrittweisen Zentralisierung der Verwaltungen in den jeweiligen Kreisstädten bei Fortbestehen von Außenstellen mit relativ wenigen Mitarbeitern durch.

*Zweitens:* Die Stabilisierung der Kreisebene in Brandenburg bleibt, wie prognostiziert, labil. Dazu tragen vor allem die mangelnde finanzielle Ausstattung der Kreise und die zunehmende Verschuldung einer wachsenden Zahl von Kreisen bei. Zur weiteren Stabilisierung könnten die Schaffung leistungsstarker Gemeinden durch die im Gang befindliche Gemeindegebietsreform sowie eine konsequent fortgeführte Funktionalreform beitragen.

*Drittens:* Positive regionalstrukturelle Auswirkungen des Neuzuschnitts der Kreise sind entgegen den Erwartungen nach Aussage der Befragten bislang kaum eingetreten. Mit wenigen Ausnahmen werden die bis heute erzielten strukturpolitischen Ergebnisse der Sektoralkreisbildung sehr kritisch bewertet. Diese hat die „Strukturheterogenität“ der verschiedenen Altkreise nicht zu lösen vermocht. Da die Aufnahmefähigkeit des „Speckgürtels“

noch nicht erschöpft ist, kommt die angestrebte strukturpolitische Ausgleichsfunktion der Kreise erst in Ansätzen zum Tragen. Aus dem engeren Verflechtungsraum kommen bis heute kaum Impulse für den äußeren Entwicklungsraum.

*Viertens:* Die Befragung zeigt, dass die mit der Kreisgebietsreform verbundenen Zielsetzungen unter den Mitarbeitern der Kreisverwaltungen heute weitgehend akzeptiert sind. Die 1993 durchgeführte Kreisgebietsreform gilt heute als „notwendig“ und „alternativlos“. Aufgrund der beschränkten Leistungskraft der Altkreise habe es zu größeren Verwaltungseinheiten und damit zur Bündelung der Kräfte keine Alternative gegeben. Die Forderung nach einer erneuten Kreisgebietsreform im gesamten Land Brandenburg wurde in keinem Fall erhoben.

*Fünftens:* Die Befragung zeigt ebenso, dass – wiederum entgegen den Erwartungen – der notwendige Personalabbau acht Jahre nach der Kreisgebietsreform noch nicht abgeschlossen ist. Dieser hält zumindestens in Kreisen mit starken Bevölkerungsverlusten bzw. wachsenden Haushaltsproblemen weiter an und führt zu Reformblockaden innerhalb der Kreisverwaltungen. Hingegen kann die personelle Zusammenführung der Kreisverwaltungen nach Ansicht der Befragten als gelungen und abgeschlossen betrachtet werden.

*Sechstens:* Die Mehrzahl der Befragten ist sich einig, dass die Schaffung einer „Kreisidentität“ politisch wünschenswert und die Förderung diesbezüglicher Aktivitäten Aufgabe der Kreisverwaltungen ist. In den Bemühungen, den neuen Kreisen eine solche Identität zu verleihen, sind, wie erwartet, bislang lediglich erste Schritte zu verzeichnen. Dass die Mehrheit der Befragten in fünf Kreisen bereits von einem solchen „Kreisbewusstsein“ ausging, stimmt für die weitere Entwicklung optimistisch.

*Siebtens:* In den Interviews wurde deutlich, dass gegenwärtig an grundlegende innere Verwaltungsreformen (wie z.B. die Einführung Neuer Steuerungsmodelle)

---

kaum gedacht ist. Dies entspricht der Hypothese. Dafür seien keine personellen und finanziellen Ressourcen vorhanden. Mangelnde gesetzliche Freiräume sowie der geplante weitere Personalabbau erschweren grundsätzliche Reformen zusätzlich. Hinzu kommen in einigen Kreisen Probleme im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung bezüglich der Zielsetzung, des Tempos und der inhaltlichen Ausgestaltung solcher Reformen. Diese Absage an ganzheitliche innere Verwaltungsreformen schließt nicht aus, dass einzelne Elemente solcher Verwaltungsreformen in allen untersuchten Kreisverwaltungen eingeführt worden sind bzw. diskutiert werden.

## 5.2. Ausblick

Die Zwischenbilanz der Resultate der Kreisgebietsreform nach acht Jahren fällt insgesamt positiv aus. Der Zuschnitt der Kreise nach Einwohnerzahl und Fläche, wie er im Ergebnis der Kreisgebietsreform von 1993 entstanden ist, erweist sich weiterhin als tragfähig. Deren Verwaltungskraft wurde gestärkt. Die Prozesse des Zusammenwachsens der Kreisverwaltungen sind vielfach bereits weit vorangeschritten.

Einige Zielsetzungen der Kreisgebietsreform sind hingegen bis heute nicht bzw. nicht vollständig erreicht:

- das Ziel, durch administrative Strukturbildung landesentwicklungspolitische Impulse zu erreichen (insbesondere in den Sektoralkreisen um Berlin Abbau des Gefälles zwischen innerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum);
- das Ziel, Kosten durch Reduzierung des Personalbestandes der Kreisverwaltungen auf gesamtdeutsche Durchschnittswerte für Flächenländer einzusparen;
- das Ziel, die Aufgaben zwischen Land, Kreisen und Gemeinden bzw. Ämtern klar zu verteilen;
- das Ziel, die Einräumigkeit der Verwaltung zu sichern.

Gegenwärtig wirken sich folgende administrativ-politische Prozesse im Land Brandenburg indirekt ebenfalls auf die Kreisebene aus:

- Die wieder belebte Diskussion über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin/Brandenburg tangiert den Zuschnitt der Kreisebene. Zugleich ist anzunehmen, dass sich in den nächsten Jahren die Diskussion über eine Neugliederung des Bundesgebietes verstärken wird. In jedem Fall muss dabei langfristig eine Finanzausstattung der Landkreise sichergestellt werden, die ihnen die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben ermöglicht. Alternativ wird es daher sinnvoll sein, über regionale Strukturen eines größeren deutschen Nordostlandes nachzudenken (unter möglicher Einbeziehung der jetzigen Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und des vorpommerschen Teils von Mecklenburg-Vorpommern).
- Eine Stärkung der brandenburgischen Landkreise könnte sich durch die begonnene Gemeindegebietsreform ergeben, wenn sie nach dem Leitbild der Landesregierung vom Juli 2000 durchgesetzt wird. In gewissen Sinne lassen sich erst dann die Wirkungen des Neuzuschnitts der Kreise von 1993 (und damit des zweistufigen Verwaltungsaufbaus im Land) endgültig einschätzen.
- Gelingt es, im Zuge der Gemeindegebietsreform die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Kommunen zu steigern, so entstehen neue Möglichkeiten, den Aufgabenbestand der Kreise zu überprüfen und bislang auf Kreisebene angesiedelte Aufgaben an die Gemeinden bzw. Ämter weiterzudelegieren. Zugleich scheint eine weitere Delegation von Aufgaben der unteren staatlichen Sonderbehörden auf die Kreise im Zuge einer generellen Kommunalisierung der unteren Landesverwaltung grundsätzlich möglich.
- Es bleibt die Notwendigkeit, zumindestens mittelfristig stabile Grundlagen für die kommunale Finanzausstattung im Land Brandenburg zu schaffen, die mit der finanziellen Lage des Landes kompatibel sind.

---

Die sich aus diesen Prozessen ergebenden Impulse könnten zu einer Effektivierung und Stabilisierung der bestehenden Kreisstrukturen in Brandenburg führen. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass eine erneute Reform des Kreiszuschnitts in Brandenburg gegenwärtig nicht notwendig erscheint.<sup>40</sup>

Zwei negative Prozesse könnten allerdings mittelfristig – insbesondere in den Nichtsektoralkreisen im Norden und Süden Brandenburgs (außer Spee-Neiße) und in den kreisfreien Städten – deren Leistungsfähigkeit ernsthaft gefährden: die dramatische Bevölkerungsabnahme bzw. die zunehmenden Haushaltsprobleme.

- Besondere Probleme entwickeln sich in der Prignitz, Ostprignitz-Ruppin, der Uckermark, Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz und in den kreisfreien Städten, deren Einwohnerzahl stark rückläufig ist. Sie wird sich bis 2015 nach der vorliegenden Prognose weiter verringern.
- Die Anzahl der brandenburgischen Kreise, die unter Haushaltsproblemen leiden, nimmt seit einigen Jahren deutlich zu und wird sich in den nächsten Jahren weiter vergrößern.

Sollten diese beiden Entwicklungen anhalten, könnte gegen Ende des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts die Notwendigkeit entstehen, erneut über den Zuschnitt der Kreisstruktur in Teilen des Landes Brandenburg (insbesondere im Nordwesten und Süden) nachzudenken.

---

<sup>40</sup> Im Unterschied z. B. zu Sachsen-Anhalt.

---

## 6. Literaturverzeichnis

- Abschlussbericht der Landesregierung zur Umsetzung der Funktionalreform im Land Brandenburg, DS. 2/3736 des Landtages, S. 1-16.
- Benzler, S. et. al. (Hrsg.) 1995: Deutschland-Ost vor Ort. Anfänge der lokalen Politik in den neuen Bundesländern, Opladen.
- Bernet, W. 1992: Die Verwaltungs- und Gebietsreformen in den Gemeinden und in den Landkreisen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. Jena, Speyer.
- Bernet, W. 1993: Zu Grundfragen der kommunalen Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung 3 (1993), S. 393-397.
- Büchner, Ch./Franzke, J. 2000: Organisationswandel auf Kreisebene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen 2000 i. E. (= Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 5).
- Büchner, Ch., Franzke, J. 1999: Kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg, in: Büchner, Ch., Franzke, J. (Hrsg.) 1999.
- Büchner, Ch., Franzke, J. (Hrsg.) 1999: Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, Berlin.
- Deutscher Landkreistag (Hrsg.) 1981: Der Kreis in unserer Zeit, Bonn.
- Ellwein, T. 1993: Tradition - Anpassung - Reform. Über die Besonderheiten der Verwaltungsentwicklung in den neuen Bundesländern, in: Seibel, W., Benz, A., Mäding, H. (Hrsg.) 1993.
- Enquetekommission des Brandenburgischen Landtages 1999: Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg. Abschlussbericht, Potsdam.
- Franzke, J. 1995: Brandenburgische Kommunalpolitiker zur Kreisgebietsreform und ihren Folgen, Potsdam.
- Frenzel, A. 1995: Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, Baden-Baden.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) 1996. Landesbüro Brandenburg: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Brandenburg. 4. Kommunaltag Brandenburg der FES. Rede- und Diskussionsbeiträge der Tagung am 11. Mai 1996 in Potsdam-Babelsberg.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) 1991. Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform in Brandenburg, Potsdam.
- Hendele, Th. 1993: Die Kreisgebietsreform im Land Brandenburg, in: Landes- und Kommunalverwaltung 3 (1993), S. 397-399.
- Henneke, H.-G. 1994: Kreisebene in der Bundesrepublik Deutschland nach der Gebietsreform in den neuen Ländern, in: Der Landkreis 64 (1994)4, S. 146-149.
- Hennecke, H.-G. 1994b: Defizite und Perspektiven der Integrationskraft der Kreise, in: Der Landkreis 1994, S. 96.
- Hesse, J. J. 2000: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Berlin.
- Hettlage, R. 1997: Identitätsmanagement. Soziale Konstruktionsvorgänge zwischen Rahmung und Brechung; in: WeltTrends 15 (Sommer 1997), S. 7-24 (mit ausführlichem Literaturverzeichnis).
- Humpert, P.-P. 1994: Brandenburg vollzog als erstes der fünf neuen Bundesländer die Kreisneugliederung, in: Der Landkreis 64 (1994) 4, S. 153-154.
- Jann, W. 1997: Kommunal- und Funktionalreform in Brandenburg, in: Jann, W. (Hrsg.) 1997.
- Jann, W. (Hrsg.) 1997: Berlin-Brandenburg. Chance der Erneuerung von Landesverwaltungen. Berlin.

- Kleerbaum, H.-V. 1994: Brandenburger Kommunalverfassung, Potsdam.
- Kleinfeld, R. 1996; Kommunalpolitik: eine problemorientierte Einführung, Opladen.
- Kommunalverfassung Brandenburg 1993, Potsdam.
- Köstering, H. 1993: Neue kommunale Verwaltungsstrukturen im Land Brandenburg - Eine Wertung der Kreisgebietsreform, in: Brandenburg kommunal, 5-6/1993, S. 22-23.
- Köstering, H. 1994: Grundlagen und Probleme einer Funktionalreform im Land Brandenburg, in: Die öffentliche Verwaltung, 6/1994, S. 238-249.
- Laux, E. 1993: Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen, Baden-Baden.
- Laux, E. 1998: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann, H., Roth, R. (Hrsg.) 1998.
- Ministerium des Inneren (Hrsg.) 1991: Kreisgebietsreform. Vorschlag der unabhängigen Arbeitsgruppe „Kreisgebietsreform“. Zur Neuordnung der Kreise im Land Brandenburg, Potsdam.
- Muth, M. et al. 1995: Potsdamer Kommentar zur Kommunalverfassung des Landes Brandenburg: Gemeinde und Kreisordnung; Erfurt/Vieselbach.
- Nierhaus, M. 1996: Die Neugestaltung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg, in: Nierhaus, M. (Hrsg.) 1996.
- Nierhaus, M. (Hrsg.) 1996: Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und nationale Aspekte, Berlin.
- Nitze, A. 1994: Gebietsreform in Brandenburg, in: Schneider, H./Voigt, R. (Hrsg.): Gebietsreform in ländlichen Räumen: eine Zwischenbilanz der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern, Vieselbach/Erfurt u.a. 1994 (= Reihe Kommunalpolitik in Stadt und Land; 3), S. 82-91.
- Pappermann, E., Stollmann, F. 1993: Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreissitzes und die Bestimmung des Kreissitzes, in: Neue Verwaltungswissenschaftliche Zeitung 12 (1993), S. 240-246.
- Priebs, A.: Kreisreform als Einschnitt - Zur Bedeutung „alter“ und „neuer“ Kreise für die räumliche Identität, in: Der Landkreis, 1994, S. 101.
- Püttner, G. 1990: Kommunale Gebietsreform in den neuen Ländern, in: Die öffentliche Verwaltung 43 (1990), S. 1.
- Ruschhaupt, U. 1999: Frauenpolitische Implikationen der Verwaltungsreform in Berlin und Brandenburg, Potsdam.
- Rutz, W. 1994: Individualisierung und Integration von Kreisen, in: Der Landkreis, S. 105
- Sabatier, P. A. 1986: Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, in: Journal of Public Policy 6 (1986) 1.
- Scharpf, F. W. 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Th., Hesse, J. J., Mayntz, R., Scharpf, F. W. (Hrsg.) 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden. S. 112.
- Seele, G. 1985: Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise, in: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hrsg.) 1985.
- Seibel, W. 1991: Verwaltungsreform in den ostdeutschen Bundesländern, in: Die öffentliche Verwaltung 44 (1991), S. 198-204.
- Seibel, W. 1996 unter Mitarb. von St. Reulen: Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern. Zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung, Berlin (= Modernisierung des öffentlichen Sektors; Sonderband 5).
- Seibel, W., Benz, A., Mäding, H. (Hrsg.) 1993: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden.

---

Strittmatter, T.: Kulturelle Funktionen der Kreise in Ost- und Westdeutschland, in: Der Landkreis 1994, S.106

Stüer, B., Landgraf, B. 1999: Gebietsreformen in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick, in: Büchner, Ch., Franzke, J. (Hrsg.) 1999.

Wagener, F: Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft, in: Der Landkreis 1966, S. 103-115.

Wollmann, H. 1997: Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: Wollmann, H. u.a. (Hrsg.) 1997.

Wollmann, H., Derlien, H.-U., König, K., Renzsch, W., Seibel, W. (Hrsg.) 1997: Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen.

Wollmann, H., Roth, R. (Hrsg.) 1998: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen.

## 7. Anlagen

### 7.1. Anlage 1: Gesprächsleitfaden

#### I. Generelle Bewertung der Resultate der Kreisgebietsreform in Brandenburg

1. Wie beurteilen Sie aus heutiger Sicht die 1993 durchgeführte Kreisgebietsreform (hinsichtlich der Erwartungen im Ihrem Kreis bzw. der Ziele und Kriterien der Landesregierung)?

2. Hat sich das Konzept der Sektoralkreisbildung in Ihrem Kreis bewährt?

(Frage für Nichtsektoralkreise)

Spielten bei der Bildung Ihres Kreises regionalpolitische Erwägungen eine Rolle? Wenn ja, inwiefern wurden die damit verbundenen Ziele bis heute erreicht?

3. Inwieweit sind die verschiedenen Altkreise Ihres Landkreises bereits zusammengewachsen (wirtschaftlich, in den Verwaltungen, zwischen den Bürgern)? Was bleibt in diesem Zusammenhang noch zu tun?

4. Wurden Ihre Erwartungen bezüglich des neu geschaffenen Kreissitzes erfüllt? Hat die neue Kreisstadt durch ihren Status spürbare Entwicklungsimpulse erhalten?

5. Wie schätzen Sie die Entwicklung der ehemaligen Kreisstädte seit 1993 ein?

#### II. Verwaltungsaufbau/Personal

1. Welches Standortkonzept wurde bei der Bildung des Kreises 1993 betrieben: Konzentration der gesamten Kreisverwaltung in der Kreisstadt oder ein Außen- bzw. Nebenstellenkonzept? Wie hat sich das räumliche Konzept der Kreisverwaltung bis heute entwickelt? Welche Planungen gibt es für die Zukunft?

2. Wurden diesbezüglich auch die infrastrukturellen Bedingungen (Wegezeiten, Möglichkeiten der Kinderbetreuung, Landeneröffnungszeiten etc.) berücksichtigt?

3. Gibt es innerhalb der Kreisverwaltung weiterhin eine interne Aufteilung der Zuständigkeiten nach Altkreisen?
4. Nach welchen Prinzipien wurde 1993 das Personal der neuen Kreisverwaltung ausgewählt?
5. Spielt heute noch die frühere Zugehörigkeit der Mitarbeiter zu unterschiedlichen Kreisverwaltungen im Alltag des Verwaltungshandelns eine Rolle? Wenn ja, welche?
6. Welche konkreten Maßnahmen wurden im Zusammenhang mit der Kreisbildung 1993 und seither zur besonderen Förderung von Frauen ergriffen?
7. Spielen bei der Besetzung von Führungspositionen in der Kreisverwaltung geschlechterspezifische Aspekte (Frauenförderung) eine Rolle? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die sogenannte Frauenquote?
8. Hat der hohe Anteil von Frauen in der Kreisverwaltung Auswirkungen für das Verwaltungshandeln?
9. Wie setzt sich die Kreisverwaltung altersmäßig zusammen? Wie entwickelte sich seit 1993 das zahlenmäßige Verhältnis von Beamten, Angestellten und Arbeitern?

### **III. Leistungskraft des Kreises, Finanzen und Regionalentwicklung**

1. Wie hat sich seit 1993 die Leistungskraft des Kreises entwickelt? Welche zusätzlichen Aufgaben, die sich aus Verpflichtungen der Altkreise ergaben, hat der Kreis heute noch zu bewältigen?
2. Welche Leitlinien liegen der Kreisentwicklungsplanung zugrunde?
3. Welche Impulse gibt der engere Verflechtungsraum für die Entwicklung des äußeren Entwicklungsraumes? Welche Disparitäten gibt es innerhalb des Landkreises trotzdem?

(Frage für Nicht-Sektoralkreise)

Welche Impulse geben Ballungszentren im Kreis für schwächer entwickelte Regionen?

4. Wie war die Verschuldungssituation der Altkreise und welche Auswirkungen hatte sie auf die Leistungskraft des Landkreises bei dessen Bildung 1993? In welchem Verhältnis stehen Aufkommenskraft/Steuerkraft und Leistungskraft des Kreises heute?
5. Wie hat sich die Kreisumlage seit 1993 entwickelt? Nach welchen Kriterien erfolgt die Vergabe kreislicher Fördermittel an Projekte innerhalb des Landkreises? Lassen sich dabei Unterschiede in der Behandlung der Regionen des Landkreises feststellen? Wenn ja, welche?
6. Welche Rolle spielt die Regionale Planungsgemeinschaft für die Kreisentwicklung?

### **IV. Kreisidentität und Partizipation**

1. Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen dem Bürger und seinem Kreis? Gibt es in Ihnen Kreis nach Ihrer Meinung so etwas wie ein „Kreisbewusstsein“ bzw. eine „Kreisidentität“?
2. Wird die Kreisverwaltung für eine verbesserte Kreisidentität selbst aktiv tätig oder fördert sie in erster Linie Aktivitäten entsprechender Institutionen? Welche Aktivitäten werden dabei selbst unternommen bzw. gefördert?
3. Welche Rolle spielen Parteien, Verbände und Institutionen bei der Entwicklung eines Kreisbewusstseins in Ihrem Kreis?
4. Welche Möglichkeiten haben die Bürger, über die Wahlbeteiligung hinaus, am Leben und Geschehen in Ihrem Kreis sich zu beteiligen (Bürgerbüros, Bürgerinstitutionen)?
5. Welche Schritte wurden seit 1993 in Ihrer Kreisverwaltung unternommen, um die Bürgernähe zu verbessern?

### **V. Verhältnis des Kreises zum Land bzw. zu den Städten, Gemeinden und Ämtern im Kreis**

1. Wie beurteilen Sie das Zusammenwirken der Kreisverwaltung mit den Ministerien und Behörden (einschließlich Sonderbehörden) des Landes?

- 
2. Halten Sie weitere Schritte der Funktionalreform für notwendig? Wenn ja welche?
  3. Wie beurteilen Sie allgemein das Verhältnis zwischen der Kreisverwaltung und den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern? Ist vorgesehen, Kreisaufgaben auf diese zu delegieren? Wenn ja, welche?
  4. Welche Position hat die Kreisverwaltung zur Gemeindegebietsreform? Wie wird sich die Zusammenarbeit im Kreis mit gestärkten Ämtern bzw. Großgemeinden verändern?

#### **VI. Kreise und Verwaltungsreformen**

1. Gibt es in Ihrer Kreisverwaltung Bemühungen, Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchzuführen? Wenn ja, welche Effekte versprechen sie sich davon?
2. Wenn ja, welche Elemente bzw. Bausteine von Verwaltungsreformen sind konzipiert bzw. eingeführt (Kontraktmanagement, dezentrale Ressourcenverteilung, Personalmanagement etc.)?
3. Wie wird bzw. soll in Ihrer Kreisverwaltung das Personal entwickelt bzw. gefördert werden (Weiterbildung, neue Arbeitszeitmodelle, neue Arbeitsformen etc.)? Welche Interessen haben in diesem Zusammenhang

verschiedene Mitarbeitergruppen?

4. Welche im Landesgleichstellungsgesetz festgeschriebenen Maßnahmen haben sich in Ihrer Kreisverwaltung bewährt und welche nicht? Wie sieht dies konkret bezüglich der Frauenförderpläne aus?
5. Wenn Sie die verschiedenen Reformen und Veränderungsprozesse - die in diesem Interview besprochen wurden - zusammenfassend betrachten, welche Chancen/Risiken sehen sie dann für Ihren Kreis?

---

## 7.2. Anlage 2 Übersicht der beteiligten Studenten

<b>Landkreis</b>	<b>Studenten</b>
Barnim	S. Thürmann C. Bandholtz T. Fleischer B. Siering
Dahme-Spreewald	Svea Raßmus Kristin Amler Angie Schulze Antje Günther
Elbe-Elster	Vicky Radunz Henry Thiele Jörg Regenaermel
Havelland	Harald Petzold
Märkisch-Oderland	Jenny Schwandt Ulrike Hecht
Oberhavel	Renate Schlenzka Robert Busch Mads Lyndrup Steffen Adam
Oberspreewald-Lausitz	Andreas Büchner Hauke Schmidt
Oder-Spree	Sandra Rechlin Felix Schenke
Ostprignitz-Ruppin	Katrin Molzentin Anja Treffky Sandra Lehmann Katharina Kirmes
Potsdam-Mittelmark	Susan Thieme Günther Hess
Prignitz	Matthias Müller Thomas Genz
Spree-Neiße	Ralph Ettrich Sandra Russe
Teltow-Fläming	Katrin Böttcher
Uckermark	Claudia Zajaczkowski Olaf Gründel