

Bericht

der Landesregierung

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „In Kooperation - gemeinsam stark“

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chóśebuz und Frankfurt (Oder)	4
I. Ursachen der Verschuldung.....	4
1. Möglichkeiten einer vertieften Ursachenanalyse	4
2. Potenzielle Ursachen der Verschuldung der drei kreisfreien Städte	5
2.1. Exogene, sozioökonomische Einflussfaktoren.....	5
2.2. Exogene, institutionelle Einflussfaktoren.....	6
2.3. Endogene, lokalpolitische Einflussfaktoren	6
3. Verschiedene Ursachen – Gemeinsame Verantwortung	7
II. Teilentschuldungskonzept.....	7
1. Vorbemerkungen	7
1.1. Ziel des Teilentschuldungsprogramms	8
1.2. Inhalt des Teilentschuldungsprogramms.....	9
2. Struktur und Verfahren des Teilentschuldungsprogramms	10
2.1. Konsolidierungsvereinbarung	10
2.2. Jährlicher Mittelabruf und Auszahlung der Landeszuweisungen	11
2.3. Konsolidierungsnachweis	11
2.4. Weiterer Zeitplan	12
III. Zusammenfassung.....	12
C. Digitalisierung der Verwaltung und E-Government	13
I. Vorbemerkungen.....	13
II. Bestandsaufnahme E-Government und Digitalisierung in Brandenburg	14
1. Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen	14
2. Ausgewählte E-Government-Projekte in Brandenburg heute	16
2.1. Informationsangebote durch E-Government	17
2.2. Kommunikationsangebote durch E-Government	18
2.3. Transaktionsangebote durch E-Government	18
2.4. perspektivisch: Transformation durch Digitalisierung.....	21
III. Ausblick – das Brandenburgische E-Government-Gesetz und die weitere Entwicklung in Brandenburg.....	21
1. Der Entwurf des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes (BbgEGovG-E)	21
2. Modellkommunen	25
2.1. Modellkommune(n) „OZG-Umsetzung“	26
2.2. Modellkommune „Digitalkommune“	26

2.3. Modellkommune „Online-Interaktion“	27
3. Gemeinsame Ausbildung an der Technischen Hochschule Wildau zum Verwaltungsinformatiker	27
4. Kommunikationsinfrastruktur im öffentlichen Raum	27
5. Open Data	28
IV. Zusammenfassung.....	29
D. Kommunale Zusammenarbeit bei kreislichen Aufgaben	30
I. Vorbemerkungen.....	30
II. Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten und Bestandsaufnahme	32
1. Privatrechtliche Zusammenarbeit	32
2. Öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	33
2.1. Freiwillige Zusammenarbeit nach dem GKGBbg	33
2.2. Freiwillige Zusammenarbeit aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen	42
3. Gesetzlich vorgeschriebene Zusammenarbeit bei kreislichen Aufgaben.....	42
III. Wege zur Erweiterung kommunaler Kooperationsmöglichkeiten	43
1. Zusammenarbeitsmodelle anderer Bundesländer	43
1.1. Grundsätzliche Formen freiwilliger Zusammenarbeit.....	43
1.2. Gesetzliche Kommunalverbände	43
1.3. Freiwillige Verwaltungsgemeinschaften / Mitverwaltung / Verwaltungsverbände.....	44
2. Konzept zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit im Land Brandenburg	45
2.1. Modifizierungen auf gesetzlicher Ebene	45
2.2. Andere Erleichterungen (außerhalb von Gesetzen).....	47
IV. Zusammenfassung.....	49
E. Schlusswort.....	50

A. Einleitung

Die Modernisierung der Verwaltung im Land Brandenburg ist in Anbetracht sich stetig wandelnder Rahmenbedingungen ein kontinuierlicher Prozess. Eine solche Modernisierung darf nicht auf die Landesverwaltung beschränkt bleiben, sondern muss die kommunale Ebene intensiv mit einbeziehen. Angesichts der Herausforderungen, die ein solches Vorhaben in sich birgt, müssen beide Ebenen dabei koordiniert vorgehen. Die Modernisierung der Verwaltung im Land Brandenburg wird nur dann erfolgreich gelingen, wenn Land und Kommunen Hand in Hand zusammenarbeiten und gemeinsam Lösungen erarbeiten.

In diesem Prozess liegen erhebliche Chancen für das Land und die Menschen, die hier leben. Zum einen können durch eine Modernisierung der Verwaltung Barrieren abgebaut werden, die möglicherweise noch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern bestehen. Verwaltung wird so näher an die Menschen, denen sie dient, gebracht. Zum anderen können neue Wege intensiverer Zusammenarbeit zwischen den beiden Verwaltungsebenen – dem Land und den Kommunen – beschritten werden.

Mit der Regierungserklärung von Ministerpräsident Dietmar Woidke vom 15. November 2017 sowie dem Entschließungsantrag der Regierungsfractionen „Gleichwertige Lebensbedingungen in Brandenburg schaffen – Demokratische Teilhabe ausbauen!“ (Drucksache 6/7616) wurden Wege aufgezeigt, wie eine Modernisierung der Verwaltung gemeinsam mit der kommunalen Ebene gestaltet werden kann. Sowohl die Regierungserklärung als auch der Entschließungsantrag nannten insofern als Instrumente zur Stärkung der kommunalen Verwaltungsstrukturen unter anderem die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit, die Teilentschuldung der kreisfreien Städte und die Forcierung der Digitalisierung der Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund gründeten am 19. Dezember 2017 Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung und der kommunalen Ebene die Arbeitsgruppe „In Kooperation – gemeinsam stark“. Neben Innenstaatssekretärin Katrin Lange als Vorsitzende gehörten der Arbeitsgruppe der Vorsitzende des Landkreistages Brandenburg, Wolfgang Blasig, der Präsident des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg, Jann Jakobs, der Oberbürgermeister der Stadt Brandenburg an der Havel, Steffen Scheller, der Oberbürgermeister der Stadt Cottbus/Chóšebuz, Holger Kelch, der Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Oder), Dr. Martin Wilke bzw. dessen Nachfolger René Wilke, die Geschäftsführer der beiden kommunalen Spitzenverbände sowie Vertreter der Staatskanzlei und des Ministeriums der Finanzen an.

Das Gremium hat sich gemäß der eben beschriebenen Ausgangslage vorrangig mit drei wesentlichen Themenbereichen befasst: Der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die freiwillige interkommunale Zusammenarbeit, der Prüfung und Vorbereitung von Modellen zur Teilentschuldung der kreisfreien Städte und der Digitalisierung der Verwaltung sowie dem weiteren Ausbau des E-Governments auf Landes- und kommunaler Ebene.

In den vergangenen Monaten fanden zur Bearbeitung dieser Themenkataloge mehrere Treffen der beteiligten Akteure in jeweils unterschiedlichen Zusammensetzungen statt. Mit Blick auf die Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte fanden individuelle Gespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums des Innern und für Kommunales und der jeweiligen kreisfreien

Stadt statt. Näheres zu den einzelnen Besprechungen kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden. Gesprächsgrundlage für die Besprechungen waren jeweils innerhalb der Landesregierung erarbeitete und der kommunalen Seite vorab zur Verfügung gestellte Berichtsentwürfe, die auf Grundlage der Gespräche schließlich überarbeitet, konsolidiert und konsentiert wurden.

Datum	Gegenstand der Besprechung	Teilnehmer
19.12.17	♣ Erstes Treffen der Arbeitsgruppe „In Kooperation – gemeinsam stark“	Brandenburg an der Havel Frankfurt (Oder) Cottbus/Chósebus Städte- und Gemeindebund Landkreistag Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium der Finanzen Staatskanzlei
7.2.18	♣ Teilentschuldung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder)	Brandenburg an der Havel Frankfurt (Oder) Cottbus/Chósebus Städte- und Gemeindebund Landkreistag Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium der Finanzen Staatskanzlei
19.3.18	♣ Digitalisierung/E-Government	Städte- und Gemeindebund Landkreistag Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium der Finanzen Staatskanzlei ZIT-BB
26.3.18	♣ Teilentschuldung der kreisfreien Stadt Cottbus/Chósebus	Cottbus/Chósebus Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
29.3.18	♣ Teilentschuldung der kreisfreien Stadt Brandenburg an der Havel	Brandenburg an der Havel Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
10.4.18	♣ Teilentschuldung der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder)	Frankfurt (Oder) Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
13.4.18	♣ Zweites Treffen der Arbeitsgruppe „In Kooperation - gemeinsam stark“ · Thema: Interkommunale Zusammenarbeit, Konsolidierung der Ergebnisse zur Teilentschuldung	Brandenburg an der Havel Frankfurt (Oder) Cottbus/Chósebus Städte- und Gemeindebund Landkreistag Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium der Finanzen Staatskanzlei
22.5.18	♣ Digitalisierung/E-Government	Städte- und Gemeindebund Landkreistag Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium der Finanzen Staatskanzlei
15.6.18	♣ Drittes Treffen der Arbeitsgruppe „In Kooperation – gemeinsam stark“	Brandenburg an der Havel Frankfurt (Oder) Cottbus/Chósebus Städte- und Gemeindebund Landkreistag Ministerium des Innern und für Kommunales Ministerium der Finanzen Staatskanzlei

Ergebnis der intensiv geführten Gespräche zwischen Landesseite und kommunaler Seite ist der vorliegende Abschlussbericht. Dieser wurde durch die Mitglieder der Arbeitsgruppe einstimmig beschlossen. Gemäß der Themenschwerpunkte der Arbeitsgruppe untergliedert sich der Bericht in die drei Teilbereiche Teilentschuldung, E-Government/Digitalisierung und Interkommunale Zusammenarbeit. Die Teilabschnitte enthalten jeweils sowohl Ausführungen zur aktuellen Situation als

auch zur Weiterentwicklung des Themenfeldes.

Der Abschlussbericht wird dem Landtag zugeleitet. Die Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte erfolgt auf Grundlage des vorgelegten Entschuldungskonzeptes vorbehaltlich des noch durch den Landtag zu beschließenden Haushaltgesetzes 2019/2020. Die Umsetzung der im Teilabschnitt E-Government/Digitalisierung der Verwaltung vorgelegten Ansätze geschieht vorbehaltlich des Beschlusses des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes. Die Empfehlungen im Berichtsteil zur Interkommunalen Zusammenarbeit werden in ein „Konzept zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit“ des Landes einfließen, welches nach weiteren Abstimmungsprozessen dem Landtag in Erfüllung der Beschlüsse Drs. 6/6606-B und 6/6611-B zugeleitet wird.

Der vorliegende Bericht ist auch Ausdruck der Zusammenarbeit von Landebene und kommunaler Ebene bei der gemeinsamen Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen Brandenburgs. Die erfolgreiche Umsetzung der genannten Vorschläge kann nur gemeinsam in kooperativer Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen erfolgen. Der Auftrag zur Modernisierung der Verwaltung ist mithin eine gemeinsame Verpflichtung von Land und Kommunen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern im Land. Nur gemeinsam und in engem Zusammenwirken kann diese Herausforderung gemeistert werden.

B. Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebuz und Frankfurt (Oder)

I. Ursachen der Verschuldung

1. Möglichkeiten einer vertieften Ursachenanalyse

Im Rahmen der Diskussion um die öffentliche Verschuldung kommunaler Gebietskörperschaften nimmt die Bestimmung möglicher Ursachen der Verschuldung eine wesentliche Rolle ein. Denn etwaige Lösungsansätze sollen möglichst zielgenau an den konkreten Problemursachen ansetzen, um dauerhaft wirksam zu sein. Dies erscheint auch deshalb notwendig, um ökonomische Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zu erzeugen und mögliche Fehlentscheidungen von den verursachenden Akteuren zu erkennen. Des Weiteren darf nicht vergessen werden, dass Entschuldungsangebote auch gegenüber jenen Kommunen begründet werden müssen, die von diesen Maßnahmen nicht profitieren.¹ Unterschiedliche Ursachenanalysen führen dann auch zu unterschiedlichen Verpflichtungen der beteiligten Akteure, sich an der Problemlösung zu beteiligen.

So wünschenswert eine präzise, ursachengenaue und objektive Analyse der Verschuldungssituation der drei kommunalen Gebietskörperschaften insofern wäre, so schwierig ist diese gleichsam umzusetzen, da damit zahlreiche methodische Schwierigkeiten einhergehen. Junkernheinrich et al. stellen daher bereits zu Beginn ihres Gutachtens zur Verschuldungssituation kommunaler Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen klar:

„Angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge, der vielen beteiligten Akteure und des sehr langen Zeitraumes von rd. 20 Jahren und mehr, in dem die fiskalischen Notlagen langsam angewachsen sind, ist eine eindeutige und quantitativ belegbare Ursachenverortung nicht möglich. Föderale Gemengelagen deuten zumeist auf eng verflochtene und sich gegenseitig bedingende Verschuldungsdeterminanten hin. Der Versuch, die heutige finanzielle Notlage auf ihre ursprünglichen Verursacher zurückzuführen stößt daher schnell an Grenzen.“²

Auch andere Studien, die den Versuch einer Ursachenanalyse der kommunalen Verschuldungssituation unternahmen, weisen auf die Probleme etwaiger Ursache-Wirkungs-Ketten hin, da aufgrund des langen Zeitraums, zahlreicher intervenierender Variablen, Rückkopplungs- und Verstärkereffekten und fehlender Normalverteilung statistische Verfahren nicht belastbar sind.³ Analysen, die dennoch den Versuch einer umfassenden Ursachenbestimmung unternahmen, zeichnen sich dann auch durch eine nur sehr geringe Erklärungskraft aus.⁴ Es ist davon auszugehen, dass diese grundsätzlichen, methodischen Probleme auch bei einer Analyse der spezifischen Verschuldungsursachen der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebuz und Frankfurt (Oder) nicht befriedigend gelöst werden können. Insofern können im Rahmen einer Ursachenana-

¹ Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas; Boettcher, Florian; Hesse, Mario; Holler, Benjamin; Micosatt, Gerhard (2011): HAUSHALTSAUSGLEICH UND SCHULDENABBAU – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen –, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, S. 29, 31.

² Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas; Boettcher, Florian; Hesse, Mario; Holler, Benjamin; Micosatt, Gerhard (2011): HAUSHALTSAUSGLEICH UND SCHULDENABBAU – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen –, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, S. 29.

³ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumwesen 2012, Kommunale Kassenkredite, BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2012, S. 11.

⁴ Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Junkernheinrich, Martin; Wagschal, Uwe (2014), Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/2014, S. 628.

lyse potenzielle Einflussfaktoren zwar benannt werden; eine exakte Aufschlüsselung und Gewichtung der Ursachenanteile ist indes kaum leistbar. Dies könnte ansatzweise allenfalls in mehrjährig angelegten Langzeitstudien und Fallanalysen mit einem komplexen Methodenmodell gelingen. Der Deutsche Städtetag hält im Gemeindefinanzbericht 2017 mit Blick potenzielle Erklärungsansätze dann auch fest, dass „[sich] für jeden Interpretationsansatz Indizien oder Einzelfälle finden lassen [werden], die die jeweilige Sichtweise unterstützen. Im Ergebnis wird daher wohl weniger die Möglichkeit zur Schaffung eines Konsenses bestehen, deswegen sind die Fähigkeiten zum Kompromiss gefragt.“⁵.

Daher soll sich im Folgenden auf die wesentlichen, immer wieder genannten, Gründe der Verschuldung kommunaler Gebietskörperschaften konzentriert werden, ohne diesen Ursachen jedoch einen exakten und quantifizierbaren Anteil an der aktuellen Verschuldungssituation der drei kreisfreien Städte zuweisen zu können.

2. Potenzielle Ursachen der Verschuldung der drei kreisfreien Städte

In der Diskussion zu den Ursachen der Kassenkreditverschuldung wird zwischen Faktoren unterschieden, die im gestaltbaren Einflussbereich der jeweiligen Gemeinde liegen (endogene Erklärungsfaktoren) und solchen die außerhalb der Einwirkungsmöglichkeit der Kommune sind (exogene Erklärungsfaktoren), wenngleich eine Trennschärfe nicht immer gegeben ist. Bei den exogenen Einflussfaktoren wird wiederum zwischen sozioökonomischen Einflussfaktoren und institutionellen Faktoren differenziert.⁶

2.1. Exogene, sozioökonomische Einflussfaktoren

Unter die exogenen, sozioökonomischen Einflussfaktoren werden unter anderem die Wirtschafts- und Sozialstruktur als auch die demographische Entwicklung gefasst. Die drei kreisfreien Städte weisen bei diesen Indikatoren insofern Entwicklungen auf, die als mitursächlich für die Entwicklung der kommunalen Verschuldung angesehen werden müssen. Die Stadt Frankfurt (Oder) benennt in ihrem Haushaltssicherungskonzept etwa als Ursachenfaktor die seit 1990 erheblich gesunkene Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, die mit sinkenden Einkommenssteueranteilen und Schlüsselzuweisungen verbunden waren. Ebenso werden Einbrüche in den Gewerbesteuererhebungen infolge von Fabrikschließungen in der Solarbranche erwähnt.⁷ Auch die Stadt Cottbus/Chóšebuz gibt gesunkene Anteile an der Einkommenssteuer und zurückgehende Schlüsselzuweisungen und Gewerbeeinnahmen als Ursache der Defizite insbesondere in den 1990er Jahren an⁸ – ein Hinweis auf die Folgen des Strukturwandels und Einwohnerrückgangs durch den Arbeitsplatzabbau in der Braunkohleindustrie. Brandenburg an der Havel bekam durch den Wegfall der Stahl- und Schwerindustrie ebenfalls die Folgen der Deindustrialisierung zu spüren. Studien bestätigen insgesamt den Einfluss sozioökonomischer Problemlagen auf die Verschuldungssituation.⁹

⁵ Deutscher Städtetag 2017, Gemeindefinanzbericht 2017. Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau, S. 37.

⁶ Seuberlich, Marc (2017): Arme und reiche Städte. Ursachen der Varianz kommunaler Haushaltslagen, Springer VS, S. 41 ff.

⁷ Haushaltssicherungskonzept 2016 bis 2019 der Stadt Frankfurt (Oder) Beschluss – Nr. 16/SVV/0594, S. 8.

⁸ Haushaltssicherungskonzept der Stadt Cottbus/Chóšebuz (Teil IV) 2017, Beschluss 25.01.2017, S. 37 ff.

⁹ Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Junkernheinrich, Martin; Wagschal, Uwe (2014), Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/2014, S. 643.

2.2. Exogene, institutionelle Einflussfaktoren

Zu den exogenen, institutionellen Einflussfaktoren zählt unter anderem der durch Bundes- und Landespolitik vorgegebene finanzpolitische Ordnungsrahmen, der wiederum die übertragene Aufgabenbelastung und Finanzausstattung der kommunalen Ebene umfasst. Landesseitig wird der Rahmen grundlegend durch die Artikel 97 und 99 Landesverfassung bestimmt. Der auf Artikel 99 Landesverfassung fußende kommunale Finanzausgleich zielt in vertikaler Hinsicht auf eine angemessene Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes. In horizontaler Hinsicht wird ein Ausgleich unter den kommunalen Gruppen und – nach normierten Bedarfskriterien – unter den einzelnen Gemeinden und Landkreisen hergestellt. Die Angemessenheit des Finanzausgleichs – insbesondere auch im Hinblick auf die Mittelverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene (Verbundquote) und im Hinblick auf die horizontalen Stellschrauben – wird regelmäßig gutachterlich überprüft. In 2015 wurde keine Anpassung des Verbundquotensystems empfohlen.¹⁰ Bei der gutachterlichen Analyse handelt es sich systembedingt um eine abstrakt-generelle Sicht auf die Kommunen einschließlich der kreisfreien Städte. Die Gutachten treffen weder eine Aussage über individuelle Belastungen einzelner Kommunen noch über finanzrelevante politische Entscheidungen vor Ort.

Ungeachtet dessen beanstanden die drei kreisfreien Städte in ihren Haushaltssicherungskonzepten eine unzureichende Finanzmittelausstattung durch den Bund bzw. das Land Brandenburg. Insbesondere werden Aufgaben aus dem Sozialbereich als unterfinanziert bezeichnet; namentlich aus dem Regelungsbereich des SGB II, SGB VIII und SGB XII.¹¹ Die Finanzmittelausstattung im Sozialbereich ist insofern auch immer wieder Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung zwischen den Kommunen und dem Land gewesen. Dabei hat sich bisher noch keine einheitliche Rechtsprechung herausgebildet, da die diesbezüglichen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts sowohl zugunsten der kommunalen Seite (VerfG Bbg Beschl. v. 18.10.2013 – VfGBbg 49/11) als auch zum Vorteil des Landes entschieden wurden (VerfG Bbg Urte. v. 20.10.2017 – VfGBbg 63/15). Die Frage der „richtigen“ Finanzmittelausstattung der kommunalen Ebene bzw. der Finanzmittelverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene bleibt – dies zeigen auch die Diskussionen in anderen Bundesländern – daher ein Dauerthema, das auch im Rahmen der hier anvisierten Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte keiner endgültigen Lösung zugeführt werden kann.

2.3. Endogene, lokalpolitische Einflussfaktoren

Exogene Faktoren begründen haushaltspolitischen Steuerungsbedarf, auf den durch lokalpolitische Entscheidungen reagiert werden kann. Die Stärke, Schnelligkeit und die Mittel der Reaktion sind vor Ort beeinflussbar und hängen unter anderem von den lokalpolitischen Mehrheitsverhältnissen und der Konfliktbereitschaft ab, Einsparungen vor Ort auch tatsächlich durchzusetzen.¹² Studien zu Verschuldungsursachen ist daher auch gemein, dass exogenen Erklärungsfaktoren immer nur einen (geringen) Teil der Verschuldung überhaupt erklären können, d.h. Kommunen mit ähnlichen Ausgangsbedingungen gleichwohl unterschiedliche Verschuldungsgrade aufweisen. Dies kann nur durch endogene Faktoren erklärt werden, die in qualitativen Studien auch nachvoll-

¹⁰ Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2015), Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg Köln.

¹¹ Haushaltssicherungskonzept 2016 bis 2019 der Stadt Frankfurt (Oder) Beschluss – Nr. 16/SVV/0594, S. 10; Haushaltssicherungskonzept der Stadt Cottbus/Chósebez (Teil IV) 2017, Beschluss 25.01.2017, S. 37 f.; Haushaltssicherungskonzept Stadt Brandenburg an der Havel 2017/2018 (Fortschreibung Haushaltssicherungskonzept), SVV-Beschluss 012/2017, S. 17 ff.

¹² Holtkamp, Lars/Bathge, Thomas (2014), Gutachten zum Umgang mit kommunalen Schulden im Rahmen einer Reform der Kommunal- und Landesverwaltung, Gutachten im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag, S. 10.

zogen wurden.¹³

3. Verschiedene Ursachen – Gemeinsame Verantwortung

Das Dilemma zwischen dem Vorliegen verschiedener Verschuldungsursachen einerseits und den methodischen Schwierigkeiten einer verursachergenauen Bestimmung der Verschuldungssituation andererseits kann nur dadurch aufgelöst werden, dass sowohl die drei kreisfreien Städte selbst als auch das Land Brandenburg ihren Beitrag zur Lösung der Verschuldungsproblematik leisten; mithin eine Entschuldungslösung mit Eigenanstrengung der zu entschuldenden Gebietskörperschaften einhergehen müssen.

Mit Blick auf die grundsätzlichen, methodischen Probleme könnten nähere Aussagen zu den spezifischen Verschuldungsursachen der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder) allenfalls in einem vertiefenden Gutachten ermittelt werden.

II. Teilentschuldungskonzept

1. Vorbemerkungen

Bevor auf das Konzept zur Entschuldung der drei kreisfreien Städte im Detail eingegangen wird, soll der Blick auf die Diskussion in Brandenburg im Vorfeld der Tätigkeit der Arbeitsgruppe „In Kooperation – gemeinsam stark“ gerichtet werden.

Mit Landtagsbeschluss Nr. 6/7616-B wurde die Landesregierung aufgefordert, die Vorschläge der Landkreise und kreisfreien Städte zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im Land Brandenburg aufzugreifen und sie bei der Umsetzung zu unterstützen. Dazu sind Angebote zur Unterstützung der kreisfreien Städte bei ihrer Entschuldung zu machen (Ifd. Nr. 1c).

Auf Grundlage dieses Landtagsbeschlusses bildete sich Ende Dezember 2017 die gemeinsame Arbeitsgruppe von Land und Kommunen „In Kooperation - gemeinsam stark“, zu deren Aufgaben u.a. die Prüfung und Vorbereitung von Modellen zur Teilentschuldung der kreisfreien Städte gehörte.¹⁴

Am 7. Februar 2018 fand ein erstes Arbeitsgruppengespräch mit den drei kreisfreien Städten zur Teilentschuldung statt, an dem neben Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung (Ministerium des Innern und für Kommunales, Ministerium der Finanzen und Staatskanzlei) auch Vertreterinnen und Vertreter der beiden kommunalen Spitzenverbände teilnahmen. In diesem Gespräch wurde der erste vom Ministerium des Innern und für Kommunales vorgelegte Entwurf eines Eckpunktepapiers für ein Teilentschuldungskonzept diskutiert. Der auf Grundlage der Ergebnisse dieser Beratung angepasste Entwurf war wiederum Ausgangspunkt für individuelle Gespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums des Innern und für Kommunales und den drei kreisfreien Städten, die wichtige Detailfragen wie beispielsweise die Höhe des durch die kreisfreien Städte zu leistenden Eigenbeitrages und die Laufzeit der Teilentschuldung zum Gegenstand

¹³ Holtkamp, Lars/Bathge, Thomas (2014), Gutachten zum Umgang mit kommunalen Schulden im Rahmen einer Reform der Kommunal- und Landesverwaltung, Gutachten im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag, S. 23 ff.

¹⁴ Pressemitteilung vom 19.12.2017, „In Kooperation - gemeinsam stark“: Gemeinsame Arbeitsgruppe von Land und Kommunen | Nr. 131/2017; abrufbar unter <http://www.mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.544508.de>.

hatten. Diese fanden am 26. März (Cottbus/Chósebuz), am 29. März (Brandenburg an der Havel) und am 10. April (Frankfurt (Oder)) unter Teilnahme von Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung statt. Die Ergebnisse dieser Gespräche wurden in der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe „In Kooperation - gemeinsam stark“ am 13. April 2018 konsolidiert.

Darüber hinaus wurden jeweils durch das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung mit den kreisfreien Städten unter Hinzuziehung des Ministeriums des Innern und für Kommunales Gespräche über künftige Investitionen (beispielsweise zur Städtebauförderung) geführt. Diese Gespräche fanden am 17. April 2018 (Cottbus/Chósebuz) sowie am 18. April 2018 (Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder)) statt.

1.1. Ziel des Teilentschuldungsprogramms

Um die drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebuz und Frankfurt (Oder) bei der Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung (sog. Kassenkredite) zu unterstützen, wird ein Teilentschuldungsprogramm zur Stärkung der Finanzkraft der drei kreisfreien Städte aufgelegt. Dieses Programm ist freiwillig, langfristig angelegt, umfasst verbindliche Konsolidierungsziele und soll eine nachhaltige Wirkung entfalten.

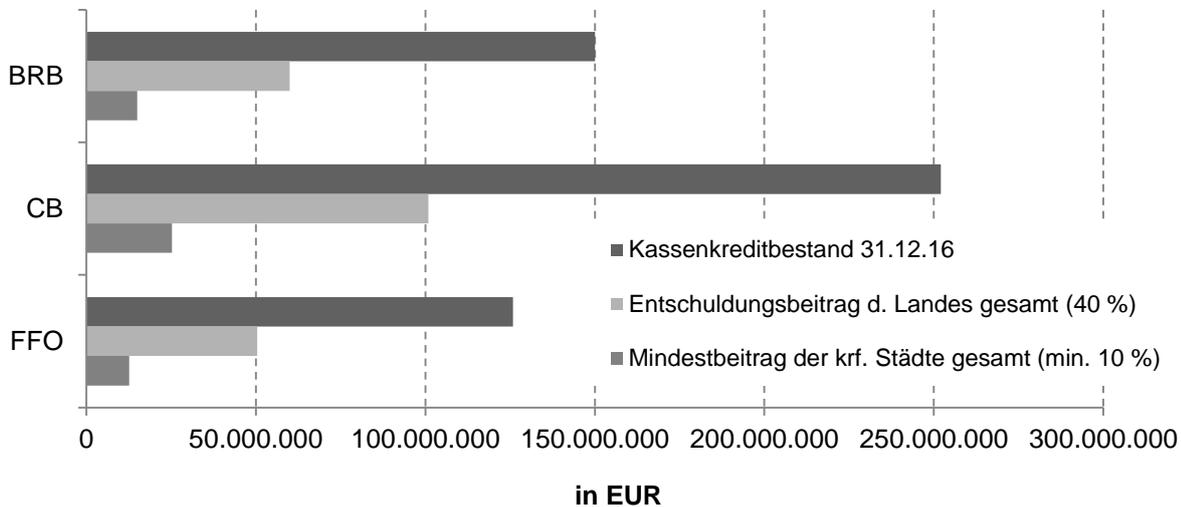
Ziel des Teilentschuldungsprogramms ist eine Absenkung der Kassenkreditbestände der drei kreisfreien Städte um mindestens 50 % des Kassenkreditbestandes zum 31. Dezember 2016. Dafür stellt das Land ab dem 1. Januar 2019 über einen Zeitraum von 5 Jahren Landesmittel in Höhe von insgesamt 40 % des Kassenkreditbestandes der drei kreisfreien Städte zum Stand 31. Dezember 2016 zum anteiligen Abbau der Kassenkredite bereit.

Die Hilfeleistungen des Landes sind nur dann vertretbar, wenn die genannten Städte – unter Berücksichtigung unabweisbarer und unaufschiebbarer Investitionserfordernisse – selbst alle eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten zur weiteren Reduzierung ihrer Kassenkredite ausschöpfen. Um dies zu gewährleisten, wird mit jeder kreisfreien Stadt eine individuelle Konsolidierungsvereinbarung abgeschlossen, die eine Reduzierung der Kassenkreditbestände um die Teilentschuldungshilfe des Landes (40 % des Kassenkreditbestandes per 31. Dezember 2016) sowie eines eigenen, mit Konsolidierungsmaßnahmen unteretzten, Entschuldungsbeitrags der jeweiligen Stadt in Höhe von mindestens 10 % des Kassenkreditbestandes per 31. Dezember 2016 enthält.

Damit eine nachhaltige Verringerung der Kassenkreditbestände gewährleistet wird, sind die in jährlichen Raten bis Ende 2023 vorzunehmenden Auszahlungen der Teilentschuldungshilfen des Landes an den Nachweis der Einhaltung des Entschuldungspfades gebunden, der sich aus der Konsolidierungsvereinbarung ergibt. Im Einzelnen würde sich das Teilentschuldungsprogramm in absoluten Beträgen ausgedrückt wie folgt darstellen:

Gebietskörperschaft	Kassenkreditbestand zum 31.12.16	Entschuldungsbeitrag des Landes gesamt (40 %, 5 Jahre)	Mindestbeitrag der kreisfreien Städte gesamt (mindestens 10 %)	Entschuldungsvolumen Land p.a.
Brandenburg a.d.H.	150.000.000 €	60.000.000 €	15.000.000 €	12.000.000 €
Cottbus/Chósebuz	252.100.000 €	100.840.000 €	25.210.000 €	20.168.000 €

Frankfurt (Oder)	125.884.846 €	50.353.938 €	12.588.485 €	10.070.788 €
Summe:	527.984.846 €	211.193.938 €	52.798.485 €	42.238.788 €



Damit die individuelle Leistungsfähigkeit der jeweiligen kreisfreien Stadt Berücksichtigung findet, können die Entschuldungsbeiträge der kreisfreien Städte – beginnend ab 2019 – über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren gestreckt werden. Die Einhaltung des Entschuldungspfades wird durch ein qualifiziertes Berichtswesen nachgewiesen, das insbesondere Angaben zur stichtagsbezogenen Höhe der Kassenkredite enthält.

1.2. Inhalt des Teilentschuldungsprogramms

Wie ausgeführt, wird das Land über einen Zeitraum von 5 Jahren jeder kreisfreien Stadt jährlich anteilige Zuweisungen zur Reduzierung des Kassenkreditbestandes (40 % des Kassenkreditbestandes zum 31. Dezember 2016) gewähren. Dafür stellt das Land insgesamt Mittel in Höhe von 211,2 Mio. € bereit.

Die kreisfreien Städte verpflichten sich im Gegenzug, eigene Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen, um die Auszahlungen zu senken und die Einzahlungen zu stärken. Der Eigenbeitrag soll, entsprechend der individuellen Vereinbarung, spätestens zum 31. Dezember 2028 einer Kassenkreditreduzierung i.H.v. mindestens 10 v.H. gegenüber dem maßgeblichen Kassenkreditbestand zum Stand 31. Dezember 2016 entsprechen.

Die Höhe des individuellen Eigenbeitrages soll so bemessen sein, dass die individuelle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Stadt Berücksichtigung findet sowie unabweisbare und unaufschiebbare Investitionen möglich sind. Deshalb kann in der abzuschließenden Konsolidierungsvereinbarung eine individuelle Streckung des Konsolidierungszeitraumes auf bis zu 10 Jahre vereinbart werden. Mit Blick auf die bestehenden Zinsänderungsrisiken sollte die Streckung so kurz wie möglich bemessen werden.

Die Zuweisungen des Landes stehen in Abhängigkeit zur Erfüllung der festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen. Näheres zur Ausgestaltung, Umsetzung und Abwicklung des Teilentschul-

ungsprogramms wird in einer Zuwendungsrichtlinie nach § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) geregelt.

2. Struktur und Verfahren des Teilentschuldungsprogramms

Das Teilentschuldungsprogramm enthält folgende Kernelemente:

- Konsolidierungsvereinbarung,
- jährlicher Mittelabruf und Auszahlung der Landeszuweisungen sowie
- Konsolidierungsnachweis.

2.1. Konsolidierungsvereinbarung

Es wird eine „Konsolidierungsvereinbarung“ zwischen der jeweiligen kreisfreien Stadt und dem Land, vertreten durch das Ministerium des Innern und für Kommunales als Bewilligungsbehörde, in Form eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrages geschlossen. Der Abschluss ist Voraussetzung für die Auszahlung der Teilentschuldungshilfen ab 2019.

Die Konsolidierungsvereinbarung ist für die Dauer der eigenen Konsolidierungsbeiträge der kreisfreien Städte und mindestens über einen Zeitraum bis einschließlich 2023 abzuschließen (5-Jahreszeitraum). In ihr sind unter Berücksichtigung unabweisbarer und unaufschiebbarer Investitionen insbesondere die Dauer, Höhe und Jahresscheiben der Teilentschuldungshilfen, die Konsolidierungsmaßnahmen und die zu erreichenden Eckwerte der Kassenkredite festzulegen.

Im Zeitraum 2019 bis 2023 stehen Landesmittel in Höhe von 211,2 Mio. € zur Verfügung. Die Teilentschuldungshilfen sollen über diesen Zeitraum von fünf Jahren in jeweils gleich großen Tranchen auf der Grundlage der individuell abgeschlossenen Konsolidierungsvereinbarungen ausgezahlt werden.

Hinsichtlich der Untersetzung des angemessenen Eigenanteils zur Nettotilgung bestehender Kassenkredite unterbreitet die teilnehmende kreisfreie Stadt entsprechende Vorschläge über Konsolidierungsmaßnahmen. Die kreisfreie Stadt entscheidet im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, welche Konsolidierungsmaßnahmen vorgeschlagen werden. Sie sollen eine langfristige Wirkung entfalten. Dabei können auch Synergiegewinne durch Kooperationen berücksichtigt werden, soweit diese konkret beziffert werden. Die gemäß Konsolidierungsvereinbarung festgelegten Maßnahmen können bei Nichtumsetzung nur mindestens betragsgleich kompensiert werden.

Die Konsolidierungsmaßnahmen einer ersten Konsolidierungsphase, mindestens gemäß Mittelfristplanung bis 2022, sind einzeln aufzuführen und bezüglich ihrer finanziellen Auswirkungen zu konkretisieren. Die Konsolidierungsmaßnahmen für den verbleibenden Konsolidierungszeitraum sind jeweils jährlich zu untersetzen (Mittelfristplanung +1), um die in der Konsolidierungsvereinbarung festgeschriebenen Eckwerte der Kassenkredite zu erreichen.

Mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz und Akzeptanz sind die Konsolidierungsvereinbarung und deren Umsetzung durch die jeweilige Stadtverordnetenversammlung zu beschließen und ortsüblich zu veröffentlichen. Gleiches gilt für deren Änderung.

Die für die Umsetzung des Teilentschuldungsprogramms zu fassende Zuwendungsrichtlinie wird zudem eine Mustervereinbarung enthalten.

2.2. Jährlicher Mittelabruf und Auszahlung der Landeszuweisungen

Der Abruf und die Auszahlung des jährlichen Zuweisungsbetrages erfolgt im jeweiligen Kalenderjahr.

Es ist beabsichtigt, den ersten Betrag der Teilentschuldungshilfe (2019) bis zum 30. Juni 2019 auf der Grundlage der jeweiligen Konsolidierungsvereinbarung auszusahlen.

In den Folgejahren ist die Auszahlung der jeweiligen Tranchen jeweils von der teilnehmenden kreisfreien Stadt beim Ministerium des Innern und für Kommunales bis zum 30. April zu beantragen. Die Auszahlungen der Teilentschuldungshilfe sollen, unter Berücksichtigung der vorzulegenden Konsolidierungs- bzw. Zwischennachweise, jeweils bis zum Juli erfolgen.

Im Rahmen des Antrags der kreisfreien Stadt auf Auszahlung der vereinbarten Teilentschuldungshilfe für das jeweilige Haushaltsjahr prüft das Ministerium des Innern und für Kommunales den vorgelegten Konsolidierungsnachweis für das Vorjahr. Insbesondere ist zu prüfen, ob der Nachweis über die erreichte Umsetzung der Konsolidierungsvereinbarung im Haushaltsvorjahr erbracht ist. In Abhängigkeit des Prüfungsergebnisses entscheidet das Ministerium des Innern und für Kommunales sodann über den Antrag der Kommune auf Auszahlung des Teilentschuldungsbetrages für das jeweilige Haushaltsjahr und veranlasst die Auszahlung.

2.3. Konsolidierungsnachweis

Das Verfahren zum Konsolidierungsnachweis richtet sich nach § 44 Landeshaushaltsordnung (Verwendungsnachweisprüfung).

Die teilnehmende kreisfreie Stadt hat dem Ministerium des Innern und für Kommunales jeweils zum 30. April des Folgejahres für das Vorjahr über die Entwicklung der Finanzlage (insbesondere über die Entwicklung des Kassenkreditbestandes) und die Umsetzung der vertraglich vereinbarten sowie ggf. fortgeschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen zu berichten (Konsolidierungsnachweis). Dieser jährliche Konsolidierungsnachweis stellt einen Zwischennachweis im Sinne des Zuwendungsrechts dar. Sofern die Entschuldungsbeiträge über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren gestreckt werden, sind die Konsolidierungsnachweise entsprechend über diesen Zeitraum von bis zu 10 Jahren einzureichen. Der letzte Konsolidierungsnachweis ist unter Berücksichtigung der Gesamtlaufzeit der Konsolidierungsmaßnahmen vorzulegen (Verwendungsnachweis).

Auf der Grundlage des jährlichen Konsolidierungsnachweises prüft das Ministerium des Innern und für Kommunales, ob die teilnehmende kreisfreie Stadt ihre für das Vorjahr vertraglich vereinbarten Ziele hinsichtlich der Reduzierung des Kassenkreditbestandes erreicht, die Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt hat und somit die vereinbarten Konsolidierungsbeiträge erzielt wurden.

Sofern die jährlichen kassenwirksamen Konsolidierungserfolge den vereinbarten kommunalen Konsolidierungsbeitrag übersteigen, können diese auf zukünftige Jahre angerechnet bzw. vorgezogen werden.

Die kreisfreie Stadt kann vertraglich vereinbarte Konsolidierungsmaßnahmen durch eine oder mehrere andere Maßnahmen ersetzen, sofern das mit der vertraglich vereinbarten Konsolidie-

rungsmaßnahme prognostizierte Einsparpotential mindestens in gleicher Höhe erreicht wird.

Mit der nach Prüfung des abschließenden Konsolidierungsnachweises erfolgenden Feststellung, dass die teilnehmende kreisfreie Stadt die Konsolidierungsbeiträge und das erforderliche Konsolidierungsergebnis erzielt hat, ist das Zuwendungsverfahren abgeschlossen.

2.4. Weiterer Zeitplan

Die Umsetzung des beabsichtigten Teilentschuldungsprogramms steht in Abhängigkeit der Veranschlagung der Landesmittel in Höhe von 211,2 Mio. € im Einzelplan 20 und dem Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 2019/2020.

Es ist beabsichtigt, den vom Ministerium des Innern und für Kommunales zu erarbeitenden Entwurf der Zuwendungsrichtlinie bis zum 15. November 2018 mit dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof abzustimmen und Einvernehmen herzustellen. Die Richtlinie soll zum 1. Januar 2019, nach Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz 2019/2020, in Kraft treten. Ferner ist beabsichtigt, bis zum 30. Juni 2019 die individuellen Konsolidierungsvereinbarungen abzuschließen und die erste Tranche an die drei kreisfreien Städte auszuzahlen.

III. Zusammenfassung

Ausgehend von dem gemeinsamen Bekenntnis zur Teilentschuldung der kreisfreien Städte sollen das ausgeführte Teilentschuldungskonzept und die noch zu erlassende Zuwendungsrichtlinie helfen, die Handlungsfähigkeit der drei kreisfreien Städte nachhaltig zu stärken und zu erhalten. Die Teilentschuldungshilfen des Landes und die Eigenanstrengungen der kreisfreien Städte dienen genau diesem Zweck.

C. Digitalisierung der Verwaltung und E-Government

I. Vorbemerkungen

Der digitale Wandel hat inzwischen nahezu alle Bereiche des Lebens erfasst. Auch Politik und Verwaltung öffnen sich immer mehr digitalen Technologien, um ihre Verwaltungsabläufe zu optimieren und die Interaktionsmöglichkeiten zwischen Staat und Öffentlichkeit zu verbessern. Gleichzeitig ist die Digitalisierung der Verwaltung eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. In einer vernetzten Welt, in der digitale Kommunikations-, Interaktions- und Transaktionsservices zum Alltag gehören, sind auch die Erwartungen von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen an ihre Verwaltung entsprechend hoch. Sie erwarten heute einen einheitlichen, unbürokratischen, zeit- und ortsunabhängigen, elektronischen Zugang zu allen Verwaltungsleistungen auf allen Ebenen, ohne sich um Zuständigkeiten kümmern zu müssen. Digitalisierung setzt sich über Verwaltungsgrenzen hinweg.

Überdies steckt in der Digitalisierung aber auch ein nicht abschätzbares Potential, um Kooperationen zwischen den Verwaltungen zu erleichtern oder gar erst zu ermöglichen. Die Digitalisierung kann somit auch einen Einstieg zu einer besseren interkommunalen Kooperation darstellen, denn digitale Technologien bieten die Chance, auch ohne Änderung von Zuständigkeiten und sämtliche Ebenen umfassend, die tatsächliche Zusammenarbeit zu verbessern.

In Brandenburg wurde gemeinsam mit den Kommunen schon viel erreicht. Die Überwindung räumlicher Distanzen durch Breitbandausbau, mobile Bürgerservices oder Digitalisierung im Gesundheitswesen, zukunftsorientierte IT-Ausstattung in Schulen, wirtschaftsrelevante Onlineverfahren, Mobilitätsverbesserungen durch WLAN-Ausbau im öffentlichen Nahverkehr, frei zugängliche Bereitstellung von Daten der Verwaltung oder elektronischer Rechtsverkehr sind nur einige Beispiele für die vielfältigen Fortschritte im Land.

Trotzdem gibt es noch eine Menge zu tun. Die deutsche Verwaltung liegt insgesamt bisher noch hinter den Erwartungen von Bürgerinnen, Bürgern und der Wirtschaft, aber auch den Fortschritten anderer Staaten zurück. Historisch gewachsene, heterogene IT-Infrastrukturen und Verfahrensprozesse sowie fehlende Interoperabilitäten sind Hürden bei der Verwaltungsmodernisierung. Diese Herausforderungen zu meistern, kann nur im Schulterschluss aller Verwaltungsebenen gelingen. Einen großen Schub dahin bringt das im Sommer 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG), das Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren alle Verwaltungsleistungen auch elektronisch und einheitlich über einen Verwaltungsportalverbund anzubieten.

Das Gros aller Leistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen erbringen die Kommunen. Die Landesregierung will ihre Kommunen dabei weiter unterstützen und die bisherige Zusammenarbeit ausbauen und fördern. Mit der Gemeinschaftsinitiative „eBürgerdienste für Brandenburg“ haben Land, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund bereits gute Ergebnisse bei der gemeinsamen Umsetzung von E-Government-Vorhaben erzielt.

Um die Chancen der Digitalisierung optimal nutzen zu können und die Risiken zu minimieren, bedarf es einheitlicher Regeln, Standards, Infrastrukturen und standardisierter Schnittstellen. Dafür soll in Brandenburg im Herbst 2018 ein E-Government-Gesetz beschlossen werden, das die

Grundlage für die künftige Ausgestaltung des E-Governments und die weitere Zusammenarbeit von Land und Kommunen bilden wird.¹⁵ Beabsichtigt ist unter anderem, den Kommunen die bereits heute schon von ihnen nutzbaren Basiskomponenten des Landes Brandenburg künftig kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Im Zuge dessen ist für die Kommunen auch eine den Anforderungen entsprechende höhere Nutzbarkeit des Landesverwaltungsnetzes (LVN Fachnetz Kommunen) durch Bandbreitenerhöhung des kostenfreien Basisanschlusses vorgesehen.

Künftige Strategien sollen gemeinsam entwickelt und die Kooperationen von Land und Kommunen im Bereich des E-Government in einem gemeinschaftlichen IT-Rat intensiviert werden. Das gemeinsame Ziel ist, durch die Digitalisierung die Verwaltungsdienstleistungen näher an die Bürgerinnen und Bürger heranzubringen. So kann es gelingen, die bestehenden und kommenden Aufgaben gemeinsam schneller und besser zu bewältigen.

II. Bestandsaufnahme E-Government und Digitalisierung in Brandenburg

1. Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen

Bereits jetzt bestehen vielfältige, institutionalisierte Schnittstellen zwischen Land und den Kommunen im Bereich der digitalen Verwaltung. Sämtliche dieser Kooperationsformen aufzuzählen, würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Aus diesem Grund werden im Folgenden schwerpunktmäßig jene Schnittstellen aufgezeigt, die besonderes Gewicht haben und insbesondere für die kommunale Seite einen substantziellen Mehrwert mit sich bringen.

➤ *eBürgerdienste für Brandenburg*

Die bisherige Kooperation von Land und Kommunen im Bereich des E-Government und der Informationstechnik geht zurück auf die Anfang 2005 zwischen dem Innenministerium sowie dem Städte- und Gemeindebund und Landkreistag vereinbarte Gemeinschaftsinitiative „eBürgerdienste für Brandenburg“. Zielstellung der Vereinbarung ist eine engere Zusammenarbeit auf besonders relevanten Gebieten wie Basiskomponenten, ausgewählten Online-Diensten sowie beim Datenaustausch zwischen Land und Kommunen.

Zur Finanzierung der Zusammenarbeit wurden auf Grundlage des Ausgleichsfonds nach § 16 BbgFAG entsprechende Haushaltsmittel zur Förderung des kommunalen E-Government in einem Volumen von bis zu 1,5 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Davon entfallen rd. 1,25 Mio. EUR p.a. auf den Betrieb des Fachnetzes LVN Kommunal (Anschluss aller brandenburgischen Kommunen des Landes Brandenburg an das Landesverwaltungsnetz). Im Rahmen der verbleibenden Ressourcen wurden Modellverfahren für mobile Bürgerdienste eingeführt, der Bürgerinformationsdienst Maerker erfolgreich etabliert sowie weitere Einzelthemen abgestimmt oder initiiert.

➤ *Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB)*

Als zentraler IT-Dienstleister übernimmt der ZIT-BB den IT-Service für die Behörden und Einrichtungen des Landes Brandenburg. Zu seinen Aufgaben gehören die Bereitstellung und der

¹⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die elektronische Verwaltung im Land Brandenburg (Brandenburgisches E-Government-Gesetz – BbgEGovG) ausgegeben am 14.5.18; Landtag Brandenburg Drucksache 6/8728.

Betrieb technischer Infrastrukturen und IT-Basiskomponenten, der Betrieb von Fach- und Querschnittsverfahren, IT-Sicherheitsmanagement, IT-Projektmanagement, Beratungsleistungen und IT-Aus- und Fortbildung. Die Dienstleistungen des ZIT-BB können und werden auch von den Kommunen des Landes genutzt. Eine spezielle Organisationseinheit im ZIT-BB – das Kommunale Anwendungszentrum – unterstützt sie bei der Umsetzung ihrer kommunalen Vorhaben.

Die Zusammenarbeit der Kommunen mit dem ZIT-BB hat sich bewährt und ist für die Zukunft ausbaufähig. Nach Auffassung des Landkreistages Brandenburg zählt hierzu auch die Option einer institutionalisierten Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen einer gemeinsamen Anstalt.

➤ *Kommunales Rechenzentrum Cottbus/Chósebusz*

Hervorgegangen aus dem IT-Servicebereich der Stadtverwaltung Cottbus/Chósebusz übernimmt das 2011 gegründete Rechenzentrum in Cottbus/Chósebusz verschiedene IT-Infrastrukturleistungen, IT-Services und den Betrieb kommunaler Fachverfahren inzwischen für mehrere Gemeinden und kreisfreie Städte. Die inhaltliche Einbettung des Rechenzentrums in einen Zweckverband ist denkbar.

Der Städte- und Gemeindebund hat im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft „In Kooperation - gemeinsam stark“ den Wunsch geäußert, zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine finanzielle Unterstützung seitens des Landes Brandenburg in Form einer Anschubfinanzierung für den Aufbau eines kommunalen IT-Dienstleisters möglich ist.

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sowie die Schaffung von elektronischen Verwaltungsleistungen stellen die Kommunen nämlich vor erhebliche Herausforderungen. Die Bereitstellung von IT-Basiskomponenten wird gemäß dem Entwurf des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes durch das Land sichergestellt. Für die Umsetzung verwaltungsübergreifender Fachverfahren bedarf es allerdings zusätzlicher Verfahrensanpassungen, Schaffung von Schnittstellen und Umsetzung einheitlicher IT-Standards. Diese könnte den Städten, Gemeinden und Ämtern sinnvollerweise von einem kommunalen Kompetenzzentrum unter Einbindung des Rechenzentrums Cottbus/Chósebusz und der IT-Basiskomponenten des Landes angeboten werden. Nach der Sommerpause 2018 werden sich die Kommunen mit dem Land über die konkrete Ausgestaltung verständigen.

➤ *Zusammenarbeit der IT-Dienstleister im Land Brandenburg*

Mit Blick auf die steigenden Anforderungen und wachsenden Aufgaben im Bereich der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen wollen Land und Kommunen Möglichkeiten der künftigen Ausgestaltung und Zusammenarbeit ihrer IT-Dienstleister in den dafür vorgesehenen Gremien abstimmen.

Die IT-Sicherheit spielt bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen eine entscheidende Rolle. Die Gefahr schädigender Angriffe auf digitale Infrastrukturen steigt mit fortschreitender Digitalisierung und Vernetzung. Dies ist eine Herausforderung mit stetig zunehmendem Gewicht, die sowohl die Landes- wie auch die Kommunalverwaltungen betrifft. Gerade aus diesem Grund bieten sich gemeinsame Lösungen und ein gemeinsames Vorgehen in diesem Bereich besonders an.

➤ *CERT – Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam*

Der Schutz der IT-Infrastruktur der Landesverwaltung ist zweistufig ausgebaut. Bewährte Mechanismen wie Firewall, Virenschutz und Spamfilter sorgen für einen zuverlässigen Grundschutz. Darüber hinaus wurde eine spezielle Überwachung des Landesverwaltungsnetzes (einschließlich LVN Fachnetz Kommunen) eingerichtet, die Auffälligkeiten im Netzverkehr erkennt. Ein Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam (CERT) organisiert die Abwehrmaßnahmen und den Betrieb der Netzüberwachung beim Brandenburgischen IT-Dienstleister.

Das CERT spricht Warnungen und Empfehlungen gegenüber den Behörden des Landes aus, stellt diese den Kommunen in Form von Newslettern zur Verfügung und informiert die für IT-Sicherheit zuständigen Stellen des Bundes und der Länder über ihm bekannt gewordene sicherheitsrelevante Vorfälle. Insoweit bildet das CERT zugleich eine Schnittstelle zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene.

➤ *IT-Sicherheitskonzepte*

Zur Gewährleistung der informationstechnischen Sicherheit gehört insbesondere die Erstellung von IT-Sicherheitskonzepten durch die sicherheitsverantwortlichen Bereiche der Landes- und Kommunalverwaltung. Das kommunale Anwendungszentrum beim Brandenburgischen IT-Dienstleister bietet den Kommunen Unterstützung bei der Erstellung von IT-Sicherheitskonzepten an. Durch IT-Sicherheitskonzepte werden die Kommunen befähigt, organisatorische, technische und personelle Maßnahmen zu planen, umzusetzen und regelmäßig zu überprüfen. Die IT-Sicherheit in den Kommunen wird dadurch insgesamt erhöht.

2. Ausgewählte E-Government-Projekte in Brandenburg heute

Bevor der Blick auf künftige Vorhaben der Landes- und Kommunalverwaltung mit Bezug zu E-Government sowie der Digitalisierung der Verwaltung gerichtet wird, soll zunächst eine Bestandsaufnahme erfolgen. Das Augenmerk wird dabei vornehmlich auf jene Projekte gelenkt, die nicht nur Relevanz für die Landesebene, sondern insbesondere für die Kommunen haben. Aufgrund der Fülle der Projekte kann eine erschöpfende Dokumentation an dieser Stelle nicht geleistet werden. Eine im Wesentlichen vollständige Darlegung sämtlicher E-Government- und Digitalisierungsprojekte enthält der Bericht der Landesregierung „Brandenburg digital, Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie digitales Brandenburg“, auf den an dieser Stelle verwiesen wird.¹⁶

E-Government-Lösungen lassen sich nach verschiedenen Interaktionsstufen und Reifegraden klassifizieren, wobei sehr häufig zwischen den Stufen der Information, Kommunikation und Transaktion unterschieden wird. Während sich E-Government-Angebote auf der Stufe der Information auf die bloße Informationsbereitstellung, beispielsweise über Websites und Informationsdatenbanken, beschränken, kennzeichnen Kommunikationslösungen die Austauschmöglichkeiten zwischen der Verwaltung auf der einen Seite und den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen auf der anderen Seite, etwa in Form von online ausfüllbaren Formularen. Transaktionslösungen bezeichnen schließlich die medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsvorgängen.

¹⁶

http://www.brandenburg.de/media_fast/1167/Statusbericht_zur_Zukunftsstrategie_Digitales_Brandenburg__20170829.pdf.

Abrufbar

unter:

2.1. Informationsangebote durch E-Government

Über das Landesportal ➤ „service.brandenburg.de“ können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Informationen und Dienste für Ihren beruflichen und privaten Alltag abrufen. Unter anderem findet sich auf „service.brandenburg.de“ ein Zuständigkeitsfinder für Verwaltungsangelegenheiten sowie ein Behörden- und Kommunalverzeichnis. Als weitere Beispiele für ein strukturiertes Informationsangebot durch E-Government kann die elektronische und aktualisierte Bereitstellung von Gesetzen, Verordnungen und Urteilen genannt werden, aber auch das Zurverfügungstellen von digitalen raumbasierten Daten. Dies umfasst u.a. folgende Angebote:

➤ *Elektronische Normverkündung*

Unter der Internetadresse „www.landesrecht.brandenburg.de“ sind die Gesetze und Verwaltungsvorschriften des Landes Brandenburg abrufbar. Die elektronische Ausfertigung und Verkündung der Vorschriften erfolgt durch ein IT-gestütztes Verfahren (EL.NORM).

➤ *Landesrechtdatenbank*

Das „Brandenburgische Vorschriftensystem“ (BRAVORS) erweitert das Normenverkündungsportal des Landes. Es bietet eine umfassende Datenbank mit aktuellen und historischen Fassungen von Gesetzen und Verordnungen – nicht nur des Landes, sondern auch des Bundes und der Europäischen Union – flankiert durch unterstützende Recherchefunktionen. Nutzerinnen und Nutzer können sich zudem per Newsletter über neue Verkündungen und Änderungen von landesrechtlichen Vorschriften informieren lassen.

➤ *Rechtsprechungsdatenbank*

Brandenburg und Berlin haben eine gemeinsame Datenbank mit Entscheidungen der Gerichte beider Länder aufgebaut. Über das Portal „gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de“ kann über das Internet darauf zugegriffen werden.

➤ *Geodateninfrastruktur*

Die Geodateninfrastruktur (GDI) ist ein offenes Netzwerk zum Austausch von Geodaten. Sie verbindet Anbieterinnen und Anbieter sowie Nutzerinnen und Nutzer von Geodaten über das Internet miteinander und ermöglicht einen leichten, fachübergreifenden Zugang zu allen verfügbaren Geodaten, die verteilt an unterschiedlichen Stellen vorliegen. Dieses wird vor allem durch gemeinsame Technologien auf der Basis von Standards sowie gemeinsamen Regeln für die Bereitstellung von Geodaten erreicht. Eine funktionierende Geodateninfrastruktur bietet viele Vorteile: fach- und gebietsübergreifende Informationen sind stets online verfügbar, doppelte Datenhaltungen erübrigen sich, die Weiterverarbeitung von digitalen Daten wird vereinfacht, Arbeitsprozesse können effektiv und transparent gestaltet werden. Mit dem Aufbau der Geodateninfrastruktur wurde im Land Brandenburg bereits vor mehr als 10 Jahren begonnen.

Etwa zwei Drittel der Landkreise sowie alle kreisfreien Städte nutzten die EFRE-Förderung, um ihre Karten und Daten aufzubereiten, Infrastrukturknoten und Geoportale aufzubauen und auf diese Weise Informationen im Internet bereitzustellen. Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft können nun auf einfache Art und Weise auf die Daten zugreifen und sie in verschiedenste Anwendungen einbinden. Mit der EFRE-Förderung des GDI-Aufbaus konnte ein Beitrag zur Digitalisierung auch auf kommunaler Ebene geleistet werden.

2.2. Kommunikationsangebote durch E-Government

Als herausragendes Beispiel für die Bereitstellung neuer Formen der Kommunikation mit der Verwaltung durch E-Government darf *Maerker Brandenburg* genannt werden. „Maerker Brandenburg“ ist eine gemeinsame Hinweis-Plattform des Landes Brandenburg, die mittlerweile von über 100 Kommunen genutzt wird. Sie steht allen brandenburgischen Kommunen zur kostenlosen Nutzung zur Verfügung. Der Maerker bietet den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihrer Verwaltung über das Online-Portal oder die Maerker-App mitzuteilen, wo ein Problem im öffentlichen Raum aufgetreten ist. Das reicht von Müllansammlungen über defekte Straßenlaternen und umgestürzte Bäume bis hin zu Straßen- und Gehwegschäden. Die Meldungen dienen zur schnellen und zielgerichteten Problemlösung. Bürgerinnen und Bürger bemerken meist schneller die Probleme in ihrem unmittelbaren Wohn- und Arbeitsumfeld, sodass mit ihren Hinweisen auf dem Maerker-Portal frühzeitig reagiert und das Problem bearbeitet werden kann. Über ein Ampelsystem wird fortlaufend der aktuelle Stand der Bearbeitung transparent dargestellt. Von der zuständigen Fachverwaltung erfolgt abschließend eine Antwort zum Erledigungsstand des Hinweises. Diese ist öffentlich für alle auf dem Portal und über die App sichtbar. Zusätzlich können die Nutzerinnen und Nutzer per E-Mail über den Bearbeitungsstand informiert werden, sofern sie freiwillig ihre E-Mail-Adresse angegeben haben.

➤ „*MaerkerPlus*“ wird im Rahmen des Ideen- und Beschwerdemanagements der Kommunen mit dem Ziel genutzt, Anliegen und für die Einwohnerschaft bewegende Themen zu bearbeiten, zu diskutieren und auszuwerten. Mit dem Online-Portal werden die Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger verbessert. Es besteht aus zwei Bausteinen. „Ihr Anliegen“ dient, so wie der Name schon sagt, dem Vorbringen lokaler und regionaler Anliegen. Dieser Bereich soll den Bürgerinnen und Bürgern insbesondere dazu dienen, Hinweise und Anregungen zu geben, oder auch Kritik zu üben. Sie haben die Möglichkeit, mit ihrer Verwaltung in Kontakt zu treten und zu entscheiden, ob das Anliegen öffentlich oder nicht öffentlich ist. „Ihr Anliegen“ ist für alle nutzbar, auch anonym. Der Verwaltung dient dieser Baustein zur schnellen und unkomplizierten Erfassung, Verarbeitung und Bearbeitung von jeglichen Beschwerden, Hinweisen, Vorschlägen und Ideen aus der Bürgerschaft. Außerdem werden damit Stimmungsbilder generiert, die der Verwaltung aufzeigen, welche Themen die Bürgerinnen und Bürger aktuell beschäftigen. Aus den Anliegen kann auch ein „Diskussionsthema“ (zweiter Baustein) generiert werden. Die Themen zur Diskussion werden von den Verwaltungen für einen bestimmten Zeitraum vorgegeben. Themenvorschläge können aus der Einwohnerschaft und Politik aufgegriffen werden. Bestimmte Rahmenbedingungen werden zuvor festgelegt und über das MaerkerPlus-Portal an die Einwohnerschaft kommuniziert. Das Portal ist für alle Kommunen einheitlich und basiert auf der Maerker-Plattform. MaerkerPlus ist eine Weiterentwicklung auf technischer Basis des prämierten Erfolgsproduktes Maerker und kann den brandenburgischen Kommunen vor diesem Hintergrund kostengünstig angeboten werden.

2.3. Transaktionsangebote durch E-Government

Erst mit der vollständigen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes werden medienbruchfreie Transaktionsleistungen zwischen Verwaltung einerseits und Bürgerschaft und Unternehmen andererseits umfassend möglich sein. Schon jetzt existieren gleichwohl vereinzelt Verfahren, die eine teilweise bis umfassende elektronische Antragsannahme und -bearbeitung ermöglichen. Im Folgenden wird ein Blick auf einzelne Verwaltungsleistungen dieser Art geworfen, die auch Vorbild für weitere Digitalisierungsvorhaben sein können.

➤ *Internetbasierte Fahrzeugzulassung (iKfz)*

Das zentrale Portal ikfz.brandenburg.de bietet den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ein Fahrzeug online außer Betrieb zu setzen (Abmeldung; Stufe 1) und wieder zuzulassen (Wiederzulassung; Stufe 2). Zukünftig wird es in der Ausbaustufe 3 möglich sein, ein Fahrzeug neuzuzulassen oder umschreiben zu lassen. Das Verfahren nutzt die Online-Komponente des neuen Personalausweises nPA. Der Verwaltungsvorgang wird mit der sofortigen Bezahlung über eine Bezahlungsfunktion des Portals abgeschlossen. In der Stufe 3 wird damit der Verwaltungsakt vollzogen und das „sofortige Losfahren“ ermöglicht.

Durch die Einrichtung eines zentralen Portals wird ein effektiver und kostengünstiger Betrieb ermöglicht. Gerade die aufwendige und kostenintensive Beschaffung des Berechtigungszertifikats zum Auslesen des nPA war im Land nur einmal notwendig. In Brandenburg nehmen diese landesweite Lösung in den bereits realisierten ersten beiden Stufen von iKfz gegenwärtig bereits 15 der 18 zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte gemeinsam in Anspruch. Alle beteiligten Zulassungsstellen teilen sich den Aufwand. Das bei iKfz gebündelte Vorgehen beruht auf dem oben genannten Kooperationsvertrag von Land und Kommunen „eBürgerdienste für Brandenburg“ aus dem Jahr 2005 sowie auf einer spezifisch zur Umsetzung von iKfz geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung der Aufgabenträger gemäß dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg).

Das neue zentrale Verfahren ist bürgerfreundlich, weil längere Wartezeiten vermieden werden können und lange Anfahrtswege wegfallen. In den Zulassungsstellen reduziert sich der Bearbeitungsaufwand.

➤ *Baugenehmigungsverfahren¹⁷*

Bauherrinnen und Bauherren sind nach der Bauvorlagenverordnung des Landes Brandenburg verpflichtet, ihre Bauvorlagen auch elektronisch einzureichen. Hierfür stehen alle erforderlichen Anträge und Bescheinigungen online zur Verfügung. Barrierefreie Ausfüllassistenten und Vorlese-Programme für visuell eingeschränkte Antragstellende unterstützen den Antragsprozess. Auch über den Bearbeitungsstand des Verfahrens kann man sich bei den unteren Bauaufsichtsbehörden online informieren.

➤ *Wohngeldantrag¹⁸*

Mit Wohngeld werden einkommensschwache Bürgerinnen und Bürgern bei der Finanzierung ihrer Wohnkosten unterstützt. Ob ein Anspruch auf Wohngeld besteht, kann man recht schnell z.B. mit dem von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung von Berlin zur Verfügung gestellten Online-Wohngeldrechner prüfen.¹⁹ Die Formulare für die Beantragung von Wohngeld in Brandenburg sind ebenfalls inzwischen online abruf- und mittels elektronischem Assistenten auch ausfüllbar. Perspektivisch soll es ein durchgehend onlinegestütztes Antragsverfahren geben, das die Antragsteller vom Ausdrucken und Papierversand entlastet und den Bearbeitungsprozess effizienter gestaltet. Brandenburg prüft derzeit gemeinsam mit den Ländern Thüringen und Hessen die Einführung eines solchen Onlineverfahrens in den nächsten Jahren (Beginn der

¹⁷ Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.9.1. E-Government, September 2017.

¹⁸ Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.9.1. E-Government, September 2017.

¹⁹ <http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/479550>.

Umsetzung frühestens II. Jahreshälfte 2019).²⁰

➤ *BAföG-Antrag*²¹

Ausbildungsförderung kann in Brandenburg online beantragt werden. Bereits bei der Dateneingabe erfolgt eine Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung. Im Anschluss werden die Anträge strukturiert an die zuständigen Ämter, Kommunen und Studentenwerke übermittelt, wo die Daten elektronisch weiterverarbeitet und so eine schnelle Förderung gewährleistet wird.

➤ *Immissionsschutzrechtliche Antragstellungen*²²

Die Beantragung von Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterstützt das Land Brandenburg mit einer in Kooperation mit vier weiteren Ländern, Industrie und Fachverbänden entwickelten IT-Lösung (ELiA). Mit der Software, die kostenlos von der Internetseite des Landesamtes für Umwelt (LfU) heruntergeladen werden kann, können die Anträge elektronisch erstellt und anschließend verschlüsselt und authentifiziert versandt werden.

➤ *E-Justice*²³

E-Justice oder „Elektronischer Rechtsverkehr“ (ERV) beschreibt den Austausch elektronischer Dokumente zwischen Gerichten und Behörden sowie allen Verfahrensbeteiligten (Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen).

Mit der Umsetzung des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten sowie des Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs wurde ab dem 1. Januar 2018 der ERV für sämtliche Rechtsgebiete eröffnet. Schon davor war mit dem „Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach“ (EGVP), das sich in der Justiz bundesweit als Standardverfahren für die rechtssichere und rechtsverbindliche elektronische OSCI-Kommunikation (Online Services Computer Interface) etabliert hat, der ERV in Brandenburg in fast allen Rechtsgebieten möglich. Das EGVP dient der sicheren elektronischen Übermittlung von Dokumenten und Akten an Gerichte und Behörden.

Künftig wird der elektronische Rechtsverkehr insbesondere über das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA), das besondere elektronische Notarpostfach (beN), das besondere elektronische Behördenpostfach (beBPo) oder auch über DE-Mail erfolgen. Bürgerinnen und Bürger können auch das Onlineformular WEB-EGVP nutzen.

2.4. *perspektivisch*: Transformation durch Digitalisierung

Mit zunehmender Digitalisierung wird eine weitere vierte Stufe neben der Information, Kommunikation und Transaktion bei den E-Government-Lösungen zu berücksichtigen sein. Hierbei handelt es sich um die Transformation. Die Transformation bedeutet u.a. die Umgestaltung von verwaltungsinernen Geschäftsprozessen. Die Umgestaltung kann entweder Voraussetzung oder Folge der Au-

²⁰ Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.9.1. E-Government, September 2017.

²¹ Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.9.1. E-Government, September 2017.

²² Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.9.1. E-Government, September 2017.

²³ Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.9.5. E-Justice ⇒ E-Government und Schulverwaltungsprogramme, September 2017.

tomatisierung von Leistungsprozessen sein.

Die Transformation durch Digitalisierung wird für einen tiefgreifenden Wandel in jedem Lebensbereich sorgen. Sie wird Chancen für mehr Lebensqualität, neue Geschäftsmodelle und effizienteres Wirtschaften eröffnen. Es werden innovative Geschäftsprozesse und -modelle entstehen, die auf veränderte gesellschaftliche Bedarfe eingehen. Behörden müssen bestehende Prozesse anpassen und durch wesentlich effizientere und digitale Prozesse ablösen. Mittels tragfähiger und rechtssicherer Rahmenbedingungen sowie gezielter Förderung können die digitalen Potentiale genutzt und neue Herausforderungen erfolgreich gemeistert werden.

Dies kann beispielsweise in der Weise geschehen, dass Leistungen, die bisher nur auf Antrag erbracht werden, künftig antragsfrei gewährt werden. Über vernetzte Register bestände die Möglichkeit, Daten mit dem Einverständnis der Nutzerinnen und Nutzer behörden- und ebenenübergreifend zu nutzen. In geeigneten Fällen könnte die Leistungsbereitstellung dadurch ohne separaten Antrag proaktiv erfolgen. In Betracht kommt dies beim Kindergeld, das mit Beurkundung der Geburt eines Kindes und Eintragung in das Geburtenregister gewährt werden könnte. Mit dieser Frage und entsprechenden Lösungsansätzen befasst sich bereits ein Koordinierungsprojekt des IT-Planungsrats.

Mit dieser Perspektive leitet der Aspekt der Transformation durch Digitalisierung zum folgenden Abschnitt über, der einen Ausblick auf die künftige Entwicklung der Digitalisierung der Verwaltung in Brandenburg und konkret geplante Vorhaben in diesem Kontext geben wird.

III. Ausblick – das Brandenburgische E-Government-Gesetz und die weitere Entwicklung in Brandenburg

Im Folgenden Abschnitt soll der Fokus auf der künftigen Entwicklung des E-Government und der digitalen Verwaltung liegen. Den Schwerpunkt der Darstellung wird dabei der Entwurf des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes bilden, der Ende April dieses Jahres dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung zugeleitet wurde. Daneben wird der Blick auch auf das für das Land und die Kommunen wichtige Thema Breitbandausbau sowie die gemeinsame Ausbildung von Verwaltungsinformatikerinnen und Verwaltungsinformatikern an der Technischen Hochschule Wildau gerichtet werden. Abschließend wird auf die Bereitstellung offener Daten bzw. „Open Data“ eingegangen werden. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf einem Teilaspekt dieses weiten Feldes liegen, nämlich der vollständig kostenfreien Bereitstellung digitaler Geobasisdaten.

1. Der Entwurf des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes (BbgEGovGE)

Die Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sowie die elektronische Ausgestaltung der Arbeits- und Kommunikationsprozesse der öffentlichen Verwaltung sind heute unabdingbare Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors und fester Bestandteil in den Planungen und Strategien auf Bund-, Länder- und Kommunal-ebene. Dabei führen die Dynamik des technologischen Fortschritts und die steigenden Anforderungen und Erwartungshaltungen an eine moderne, digitale Verwaltung zu immer komplexer werdenden Handlungsfeldern und Herausforderungen für alle Verwaltungsbereiche auf allen Ebenen. Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) sind Bund, Länder und Kommunen zudem verpflichtet, bis

2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über ihre technisch miteinander verknüpften Verwaltungsportale anzubieten. Einen Großteil der Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen erbringen die Kommunen.

Um die sich aus dem E-Government und der Digitalisierung ergebenden Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten optimal nutzen zu können, bedarf es einheitlicher Regelungen. Das erfordert die Zusammenarbeit von Land und Kommunen, ohne die eine effiziente, sichere und an den Bedarfen von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen ausgerichtete moderne Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung nicht gelingen kann. Konstruktive Ansätze für eine erfolversprechendere und auf Dauer angelegte Zusammenarbeit im Bereich des E-Government liegen in einem gemeinsamen E-Government-Steuerungsgremium mit der Aufgabe der Festlegung und Umsetzung einheitlicher, gemeinsam genutzter Infrastrukturen und fachunabhängiger Basiskomponenten für ebenenübergreifende E-Government-Anwendungen. Das E-Government-Gesetz für Brandenburg bildet dafür den für Land und Kommunen erforderlichen, verlässlichen Rechtsrahmen und die Grundlage für die weitere Entwicklung der elektronischen Verwaltung.

➤ *Steuerungsgremium E-Government (vgl. § 15 BbgEGovG-E)*

Für die Zusammenarbeit von Land und Kommunen sind gute Organisationsstrukturen und ein gemeinsames Steuerungs- und Koordinierungsgremium von fundamentaler Bedeutung für erfolgreiches E-Government. Die bisherige eBürgerdienste-Vereinbarung und der für diese Zwecke eingerichtete Lenkungskreis sollen daher in Form institutioneller Regelungen zur Zusammenarbeit weiterentwickelt werden.

Der Entwurf der Landesregierung für ein E-Government-Gesetz sieht die Einrichtung eines gemeinsamen IT-Rates vor. Dieser soll auf den Grundsätzen paritätischer Mitbestimmung und gemeinschaftlicher Aufgabenverantwortung von Land und Kommunen fußen. Der Lenkungskreis eBürgerdienste könnte auf Arbeitsebene der Unterstützung der Tätigkeit des IT-Rates dienen.

Der IT-Rat soll in allen Angelegenheiten beteiligt werden, die für die ebenenübergreifende Kooperation in der Informationstechnik von Bedeutung sind. Dazu gehören

- Themen des IT-Planungsrates,
- die Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen des IT-Planungsrates,
- die Weiterentwicklung der IT- und der E-Government-Strategie des Landes,
- die gemeinsam genutzten IT-Basiskomponenten,
- die Anforderungen an die IT-Sicherheitskonzepte der Behörden,
- IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards.

Der IT-Rat soll zu diesen Themen entsprechende Empfehlungen und Hinweise geben und über die zweckgebundene Verwendung von Finanzmitteln für die Umsetzung von Standards und Projekten entscheiden. Näheres regelt das E-Government-Gesetz.

➤ *IT-Basiskomponenten (vgl. § 11 BbgEGovG-E)*

Technische Standards bilden heute eine wichtige Grundlage zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit verschiedener Teilkomponenten eines komplexen Gesamtsystems. Ohne diese Standards ist das Zusammenspiel nicht gewährleistet und es entstehen hohe Kosten für spezifische

Schnittstellen zur Herstellung der Kompatibilität. Die IT-Infrastruktur des Landes wird durch standardisierte IT-Basiskomponenten flankiert.

Die IT-Basiskomponenten des Landes können bereits heute auch von den Kommunen, teilweise gegen Entgelt, mitgenutzt werden. Künftig will das Land den Kommunen alle IT-Basiskomponenten kostenfrei zur Mitnutzung bereitstellen. Entsprechende Regelungen soll das E-Government-Gesetz enthalten.

Die Bereitstellung von IT-Basiskomponenten unterstützt die Kommunen bei der Erfüllung und elektronischen Ausgestaltung ihrer Verwaltungsaufgaben und Umsetzung rechtlicher Pflichten, etwa nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG).

- *Landesportal mit Servicekonten*

Das Land Brandenburg stellt ein Online-Portal mit darin integrierten Servicekonten als Angebot für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen bereit. Über das Portal werden Nutzerinnen und Nutzer einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu Informationen und elektronischen Verwaltungsleistungen der Verwaltung erhalten. Entsprechend dem Onlinezugangsgesetz wird das Landesportal mit den Portalen der anderen Bundesländer und des Bundes zu einem Portalverbund technisch verknüpft.

Das bestehende Landesportal „service.brandenburg.de“ wird hierfür neu ausgerichtet. Beabsichtigt ist die Umstellung auf das BUS²⁴-System Sachsen-Anhalts, das inzwischen von sechs weiteren Ländern eingesetzt und im Rahmen einer aus diesen Ländern bestehenden Entwicklergemeinschaft unter dem Namen „Linie6Plus“ weiterentwickelt wird. Brandenburg ist dieser Entwicklergemeinschaft beigetreten und will das System auch den Kommunen des Landes zur Mitnutzung zur Verfügung stellen. Das Projekt wird von kommunaler Seite unterstützt. Die Landkreise Barnim, Elbe-Elster und Märkisch-Oderland sowie die Städte Schwedt/Oder und Senftenberg haben sich bereits als Pilotkommunen für die Einführung des Systems bereit erklärt.

- *Elektronisches Identitätsmanagement (eID-Service)*

Das zentrale eID-Management stellt sichere elektronische Verfahren zur Gewährleistung von Identität, Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit und Nachweisbarkeit (Vertrauensdienste) in elektronischen Transaktionen bereit, etwa zur Nutzung von Online-Ausweisfunktionen oder Bürger- und Servicekonten.

- *Virtuelle Poststelle*

Die virtuelle Poststelle ermöglicht die sichere, vertrauliche und rechtsverbindliche Kommunikation zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Wirtschaft. Sie bietet die hierfür notwendigen Funktionen wie elektronische Signatur und Verschlüsselung und stellt zentrale Postfächer bereit. Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung erfüllen mit dieser Basiskomponente die Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes für die Übermittlung elektronischer Dokumente. Eine rechtsverbindliche elektronische Antragstellung wird damit bei Verwaltungs- und Fachverfahren ebenso möglich wie die Integration von Formulardiensten.

²⁴ BUS = Bürger- und Unternehmensservice.

- *Multikanal-Nachrichtensammel- und -protokollierungsdienst*

Eine Multikanal-Lösung, wie der Governikus MultiMessenger (GMM), bietet für die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen alle benötigten Kommunikationskanäle an (etwa E-Mail, De-Mail, E-Postbrief). Dabei werden die eingehenden Nachrichten auf die von der Verwaltung festgelegten Kanäle an die Fachverfahren bzw. bis zur/zum Bearbeitenden weitergeleitet. Die Multikanal-Lösung ermöglicht somit für die elektronische Kommunikation eine Multikanal-Strategie für die elektronischen Ein- und Ausgänge in der Verwaltung.

- *Zentraler Zugang für die Nutzung von De-Mail-Diensten*

Durch die Bereitstellung eines zentralen Zugangs für die Nutzung von De-Mail-Diensten (De-Mail-Gateway) sollen die Behörden in die Lage versetzt werden, De-Mail als sicheres Verfahren für die Eröffnung des elektronischen Zugangs anbieten zu können.

- *Formularservice*

Mit dem Antragsmanagement und Formularservice des Brandenburgischen IT-Dienstleisters werden standardisierte und rechtssichere Formulare in elektronischer Form für verschiedene Verwaltungsverfahren in einem Formularpool zur Verfügung gestellt. Die Formulare sind online ausfüllbar und können über verschiedene Wege elektronisch übermittelt werden (z.B. OSCI, E-Mail, Datenbank). In vielen Fällen ist der Ausdruck und die Unterschrift nicht erforderlich oder kann mit der elektronischen Signatur des neuen Personalausweises erfolgen.

Der Formularservice ist über eine standardisierte, offene Schnittstelle in beliebige Fachverfahren integrierbar. Die eingegebenen Daten können plausibilisiert und direkt ins Fachverfahren übernommen werden. Im Formularpool stehen den Brandenburger Kommunen ca. 300 rechtssichere Formulare zur Verfügung. Zu finden sind Formulare u. a. zu den Themen: Arbeit, Ausbilden, Bauen, Finanzen, Ordnung, Soziales, Steuern, Verkehr, Wirtschaft und Wohnen. Die Formulare können elektronisch auf verschiedenen Wegen eingereicht werden. Die Formulare und deren Anlagen können elektronisch signiert werden.

- *Elektronische Bezahlplattform*

Die elektronische Bezahlplattform bietet die Möglichkeit der elektronischen Begleichung von Gebühren- oder Entgeltforderungen gegenüber Behörden.

- *Vergabemarktplatz*

Der Vergabemarktplatz ist die elektronische Plattform zur einheitlichen Abwicklung von allen Formen der Vergabe für sämtliche öffentliche Auftraggeber in Brandenburg. Der Vergabemarktplatz kann von den Kommunen des Landes bereits heute kostenlos genutzt werden. Er bietet neben der Möglichkeit der elektronischen Veröffentlichung auch die Möglichkeit, die komplette Bieterkommunikation elektronisch rechtssicher und verschlüsselt abzuwickeln, die Vergabeunterlagen direkt herunterzuladen und elektronische Angebote entgegenzunehmen.

- *Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis*

Das Deutsche Verwaltungsdiensteverzeichnis (DVDV) ist eine fach- und ebenenübergrei-

fende Infrastrukturkomponente des E-Government in Deutschland. In diesem nicht öffentlichen Verzeichnisdienst werden alle benötigten technischen Verbindungsdaten von Online-Diensten der öffentlichen Verwaltung hinterlegt. Es eröffnet damit die Möglichkeit, automatisierte Dienste und Fachverfahren zur Kommunikation zwischen und mit Behörden in sicherer und rechtsverbindlicher Weise zu entwickeln und anzubieten.

➤ *insbesondere: Landesverwaltungsnetz für Land und Kommunen (vgl. § 11 BbgEGovG-E)*

Zu den Basiskomponenten zählt auch das sog. Landesverwaltungsnetz (LVN). Die Dienststellen der Landesverwaltung Brandenburg sind über ein hochverfügbares und sicheres Netz miteinander verbunden. Es bildet das Rückgrat zur landesweiten und flächendeckenden elektronischen Kommunikation. Über dieses Netz werden der elektronische Datenaustausch und der Betrieb elektronischer Anwendungen und (Online-)Verfahren realisiert. Das LVN gewährleistet gleichzeitig einen sicheren – BSI-zertifizierten – Übergang zum NdB-Verbindungsnetz²⁵, das die IT-Netze von Bund, Ländern und Kommunen miteinander verbindet.

Das LVN wird auch allen Kommunen des Landes für ihren elektronischen Geschäftsverkehr zur Verfügung gestellt (LVN Fachnetz Kommunen). Derzeit wird dies von 211 der 213 Kommunalverwaltungen genutzt. Die standardisierte und sichere Anbindung über das LVN Fachnetz Kommunen ermöglicht den angeschlossenen Kommunen den Zugriff auf die Dienste und Anwendungen des Landes und des Bundes.

Der Basisanschluss an das LVN soll den Kommunen vom Land kostenfrei angeboten werden. Die Mindest-Bandbreite beträgt derzeit 2 Mbit/s und soll den Bedürfnissen der Kommunen angepasst werden.

2. Modellkommunen

Die Digitalisierung der Verwaltung ist ohne die kommunale Ebene nicht denkbar, da das Gros der Verwaltungsleistungen dort erbracht wird. Ein kooperatives Vorgehen von Land und Kommunen ist daher von zentraler Bedeutung.

Die Digitalisierung bietet für das Land Brandenburg erhebliche Chancen. Die Wahrnehmung dieser Chancen hängt davon ab, dass beide Verwaltungsebenen, Land und Kommunen an einem Strang ziehen, mithin den Willen haben, die Digitalisierung „Hand in Hand“ aktiv zu gestalten.

Die nachfolgend beschriebenen Typen von Modellkommunen können die Ausgangsbasis für eine landesweite Digitalisierung und die damit verknüpften Chancen für das Land Brandenburg bilden. Sie sind damit als ein erster Schritt auf einem Weg zu verstehen, der in Zukunft weiter zu gehen ist. Die weitere Ausgestaltung der Modellkommunen sollte als partnerschaftlicher Prozess verstanden werden.

2.1. Modellkommune(n) „OZG-Umsetzung“

Die Verwaltungen von Bund, Länder und Kommunen müssen auf Grundlage des OZG bis zum 31. Dezember 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch online über Verwaltungsportale anbieten. Derzeit

²⁵ NdB = Netze des Bundes; Rechtliche Grundlagen des Verbindungsnetzes ist Artikel 91c Abs. 4 GG i.V.m. IT-NetzG

wird davon ausgegangen, dass circa 575 Verwaltungsleistungen – systematisiert durch Lebens- und Geschäftslagen – zu digitalisieren sind. Um diese enorme Herausforderung zu bewerkstelligen, wird eine vom IT-Planungsrat initiierte und koordinierte bundesweite Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern vorbereitet. Damit muss nicht jedes Bundesland alle Verwaltungsleistungen eigenständig digitalisieren; vielmehr werden einzelne Bundesländer und der Bund arbeitsteilig für die Digitalisierung jeweils spezifischer Verwaltungsleistungen zuständig sein. Diese in einem Bundesland oder vom Bund erarbeiteten Digitalisierungslösungen werden dann den anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt.

Daraus folgt auch für das Land Brandenburg die Chance einer Übernahme der Federführung für die Digitalisierung ausgewählter Verwaltungsleistungen. Gemeinsam mit einer oder mehreren Modellkommunen sind entsprechende Verwaltungsleistungen auszuwählen. Das jeweilige verfahrensverantwortliche Ressort wird mit Unterstützung des MIK diese Digitalisierung dann gemeinsam mit den jeweiligen Kommunen umsetzen. Ohne die Expertise der Modellkommune(n), aber auch das auf Landesebene vorhandene Knowhow ist die Umsetzung nicht denkbar.

Für das in Kürze beginnende Projekt „Linie6Plus“, welches die Vereinheitlichung der brandenburgischen Leistungsbeschreibungen nach bundeseinheitlichen Standards als Grundvoraussetzung für die OZG-Umsetzung zum Ziel hat, konnten bereits Modellkommunen gewonnen werden, die sich aktiv in die Projektausgestaltung einbringen. Hierbei handelt es sich um die Landkreise Elbe-Elster, Barnim und Märkisch-Oderland sowie um die Städte Schwedt, Senftenberg und Calau sowie die Gemeinde Kleinmachnow.

2.2. Modellkommune „Digitalkommune“

Unabhängig von der Umsetzung des OZG, soll – in engem Zusammenwirken zwischen Landes- und kommunaler Ebene – eine Kommune ermittelt werden, die mit Vorbildwirkung umfassend digitalisiert werden soll. Die Errichtung einer Digitalkommune sollte sowohl die vollständige Digitalisierung der Fachverfahren zur medienbruchfreien Online-Bereitstellung aller Verwaltungsleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft als auch die vollständige Digitalisierung der Binnenverwaltung der Kommune unter Einbindung eines elektronischen Systems zur E-Aktenhaltung und Vorgangsbearbeitung umfassen.

Die hierbei gemachten Erfahrungen sollen – entsprechend aufbereitet – allen Kommunen im Land bei ihren Digitalisierungsvorhaben zu Gute kommen. Die Entwicklung eines „Leitfadens zur digitalen Verwaltung“ ist dafür denkbar.

2.3. Modellkommune „Online-Interaktion“

Mit diesem Vorhaben sollen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft zeitnah erlebbare Online-Lösungen ermittelt und auf kommunaler Ebene realisiert werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Herstellung eines gut handhabbaren Online-Zugangs sowie auf einfacher Online-Interaktion mit der Verwaltung. Ziel ist, nach Möglichkeit digitale Schnittstellen in Form von browserbasierten Services oder Apps anzubieten, damit Bürger- und Wirtschaft die Potenziale einer digitalen Verwaltung näher gebracht und dadurch die öffentliche Akzeptanz der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen gestärkt werden.

Die Einbindung von Wissenschaft, Wirtschaft und auch der Bürgerinnen und Bürger als maßgebli-

che Nutzerinnen und Nutzer der Verwaltungsleistungen erscheint grundsätzlich geboten. Gefragt ist auch der Input „kreativer Köpfe“ in Brandenburgs Entwicklerszene, die ihre Ideen in den Prozess einbringen sollen.

3. Gemeinsame Ausbildung an der Technischen Hochschule Wildau zum Verwaltungsinformatiker

Heute ist kein Bereich der Verwaltung mehr von Informations- und Kommunikationstechnologien ausgenommen. Auf diese geänderten Rahmenbedingungen muss sich die Verwaltung einstellen. Gemeinsam mit seinen Kommunen bildet das Land Brandenburg ab September 2018 an der Technischen Hochschule Wildau Verwaltungsinformatikerinnen und Verwaltungsinformatiker aus. Sie bilden künftig die Schnittstelle zwischen der Informationstechnik und der klassischen Verwaltung, in der Verwaltungsprozesse immer mehr elektronisch abgewickelt werden. Mit dem dualen Bachelorstudiengang soll dem drohenden Fachkräftemangel in Brandenburg begegnet werden.

Um die künftigen Verwaltungsinformatikerinnen und Verwaltungsinformatiker bestmöglich auf die kommenden Aufgaben und Herausforderungen in den Verwaltungen von Land und Kommunen vorzubereiten, stimmen Land, Städte- und Gemeindebund und Landkreistag die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung des Inhalte des Studiengangs gemeinsam ab. Für die künftige wissenschaftliche Begleitung des Bachelorstudiengangs soll ein Studienbeirat ebenfalls mit Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, des Landes und der TH Wildau eingerichtet werden.

4. Kommunikationsinfrastruktur im öffentlichen Raum

Eine flächendeckende, hochleistungsfähige Breitbandinfrastruktur ist grundlegende Voraussetzung für digitale Kommunikation und Dienstleistungsangebote der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft. Ende 2016 waren 75 % der märkischen Haushalte mit einer Internetverbindung von mindestens 30 Mbit/s versorgt, 62 % sogar mit 50 Mbit/s oder mehr. Dafür wurden Fördermittel in Höhe von 57 Millionen Euro aus der letzten EFRE-Förderperiode 2007-2013 eingesetzt („Europäischer Fonds für regionale Entwicklung“).

Der Breitbandausbau im ländlichen Raum wird mit Programmen des Bundes und des Landes weiter vorangetrieben. Die Initiativen mehrerer Landkreise und kreisfreien Städte sollen mit Fördermitteln des Bundes von rund 255 Millionen Euro und zusätzlichen Mitteln des Landes von bis zu 163 Millionen Euro gefördert werden. So soll eine fast flächendeckende 50 Mbit/s-Versorgung im Land erreicht werden.

Um den Anschluss an den technologischen Fortschritt nicht zu verlieren, reichen zweistellige Mbit/s-Verbindungen allerdings nicht mehr aus. Deshalb wird der Breitbandausbau auch in Brandenburg auf hochleistungsfähige Gigabitnetze ausgerichtet. Mit Glasfaser und Mobilfunkstandard der fünften Generation soll flächendeckend für zeitgemäße, schnelle Internetzugänge gesorgt werden.

Den Ausbau dieser immer komplexer werdenden konvergenten Breitbandinfrastruktur plant auch der Bund mit einem Milliardenprogramm finanziell zu fördern. Nicht auszuschließen ist, dass nicht nur für die Inanspruchnahme dieser Fördermittel die antragstellenden kommunalen Gebietskörper-

schaften deutlich komplexere Vorarbeiten leisten müssen. Das Land Brandenburg will seine Kommunen hierbei neben den bisherigen Förderungen auch konkret begleiten und beraten. Über eine DigitalAgentur des Landes, die die Digitalisierungsaktivitäten fördern und unterstützen soll, möchte das Land seinen Kommunen projektbezogene Begleitung und Beratung anbieten, etwa bei der Analyse und Bewertung neuer technologischer Entwicklungen und Anforderungen, bei der Erarbeitung der erforderlichen Umsetzungskonzepte oder bei der Beantragung von Fördermitteln bis zum Monitoring.

Ziel ist es auch, die Mobilfunkversorgung in allen Teilen des Landes zu verbessern. Das Land Brandenburg lässt daher bis zu 32 neue Masten für den Mobilfunk errichten. Die Masten sind originär für den Digitalfunk von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) des Landes bestimmt. Darüber hinaus können in Brandenburg tätige Mobilfunknetzbetreiber die Infrastruktur jedoch mitnutzen. Dadurch wird in Kooperation mit privaten Firmen insgesamt für ein besseres Mobilfunknetz in Brandenburg gesorgt.

Im öffentlichen Raum sollen Bürgerinnen und Bürger mit mobilen Endgeräten jederzeit digitale Services nutzen können, ohne dabei an Funklöchern zu scheitern. Auf Grundlage des Landtagsbeschlusses 6/6871-B vom 29.06.2017 ist die Landesregierung dabei, gemeinsam mit den Kommunen den flächendeckenden Ausbau voranzutreiben.²⁶ An ca. 2.500 Standorten im Land (landeseigene Liegenschaften, touristisch bedeutsame Standorte und kommunale Einrichtungen) sollen ab dem vierten Quartal 2018 öffentliche, kostenlos nutzbare WLAN-Hotspots eingerichtet werden. Auch hierbei soll die DigitalAgentur des Landes eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung und Koordinierung übernehmen.

5. Open Data

Perspektivisch und aufbauend auf dem noch zu beschließenden E-Government-Gesetz ist die Bereitstellung von mehr offenen Daten für breitere Personenkreise beabsichtigt. In diesem Kontext plant das MIK eine vollständig kostenfreie Bereitstellung aller digitalen Geobasisdaten und Geodaten sowie der Geofachdaten der Grundstückswertermittlung. Damit entfallen wesentliche Hinderungsgründe (Kosten, Lizenzierung), insbesondere für die Nutzung der Geobasisdaten.

Die kostenfreie Bereitstellung führt bei Bürgerinnen, Bürgern, Unternehmen und Kommunen zu Entlastungen bei der Nutzung von Geobasisinformationen. Insbesondere durch die umfassende entgeltfreie Bereitstellung, Entfall von Bezahlung und Rechnungstellung, die einfachen und transparenten Nutzungsbedingungen und den direkten Download der Geoinformationen aus den Geoportalen des Landes sind Reduzierungen des Zeitaufwands für den Bezug von Geodaten und deren Nutzung sowie eine darauf aufbauende Wertschöpfung und Transparenz für Vorgänge mit Geodatenbezug zu erwarten. Unter der Voraussetzung des Ausgleichs der Einnahmeverluste durch den Landeshaushalt kann das Vorhaben sehr zeitnah umgesetzt werden, da weder eine Aufbereitung oder sonstige Bearbeitung der Geodaten erforderlich ist.

Gerade im Zuge der Planung neuer Organisationsformen und Aufgabenstrukturen, aber auch für die Einführung von E-Government-Prozessen in den Kommunen, werden diese Daten benötigt.

²⁶ Bericht der Landesregierung Brandenburg an den Landtag Brandenburg, Brandenburg Digital „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“, 4.1. Digitale Infrastrukturen, September 2017.

Die geldleistungsfreie Bereitstellung von Geodaten für die Kommunen unterstützt diese Prozesse nachhaltig.

Geoportale dienen neben der Landesverwaltung zunehmend auch den Städten, Gemeinden, Ämtern und Landkreisen des Landes Brandenburg zur Bewältigung der kommunalen Aufgaben sowie zu Information und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Freiwerdende Finanzmittel, die bisher für die Geodaten ausgegeben werden, können dann für mehr Datenaufbereitungen zur Erweiterung des Datenangebotes in den Geoportalen genutzt werden. Mit der kostenfreien Bereitstellung der Geobasisdaten – auch über Geodienste – würde demzufolge maßgeblich der Ausbau von Geoportalen in den Kommunen und somit der weitere Auf- und Ausbau der Geodateninfrastruktur befördert. Weiterhin können dadurch konkrete Digitalisierungsvorhaben nach dem Onlinezugangsgesetz unterstützt werden..

IV. Zusammenfassung

Digitalisierung und E-Government ermöglichen es, auch ohne eine Veränderung von Zuständigkeiten, Leistungen der Verwaltung neu zu organisieren und neu zu strukturieren. Mit dem Onlinezugangsgesetz des Bundes wurde diesbezüglich ein wichtiger Impuls für die Landes- und Kommunalebene gesetzt. Der Entwurf eines Brandenburgischen E-Government-Gesetzes greift diese Entwicklung auf und bietet einen einheitlichen und verlässlichen Rechtsrahmen sowohl für die Landes- als auch die Kommunalverwaltung. Dadurch wird es möglich sein, die bereits bestehenden E-Government-Angebote und Kooperationen zwischen Landes- und Kommunalverwaltung weiterzuentwickeln und auszubauen.

D. Kommunale Zusammenarbeit bei kreislichen Aufgaben

I. Vorbemerkungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Beschluss des Zweiten Senats vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 -, Rn. (88), klargestellt, dass Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) den Gemeinden nicht nur die Allzuständigkeit hinsichtlich aller örtlichen Angelegenheiten garantiert sondern auch insbesondere die Organisationshoheit als das Recht, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden. Dies schließt die Befugnis ein, selbst darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird (sog. Kooperationshoheit, vgl. BVerfGE 119, 331 <362>).

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in ihren unterschiedlichen Formen und vielfältigen Ausprägungen ist – auch in Brandenburg – ein bereits langjährig bewährtes Mittel der Landkreise, Städte, Gemeinden und Ämter zur erfolgreichen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben. IKZ wird vor dem Hintergrund anhaltend knapper Kassen, Aufgabenzuwächse, des in einigen Segmenten bestehenden Fachkräftemangels sowie sich stetig verändernder Anforderungen an die lokale und regionale Infrastruktur im Zuge des demografischen Wandels an Bedeutung gewinnen. Dabei kann die Digitalisierung einen Einstieg zu einer besseren Interkommunalen Kooperation leisten (vgl. Teil C).

Die Zielstellungen interkommunaler Zusammenarbeit sind sehr vielfältig und ihre tatsächlichen Effekte differieren sehr stark nach Aufgabenart, Akteuren und örtlichen Verhältnissen. Dabei ist in der kommunalen Praxis festzustellen, dass Kooperationsprojekte nicht automatisch der Entlastung des Haushaltes dienen. Kommunale Zusammenarbeit findet vielfach nicht vor dem Hintergrund (und der Möglichkeit) statt, einen Konsolidierungsbeitrag für den Haushalt zu erwirtschaften, sondern verfolgt u. a. auch folgende Ziele:

- Sicherstellung oder Verbesserung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung (z.B. schnellere Bearbeitung von Anträgen, bessere Öffnungszeiten, erweiterte Dienstleistungen bei Bürgerämtern),
- Möglichkeit des Anbietens neuer Dienstleistungen (freiwillige Aufgaben; Investitionen), die die an der Kooperation beteiligten Kommunen alleine aus finanziellen Gründen nicht anbieten könnten,
- Schaffung größerer Abnehmergruppen und Fallzahlen, um über die damit verbunden Kostensenkungen pro Fall geringere Gebührenbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen
- Kostensenkungen und Verfahrensbeschleunigungen durch Aufgaben-Spezialisierungen,
- Verbesserte Erzielung von Förderungen durch größere Einheiten,
- Vermeidung von Nachbesetzungen bei Fachpersonal bzw. Verbesserungen bei der Bindung von Fachpersonal (z. B. im IT-Bereich)
- Bessere Auslastung von vorhandenen Anlagen und Einrichtungen.

Insoweit das Land die Absicht verfolgt, die kommunale Zusammenarbeit – auch mit Blick auf die nicht vollzogene Kreisgebietsreform – zu stärken, sollen nachfolgend – fokussiert auf kreisliche Aufgaben²⁷ – zunächst die Arten und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit betrachtet und die Aufgabenfelder, in denen diese in der brandenburgischen Praxis anzutreffen sind, identifiziert werden. Um Wege zur möglichen Erweiterungen der Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren, werden danach die Zusammenarbeitsmodelle anderer Bundesländer auf der Ebene der kreislichen Aufgaben beleuchtet und Vorschläge aufgeführt, die in ein „Konzept zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit“ des Landes einfließen werden, welches (auch die IKZ in der kreisangehörigen Ebene umfassend) nach weiteren Abstimmungsprozessen dem Landtag in Erfüllung der Beschlüsse Drs. 6/6606-B und 6/6611-B unterbreitet werden.

Der Auftrag des Landtages umfasst nicht nur die Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten, sondern auch die IKZ auf kreisangehöriger Ebene. Gegenstand der Betrachtung in diesem Bericht ist nur die Zusammenarbeit von Kommunen im Bereich kreislicher Aufgaben.

Insoweit wird zu den in diesem Bericht aufgeführten Vorschlägen, die sich auf die IKZ allgemein oder die Kooperation bei kreislichen Aufgaben beziehen, eine weitere inhaltliche Abstimmung vorgenommen, um im 4. Quartal 2018, dem Landtag das Konzept und mögliche Änderungsvorschläge unterbreiten zu können.

Neben den Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation nutzen die Kommunen aber auch die Zusammenarbeit mit dem Land, um ihre öffentlichen Aufgaben möglichst effizient wahrzunehmen. Beispielsweise enthält das im Februar 2018 vorgelegte Konzept zur Fachkräftesicherung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung²⁸ sowohl Maßnahmen der innerkommunalen Zusammenarbeit als auch der Zusammenarbeit von Land und Kommunen. Eine wichtige Maßnahme ist die Stärkung der überbetrieblichen Ausbildung in der Zentralen Aus- und Fortbildungsstätte (ZAF), die in der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) eingerichtet ist, mit Blick auf die Berufsausbildung in den Berufen Geomatiker/in und Vermessungstechniker/in. Die ZAF bietet zur Unterstützung der Ausbildungsbetriebe (z.B. der Katasterbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte) in diesen Berufen zahlreiche Lehrgänge an. Diese sind vor allem vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass bestimmte Mess-, Auswerte- und Informationssysteme – und die hierfür benötigten Ausbilder – nicht in allen Ausbildungsbetrieben zur Verfügung stehen. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Ebene und dem Land ist jedoch nicht Gegenstand der Betrachtungen dieses Abschlussberichtes.

²⁷ Dies umfasst auch die interkommunale Zusammenarbeit der kreisfreien Städte in öffentlichen Aufgaben, die außerhalb ihres Hoheitsgebiets von Landkreisen erfüllt werden.

²⁸ siehe http://www.vermessung.brandenburg.de/media_fast/1069/Extern_Konzept_Fachkraeftesicherung_15-02-18.pdf

II. Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten und Bestandsaufnahme

Kommunale Zusammenarbeit findet in vielfältiger Weise statt und teilt sich grundsätzlich in folgende Bereiche auf:

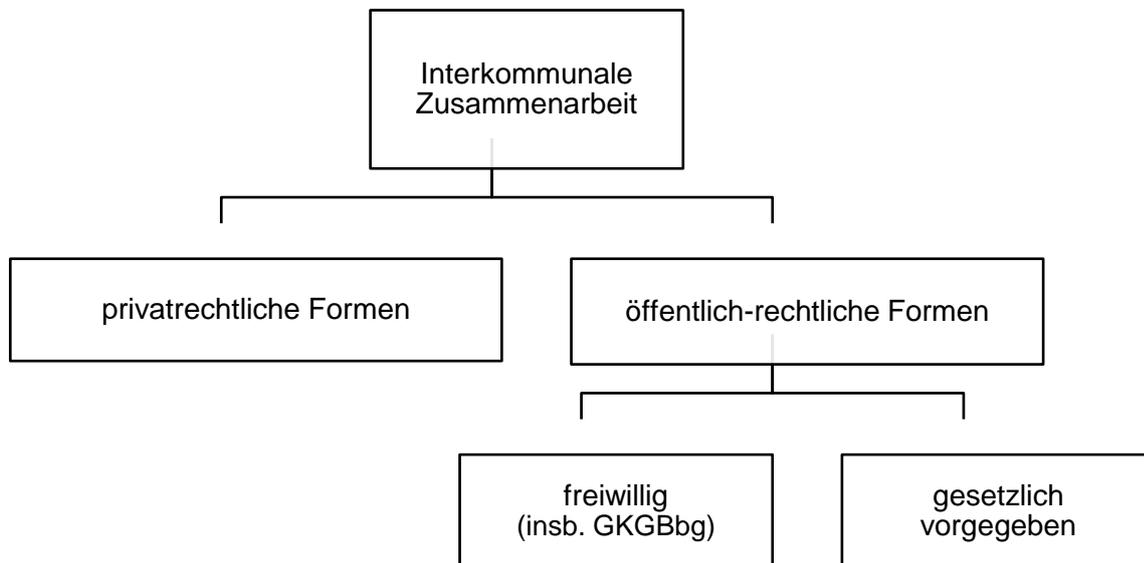


Abb. 1.: Schematische Darstellung interkommunaler Zusammenarbeit

1. Privatrechtliche Zusammenarbeit

Kommunen – auch die Landkreise und kreisfreien Städte – unterliegen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen der Vertragsfreiheit und können daher untereinander – bezogen auf Zivilrechtsverhältnisse – privatrechtliche Verträge zur interkommunalen Zusammenarbeit abschließen. Die Möglichkeiten hierzu sind vielfältig und umfassen z. B.:

- Informelle Zusammenarbeit (z.B. Austausch von Erfahrungen, zivile ArGe oder e.V.),
- Vermietung / Verpachtung von Einrichtungen, Vermögen an Nachbarlandkreis,
- Privatrechtliche Beauftragung eines Nachbarlandkreises oder dessen Unternehmen mit der Durchführung einer Leistung (Dienstleistungsvertrag),
- Bildung eines gemeinsamen kommunalen Unternehmens mit einem Nachbarlandkreis und Beauftragung dieses Unternehmens,
- Erteilung einer Konzession an ein Unternehmen des Nachbarlandkreises bzw. ein gemeinsam getragenes Unternehmen (Dienstleistungskonzession).

Die Grenzen privatrechtlicher Zusammenarbeit bestehen insbesondere darin, dass sie sich auf zivilrechtliche Tätigkeiten beschränken müssen und ein behördliches Tätigwerden insoweit über diese Kooperationsart ausgeschlossen ist. Auch gemeinsame kommunale Unternehmen können im Bereich öffentlicher Aufgaben nur zivilrechtlich tätig werden. Hinzu tritt, dass der Abschluss privatrechtlicher Verträge aufgrund europa- und bundesrechtlicher Vorgaben dem Vergaberecht un-

terliegen kann und ggf. steuerliche Folgen (insb. Umsatzsteuerpflicht) zu beachten sind.

Beispiele für privatrechtliche Zusammenarbeit in kreislichen Aufgaben:

Privatrechtliche Zusammenarbeit findet bei kreislichen Aufgaben im Land Brandenburg z.B. in folgenden Bereichen²⁹ statt:

- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Krankenhäuser / Gesundheitsmanagement,
- Abfallentsorgung,
- Flughafen Schönefeld,
- Energieversorgung (Vermögensverwaltung),
- Wirtschaftsförderung / Tourismusförderung.

2. Öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Die in Brandenburg anzutreffende kommunale Zusammenarbeit findet – auch auf Ebene der kreislichen Aufgaben – im Wesentlichen freiwillig auf Basis des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg) und – ebenso freiwillig – punktuell auf Basis von spezialgesetzlichen Regelungen statt.

Daneben bestehen in einzelnen Aufgabenbereichen gesetzliche Regelungen, die eine pflichtige Zusammenarbeit vorschreiben. Da hierdurch die vom Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 GG umfasste Organisationshoheit der Kommunen sehr stark eingeschränkt wird, sind solche Regelungen zur pflichtigen Zusammenarbeit nur in wenigen Ausnahmefällen möglich, in denen hinreichende, gewichtige Gründe des Gemeinwohls das Recht auf Selbstverwaltung überwiegen.

2.1. Freiwillige Zusammenarbeit nach dem GKGBbg

Mit dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg) steht den Kommunen einer der derzeit modernsten Rechtsrahmen für freiwillige Kooperationen in Deutschland zur Verfügung. Bei der in 2014 vollzogenen Novellierung wurden – in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden – u. a. folgende wesentliche Verbesserungen vorgenommen:

- Deutlichere gesetzliche Herausstellung der Kooperationshoheit der Kommunen,
- Klarstellung, dass Kooperationshoheit neben Selbstverwaltungsangelegenheiten auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten umfasst,
- Ermöglichung einer einschränkungslosen stufenübergreifenden Kooperation zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen,
- Mandatierende Vereinbarungen:
 - Zulassung der Einbeziehung Dritter,
 - Regelung der wechselseitigen Beauftragung/Mandatierung,

²⁹ Die Angaben beziehen sich auf wirtschaftliche Betätigung (gem. kommunale Unternehmen), soweit diese dem MIK durch Anzeige bekannt sind. Eine Anzeigepflicht für sonstige privatrechtliche Kooperationsverträge besteht nicht.

- Erleichterung beim Wirksamwerden,
- Delegierende Vereinbarungen:
 - Regelungen zur Weiterdelegation von Aufgaben,
 - Ermöglichung, dass das Satzungsrecht bei übertragender Kommune verbleibt,
- Zweckverbände:
 - Ermöglichung einer ZV-Bildung ohne Aufgabenübergang (nur Beauftragung/Mandatierung der Aufgabendurchführung),
 - Zulassung einer befristeten Verbandsmitgliedschaft,
 - Erleichterungen beim Zusammenschluss von Zweckverbänden,
 - Erleichterungen bei der Festsetzung der Verbandsumlage und Wegfall der Genehmigungspflicht,
 - Verbandsversammlung: Stimmabgabe durch Stimmführer möglich,
 - Verbesserungen bei der Verbandsleitung und deren Stellvertretung,
- Schaffung der neuen Kooperationsform „gemeinsame kommunale Anstalt“,
- Erleichterungen bei Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern
 - Zulassung mandatierender Vereinbarungen mit Berlin,
 - Wegfall der Genehmigungsnotwendigkeit durch MIK,
- Erhebliche Verringerung der kommunalaufsichtlichen Genehmigungspflichten für Vereinbarungen und Zweckverbände; Schaffung eines Genehmigungsanspruches,
- Verbreiterung der Möglichkeiten für die kommunalaufsichtliche Anordnung von Zusammenarbeit (nunmehr sind neben Pflichtverbänden auch alle anderen GKGBbg-Formen anordbar) unter gleichzeitig klarerer Regelung der Voraussetzungen für eine solche Anordnung,
- Abbau von Kooperationshemmnissen (z.B. Möglichkeit eines befristeten, teilweisen Wegfalls der Abschöpfung von Kooperationsgewinnen durch das Land bei übertragenen Aufgaben; § 2 Abs. 5 BbgKVerf),
- Regelungen über die Heilung von Rechtsfehlern bei Wahrnehmung der einzelnen Kooperationsformen.

Das GKGBbg bietet den Kommunen vier Formen der kommunalen Zusammenarbeit (Arbeitsgemeinschaft, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Zweckverbände, gemeinsame kommunale Anstalten) und innerhalb von drei dieser vier Formen zwei grundsätzliche Arten der Kooperation (Beauftragung/Mandatierung und Übertragung/Delegation). Schematisch stellt sich die Zusammenarbeit wie folgt dar:

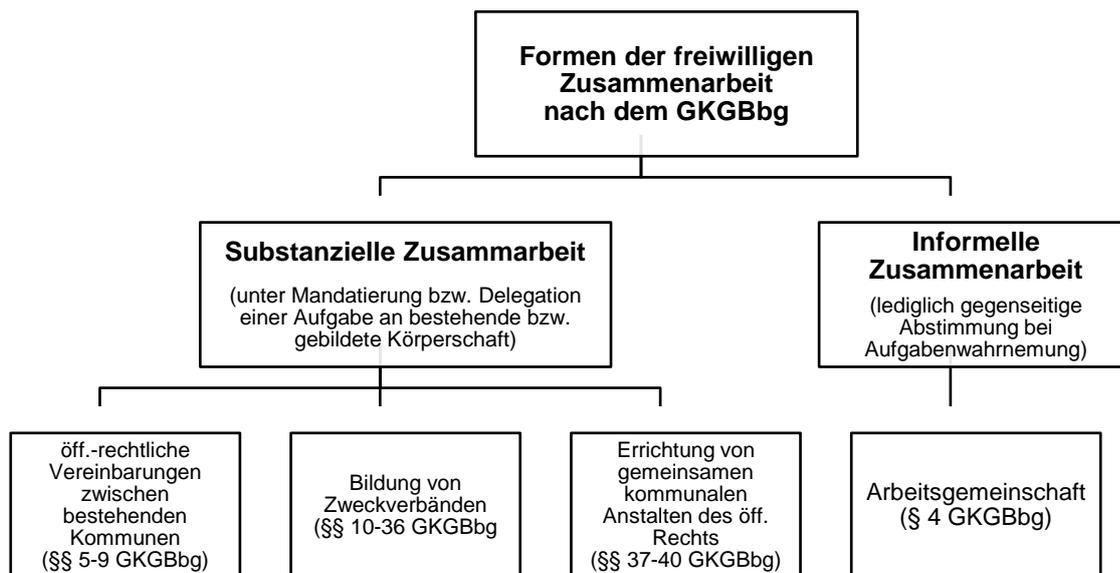
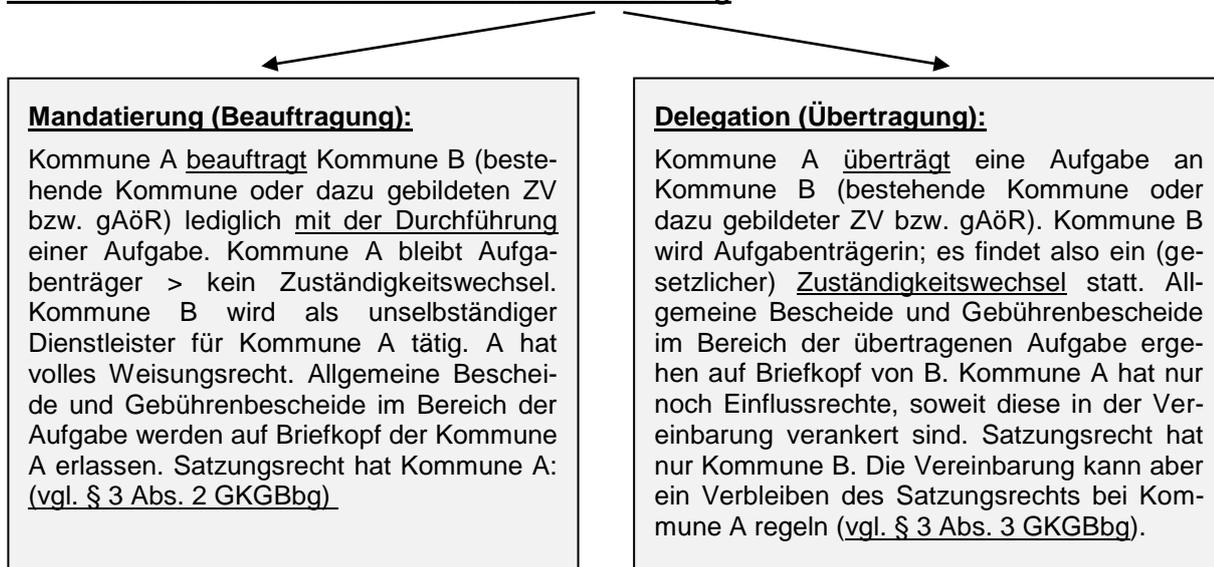


Abb. 2.: Formen der Kooperationen nach dem GKGBbg

Inhalt der oben genannten drei Formen der substanziellen Zusammenarbeit (Abschluss öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen bestehenden Kommunen, Bildung von Zweckverbänden durch Kommunen (ggf. unter Beteiligung Dritter) und Errichtung gemeinsamer kommunaler Anstalten des öffentlichen Rechts (ausschließlich) durch Kommunen können folgende beide Arten der Zusammenarbeit sein:

Arten der substanziellen Zusammenarbeit nach GKGBbg



Beide vorgenannten Arten der substanziellen kommunalen Zusammenarbeit eignen sich in Ausformung des Selbstverwaltungsrechts und des Demokratieprinzips nach dem GKGBbg lediglich für die gemeinsame Erfüllung einzelner öffentlicher Aufgaben. Eine weitgehende oder vollständige Mandatierung oder Delegation aller Aufgaben ist mit den Kooperationsformen des GKGBbg nicht möglich.

Der bei einer Mandatierung oder Delegation zugrunde zu legende Aufgaben-Begriff des GKGBbg ist sehr jedoch weit und umfasst – neben klassischen kommunalen Aufgaben – auch sog. Querschnittsaufgaben wie z.B. Datenverarbeitung, Facility-Management, Kreditmanagement, Beschaffungen, Personalsachbearbeitung oder Grünflächenpflege. Neben Selbstverwaltungsaufgaben sind ausdrücklich auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten umfasst (§ 1 Abs. 1 Satz 2 GKGBbg).

Eine Mandatierung bzw. eine Delegation kann sich auf ganze Aufgaben, aber nach § 3 Abs. 1 Satz 2 GKGBbg auch auf sachlich und/oder örtlich begrenzte Teile von Aufgaben beziehen.

Zu den Formen der kommunalen Zusammenarbeit nach dem GKGBbg im Einzelnen:

a) Arbeitsgemeinschaften

Nach § 4 GKGBbg können Kommunen – auch die Landkreise und kreisfreien Städte – in Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten. Arbeitsgemeinschaften sind mitgliederschaftlich organisiert, haben jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Mitglieder einer Arbeitsgemeinschaft können neben Kommunen auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts sein (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GKGBbg).

Arbeitsgemeinschaften i.S.d. § 4 GKGBbg sind die loseste öffentlich-rechtliche Form der freiwilligen Zusammenarbeit. Sie dienen dazu, Angelegenheiten zu beraten, welche die Mitglieder gemeinsam betreffen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 GKGBbg) und haben daher die Funktion einer informellen Koordination und gemeinsamen Planung. Eine Beauftragung zur Durchführung von kommunalen Aufgaben durch einen anderen kommunalen Verwaltungsträger oder gar eine Übertragung von Aufgaben auf einen anderen kommunalen Verwaltungsträger finden bei einer Zusammenarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft nicht statt. Ebenso sind die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft nicht an deren Beschlüsse gebunden (§ 4 Abs. 3 GKGBbg).

§ 4 Abs. 2 Satz 2 GKGBbg umreißt beispielhaft die Aufgabenbereiche, in denen Arbeitsgemeinschaften Anwendung finden können. Hiernach dient die Arbeitsgemeinschaft insbesondere dazu,

- Planungen und die Tätigkeit von Einrichtungen, Dienststellen oder Unternehmen der Mitglieder aufeinander abzustimmen,
- gemeinsame Flächennutzungspläne vorzubereiten,
- andere Formen kommunaler Zusammenarbeit vorzubereiten,
- die gemeinsame wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.

Beispiele für die Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften (bei kreislichen Aufgaben):

In der kommunalen Praxis Brandenburgs werden Arbeitsgemeinschaften vor allem auf kreisangehöriger Ebene genutzt (z.B. in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Tourismus und Kultur, aber auch zur Vorbereitung substanzieller Kooperationsarten). Im Bereich der kreislichen Aufgaben hat die Zusammenarbeit der Landkreise und kreisfreien Städte in Arbeitsgemeinschaften hingegen einen – im Vergleich zur kreisangehörigen Ebene – geringeren Stellenwert.

b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Kommunen – also auch Landkreise und kreisfreie Städte - können nach § 5 Abs. 1 GKGBbg durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung eine am Vertrag beteiligte Kommune mit der Durchführung einzelner Aufgaben beauftragen (mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung) oder einzelne Aufgaben auf eine beteiligte Kommune übertragen (delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung). Die Bildung einer gemeinsamen Dienststelle ist nach dieser Vorschrift jedoch nicht möglich.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist eine Form der substanziellen Zusammenarbeit zwischen bestehenden kommunalen Verwaltungsträgern. Durch den Abschluss der Vereinbarung entsteht – anders als bei der Bildung von Zweckverbänden oder der Errichtung gemeinsamer kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts – kein neues Rechtssubjekt, so dass bei dieser Form der Zusammenarbeit auch keine neuen handelnden Organe entstehen.

Für mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bestehen seit der Novellierung des GKGBbg folgende Besonderheiten:

- Nach § 5 Abs. 2 GKGBbg ist es mittels einer wechselseitigen Mandatierung ein und derselben Aufgabe möglich, dass alle an der Vereinbarung beteiligten Kommunen das Recht erhalten, die betreffende Aufgabe für sich selbst und die anderen Beteiligten durchzuführen. Damit wird es ermöglicht, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der beteiligten Kommunen wählen können, bei welcher der beteiligten Kommunen sie Verwaltungsleistungen im Bereich dieser Aufgabe beantragen.
- § 6 Abs. 1 GKG ermöglicht nunmehr die Beteiligung Dritter an einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (also neben mindestens zwei Kommunen: andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts).
- § 6 Abs. 2 GKGBbg gibt nunmehr auch die Möglichkeit, mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit dem Land Berlin oder den von Berlin errichteten juristischen Personen des öffentlichen Rechts (also vornehmlich mit den als Anstalten errichteten BSR, BVB und BWB, nicht aber mit den rechtlich nicht selbständigen Bezirken Berlins) abzuschließen

Für delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bestehen folgende Besonderheiten:

- In der Vereinbarung kann sich die bisher zuständige Kommune ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der übertragenen Aufgabe einräumen lassen.

- § 3 Abs. 3 Satz 2 und § 7 Abs. 2 GKGBbg ermöglichen es, in der Vereinbarung festzulegen, dass – abweichend von dem mit der Delegation verbundenen generellen und allumfassenden Zuständigkeitswechsel – die Befugnis, in dem Bereich der übertragenen Aufgabe Satzungen oder Verordnungen zu erlassen (Rechtsetzungsbefugnis), bei der bisher zuständigen Kommune verbleibt.
- Eine durch GKGBbg-Vereinbarung auf eine Kommune übertragene Aufgabe kann von dieser auf eine dritte Kommune weiterdelegiert werden, wenn die ursprüngliche GKGBbg-Vereinbarung nichts anderes bestimmt (Weiterdelegationsmöglichkeit; § 3 Abs. 3 Satz 3 GKGBbg)

Beispiele für Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen (bei kreislichen Aufgaben):

Auf der Ebene der kreislichen Aufgaben ist die Zusammenarbeit in Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen nach § 5 GKGBbg – ebenso wie bei den Gemeinden und Ämtern bei Aufgaben des kreisangehörigen Raum – sehr ausgeprägt und nimmt den zahlenmäßig größten Anteil bei der Zusammenarbeit nach GKGBbg ein. Sie umfasst bilaterale Vereinbarungen und multilaterale Vereinbarungen bis hin zur landesweiten Zusammenarbeit der Landkreise und kreisfreien Städte. Zusammenarbeit in Form von solchen Vereinbarungen existiert insbesondere in folgenden Aufgabenbereichen:

- Brand-, Katastrophenschutz und Rettungsdienst (insb. „Integrierte Regionalliegestellen“ (§ 10 BbgBKG), aber auch Vereinbarungen zur gegenseitigen Hilfeleistung im Rettungsdienst in bestimmten Regionen),
- Kfz-Zulassung (Identitätsmanagement im Bereich Kfz sowie Aufgabenerledigung durch kreisangehörige Kommunen),
- Landwirtschaft (z.B. Agrarförderung, Futtermittelüberwachung),
- Fischereiwesen,
- Veterinärwesen,
- Abfallentsorgung (Ablagerung/Beseitigung mineralogischer / biologischer Abfälle),
- Soziales und Jugend (z.B. „Serviceeinheit Jugend“, Migrationssozialarbeit, Pflegekinderdienst, Adoptionsvermittlung),
- Ausländerrecht,
- Umwelt (z.B. „Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald“),
- Bauordnungsamt (Übertragung von Eisenhüttenstadt an den Landkreis),
- Kataster- und Vermessungswesen.

c) Zweckverbände

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 GKGBbg können Kommunen (auch Landkreise und kreisfreie Städte) zur kommunalen Zusammenarbeit Zweckverbände gründen oder sich an bestehenden Zweckverbänden als weiteres Mitglied beteiligen. Durch die Bildung eines Zweckverbandes entsteht eine neue eigenständige (Verbands-)Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten mittels

eigener Organe selbst verwaltet (§ 10 Abs. 2 GKGBbg) und dabei in vollem Umfang der Kommunalaufsicht unterliegt.

Mit Bildung des Zweckverbandes werden diesem einzelne Aufgaben seiner kommunalen Verbandsmitglieder übertragen (Delegation) oder – nach der Novellierung des GKGBbg neu – der Zweckverband wird lediglich mit der Durchführung von einzelnen Aufgaben beauftragt (Mandatierung). Sollen mehrere Aufgaben durch den Zweckverband wahrgenommen werden, müssen nicht alle kommunalen Verbandsmitglieder alle Aufgaben im gleichen Maße auf den Zweckverband delegieren oder ihn mit der Durchführung dieser Aufgaben beauftragen.

Die Bildung des Zweckverbandes erfolgt durch Vereinbarung einer Verbandsatzung, in der die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes (z. B. Name, Aufgabe, Mitglieder, Organe, Stimmverhältnisse, Verteilungsmaßstab für die Verbandsumlage, etc.) zu regeln sind (§ 14 Abs. 1 GKGBbg). Neben Kommunen können nach § 11 Abs. 1 Satz 1 GKGBbg der Bund, die Länder und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Ebenso können nach § 11 Abs. 1 Satz 2 GKGBbg natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Die Stimmen der nicht-kommunalen Mitglieder dürfen jedoch nach § 11 Abs. 2 GKGBbg insgesamt die Hälfte der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung nicht erreichen.

Zweckverbände besitzen als eigenständige juristische Personen des öffentlichen Rechts folgende eigene Organe:

- Die – aus den Vertreterinnen und Vertreter der Verbandsmitglieder bestehende – Verbandsversammlung entspricht einer Gemeindevertretung bzw. einem Kreistag und ist für alle Angelegenheiten des Zweckverbandes zuständig, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 17 Satz 1 Nr. 1 und § 12 Abs. 1 GKGBbg i.V.m. § 28 BbgKVerf). Die Einflussrechte der Verbandsmitglieder sind dadurch sichergestellt, dass sie ihren Vertretungspersonen in der Verbandsversammlung Richtlinien und Weisungen erteilen können (§ 19 Abs. 7 GKGBbg) und zudem die Stimmen eines Verbandsmitgliedes nur einheitlich abgegeben werden können (§ 19 Abs. 1 Satz 3 bzw. § 19 Abs. 2 Satz 3 GKGBbg).
- Die Verbandsleitung (ehrenamtliche/r oder hauptamtliche/r Verbandsvorsteherin bzw. Verbandsvorsteher) ist Hauptverwaltungsbeamter des Zweckverbandes. Sie leitet die Zweckverbandsverwaltung und ist rechtliche Vertretung und Repräsentanz des Zweckverbandes (§ 17 Satz 1 Nr. 2 und § 12 Abs. 1 GKGBbg i.V.m. § 53 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf).

Zusätzlich kann die Verbandsatzung einen Verbandsausschuss als fakultatives Organ (Ausschuss der Verbandsversammlung) vorsehen (§ 17 Satz 2 GKGBbg), dem auch Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen werden können, soweit die Zuständigkeit für diese Angelegenheiten nicht durch Gesetz der Verbandsversammlung oder der Verbandsleitung obliegen (§ 25 Abs. 3 GKGBbg).

Soweit die finanziellen Mittel eines Zweckverbandes (Erhebung von eigenen Entgelten oder Kommunalabgaben von den Bürgerinnen und Bürgern bei Aufgabendelegation bzw. Erhebung von Nutzungsentgelten von den Verbandsmitgliedern bei Aufgabenmandatierung) nicht ausreichen, um den für Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf zu decken, ist der Zweckverband gesetzlich ermächtigt und verpflichtet, von den Verbandsmitgliedern nach § 29 Abs. 1 Satz 1 GKGBbg eine Verbandsumlage zu erheben. Der Verteilungsmaßstab der Verbandsumlage ist in der Verbandsatzung zu vereinbaren (§ 29 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. 13 Abs. 2 Nr. 5 GKGBbg). Die Festsetzung der Verbandsumlage im Haushaltsplan des Zweckverbandes bedarf seit der Novellierung des GKGBbg keines Bescheides mehr. Die von dem einzelnen Verbandsmitglied nach der Haushaltsatzung zu tragende Verbandsumlage wird vielmehr mit einem Viertel ihres Jahresbetrages am 15.2., 15.5., 15.8. und 15.11. des jeweiligen Haushaltsjahres fällig (§ 29 Abs. 2 GKGBbg). Der Zweckverband kann aber abweichende Fälligkeitsregelungen durch Bescheid treffen.

Beispiele für Zusammenarbeit in Zweckverbänden

Für kreisliche Aufgaben bestehen im Land Brandenburg Zweckverbände auf Basis des GKGBbg in folgenden Bereichen:

- Abfallentsorgung (4 Zweckverbände),
- Aus- und Fortbildung des kommunalen Personals (2 Zweckverbände),
- Kultur- bzw. Tourismusförderung (3 Zweckverbände, je mit kreisangehörigen Kommunen, ein weiterer Zweckverband ist geplant).

Im Bereich der Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden findet eine Zusammenarbeit in Zweckverbänden in noch stärkerem Maße (z.B. Wasser/Abwasserzweckverbände, Schulzweckverbände, Planungsverbände, kleiner EDV-Zweckverband) statt.

d) Gemeinsame kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts

Kommunen (auch Landkreise und kreisfreie Städte) können seit der Novellierung des GKGBbg gemeinsame kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts errichten (§ 37 Abs. 2 Nr. 1 GKGBbg) bzw. sich an einer bestehenden kommunalen Anstalt (in Trägerschaft einer einzelnen Kommune) oder einer bestehenden gemeinsamen kommunalen Anstalt (in Trägerschaft mehrerer Kommunen) trägerschaftlich beteiligen (§ 37 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GKGBbg). Mit Errichtung der gemeinsamen kommunalen Anstalt werden ihr einzelne Aufgaben ihrer kommunalen Träger übertragen (Delegation) oder die gemeinsame kommunale Anstalt wird lediglich mit der Durchführung von einzelnen Aufgaben beauftragt (Mandatierung).

Als Träger einer gemeinsamen kommunalen Anstalt kommen nur Kommunen (Gemeinden, Landkreise, Ämter, Zweckverbände und kommunale Anstalten) in Frage. Nicht-kommunalen Dritten (natürliche Personen, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts oder juristische Personen des privaten Rechts) ist nach GKGBbg eine Beteiligung an gemeinsamen kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts nicht möglich.

Gemeinsame kommunale Anstalten sind eigenständige juristische Personen des öffentlichen Rechts und verwalten ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung durch ihre Organe und unterliegen dabei in vollem Umfang der Kommunalaufsicht. Anders als Zweckverbände sind kommu-

nale Anstalten zugleich auch kommunale Unternehmen i.S.d. § 92 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 BbgKVerf. Daher sind auch vor Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt insbesondere die Regelungen des § 92 Abs. 3 BbgKVerf zur öffentlichen Bekanntmachung der Gründungsabsicht und zur Einholung einer Stellungnahme der örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammer bzw. der örtlich zuständigen Handwerkskammer zu beachten.

Gemeinsame kommunale Anstalten besitzen folgende eigene Organe:

- Die gemeinsame kommunale Anstalt wird durch einen Vorstand (Hauptverwaltungsbeamtin bzw. Hauptverwaltungsbeamter) eigenverantwortlich geleitet (§ 95 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf), soweit die Anstaltssatzung nichts anderes bestimmt. Der Vorstand ist hauptamtlich als Beschäftigter tätig. Die Anstaltssatzung kann jedoch abweichend in bestimmten Fällen einen ehrenamtlichen Vorstand vorsehen (§ 39 Abs. 4 GKGBbg).
- Der aus den Vertreterinnen und Vertretern der Trägerkommunen bestehende Verwaltungsrat ist die Vertretungskörperschaft der gemeinsamen kommunalen Anstalt und für alle Angelegenheiten der Anstalt zuständig, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 38 Abs. 1 GKGBbg i.V.m. § 95 Abs. 2 und 4 sowie § 28 BbgKVerf). Die Einflussrechte der Trägerkommunen sind dadurch sichergestellt, dass sie ihren Vertretungspersonen in der Verbandsversammlung Richtlinien und Weisungen zum Stimmverhalten erteilen können (§ 38 Abs. 1 und § 39 Abs. 2 Satz 3 GKGBbg i.V.m. § 95 Abs. 2 Satz 2 und § 97 Abs. 2 Satz 6 BbgKVerf) und zudem die Stimmen eines Trägers nur einheitlich abgegeben werden können (§ 39 Abs. 2 Satz 4 GKGBbg).

Die gemeinsame kommunale Anstalt ist als kommunales Unternehmen durch die Trägerkommunen mit Stammkapital auszustatten. Die Höhe des Stammkapitals ist – ebenso wie der Betrag, der von jedem Träger auf das Stammkapital zu leisten ist (Stammeinlage) – in der Anstaltssatzung zu regeln (§ 39 Abs. 1 Nr. 5 GKGBbg).

Gesetzliche Regelungen über eine Anstaltslast – also die Pflicht der Anstaltsträger, die gemeinsame kommunale Anstalt für die gesamte Dauer ihres Betriebes funktionsfähig zu halten – enthält das Gesetz mit Blick auf Europarecht nicht. Die Art der Finanzierung der gemeinsamen kommunalen Anstalt hängt von der Art der Aufgabenwahrnehmung (Mandatierung oder Delegation der Aufgaben) ab. Wurde die gemeinsame kommunale Anstalt durch ihre Trägerkommunen mit der Durchführung einer Aufgabe beauftragt, erhebt sie hierfür von den Trägerkommunen ein vertraglich vereinbartes Entgelt bzw. eine Kostenerstattung (analog § 7 Abs. 4 GKGBbg). Wurde der gemeinsamen kommunalen Anstalt hingegen eine Aufgabe in eigene Zuständigkeit übertragen, so erhebt die kommunale Anstalt im eigenen Namen privatrechtliche Entgelte bzw. Kommunalabgaben, soweit für diese Aufgabe nach den für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Möglichkeiten bestehen. Anders als bei Zweckverbänden besteht bei gemeinsamen kommunalen Anstalten auch keine gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung einer Umlage durch die Trägerkommunen für den Fall, dass der gemeinsamen kommunalen Anstalt ein Finanzbedarf entsteht.

Beispiele für Zusammenarbeit in gemeinsamen Anstalten (bei kreislichen Aufgaben):

Es bestehen bislang im Land Brandenburg – sowohl für kreisliche Aufgaben als auch auf kreisangehöriger Ebene – keine Anwendungsfälle. Ebenso bestehen bislang auch keine kommunalen An-

stalten des öffentlichen Rechts in Trägerschaft nur einer Kommune (Einzel-AöR; §§ 94, 95 BbgK-Verf).

2.2. Freiwillige Zusammenarbeit aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen

In einzelnen Fällen sehen Gesetze eigene (z.T. speziellere) Regelungen zu Möglichkeiten einer öffentlich-rechtlichen kommunalen Zusammenarbeit vor.

Beispielhaft sind zu nennen:

- Bildung von Sparkassenzweckverbänden nach § 1 BbgSpkG,
- Vereinbarungen im Bereich Kfz-Zulassung nach § 5 StVRZV,
- Möglichkeiten der Zuständigkeitsübertragungen nach §§ 4,5 BbgStEG (Standarderprobung),
- Übertragung von Schulträgeraufgaben durch Vereinbarungen und Bildung von Schulverbänden nach § 101 BbgSchulG,
- Übertragung der Straßenbaulastträgerschaft nach § 9a BbgStrG,
- Gemeinsame Gutachterausschüsse / Geschäftsstellen nach §§ 1, 16 BbgGAV,
- Zusammenarbeit in der Rechnungsprüfung (§ 101 Abs. 1 BbgKVerf).

3. Gesetzlich vorgeschriebene Zusammenarbeit bei kreislichen Aufgaben

Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Grenzen sehen Gesetze nur in wenigen Ausnahmefällen eine Wahrnehmung von Aufgaben unter pflichtiger Zusammenarbeit in kreislichen Aufgaben bzw. für Landkreis und kreisfreie Städte vor. Beispielhaft sind zu nennen:

- Pflichtmitgliedschaft der Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände im Versorgungsverband (§§ 10,14 KVBbgG),
- Pflichtmitgliedschaft der Landkreise und kreisfreien Städte in den Regionalen Planungsgemeinschaften (§§ 3, 4 RegBkPIG),
- Zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis Dahme-Spreewald als Servicestelle im Bereich des Vermögensgesetzes und der Grundstücksverkehrsordnung (VermG-Durchführungsverordnung).

Für kreisangehörige Aufgaben sind überdies im Bereich der Gewässerunterhaltung die Wasser- und Bodenverbände (§ 1 GUVG) zu nennen.

III. Wege zur Erweiterung kommunaler Kooperationsmöglichkeiten

1. Zusammenarbeitsmodelle anderer Bundesländer

1.1. Grundsätzliche Formen freiwilliger Zusammenarbeit

Die in Abschnitt 2 erläuterten Arten und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in Brandenburg sind mit den in anderen Bundesländern anzutreffenden Kooperationsmöglichkeiten identisch. Auch in anderen Bundesländern besteht für die Kommunen – neben privatrechtlicher Zusammenarbeit – die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis

- in Arbeitsgemeinschaften zusammenzuarbeiten,
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abzuschließen (Mandatierung / Delegation),
- Zweckverbände zu bilden oder bestehenden Zweckverbänden beizutreten,
- gemeinsame kommunale Anstalten (zum Teil in anderen Bundesländern „Kommunalunternehmen“ genannt) zu errichten oder sich als weiterer Träger an solch einer Anstalt zu beteiligen.

1.2. Gesetzliche Kommunalverbände

In anderen Bundesländern wurden, wie z. T. auch in Brandenburg, durch den Gesetzgeber in bestimmten Bereichen Kommunalverbände gebildet. All diese Kommunalverbände stellen Formen gesetzlich vorgeschriebener Kooperationen dar, welche – soweit dies unter Beachtung der verfassungsrechtlich garantierten Organisationsfreiheit der Kommunen zulässig ist – eines Errichtungsgesetzes des Landes bedürfte. Mit Blick auf die beabsichtigte Verbesserung der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit sollen hier lediglich die in der Praxis anderer Bundesländer anzutreffenden Aufgabenfelder für gesetzliche Kommunalverbände der Vollständigkeit halber genannt werden, ohne diese näher zu betrachten und zu verfolgen:

- Versorgung von kommunalen Beamten und Zusatzversorgung von Angestellten
(in Brandenburg existiert hierfür der Kommunale Versorgungsverband)
- Sozial- und Jugendhilfe und Krankenhausplanung
Hier gibt es Sozial-, Landschafts- bzw. Wohlfahrtsverbände. Beispiel sind etwa die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Beispielhaft zu nennen sind auch der Kommunale Sozialverband Sachsen und der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern sowie die Bayrischen Bezirke.

Gewässerunterhaltung

hier gibt es – ähnlich wie in Brandenburg auf Basis des GUVG – Wasser- und Bodenverbände, die sich oftmals kreisgrenzen-übergreifend an konkreten Wassereinzugsgebieten oder klassifizierten Gewässern orientieren wie z.B. die Emschergenossenschaft und der Lippeverband³⁰

- Planung/Regionalplanung

³⁰ Jeweils auf sondergesetzlicher Regelung im Bereich des Wasserrechts gebildet und nur bedingt mit andren höheren Kommunalverbänden vergleichbar, da Mitglieder neben Kreisen und kreisangehörigen Kommunen auch Private sind.

In NRW besteht beispielhaft der Regionalverband Ruhr (RvR)³¹. In Brandenburg sind die Regionalen Planungsgemeinschaften zu nennen. Diese sind Kommunalverbände eigener Art. Sie sind einerseits kommunal zweckverbandlich strukturiert; andererseits in Hinblick auf ihre Einordnung in die Landesplanung und die Geschäftsstellenfinanzierung staatlich organisiert.

➤ Kultur

Dieser Bereich wird in anderen Bundesländern teilweise auch durch Landschaftsverbände abgedeckt.

Darüber hinaus sind in einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland aufgrund von – mit Verhältnissen in Brandenburg nicht vergleichbaren – Stadt-Umlandproblemen in Metropolenräumen „Regionalverbände“ gegründet worden. Hierzu gehören etwa die Region Hannover, die Region Frankfurt/Main und die Städte-Region Aachen. Es handelt sich jeweils um die institutionelle Regelung von Abstimmungsbedarfen zwischen größeren kreisfreien Städten und ihrem Umland, wobei städteplanerischen Gesichtspunkten eine besondere Bedeutung zukommt.

1.3. Freiwillige Verwaltungsgemeinschaften / Mitverwaltung / Verwaltungsverbände

Die freiwillige Verwaltungsgemeinschaft in Form eines Mitverwaltungsmodells ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist in Sachsen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern als Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit gesetzlich verankert.

In Sachsen und Baden-Württemberg sehen die dortigen Regelungen die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nur zwischen Gemeinden, nicht jedoch für Landkreise oder kreisfreie Städte vor (vgl. § 36 SächsKomZG, § 59 GmO Baden- Württemberg).

Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in Schleswig-Holstein räumt neben Gemeinden, Ämtern und Zweckverbänden auch Landkreisen die Möglichkeit ein, untereinander oder mit anderen kommunalen Körperschaften durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nehmen kann (Verwaltungsgemeinschaft; § 19 a Abs. 1 GkZ). Bis jetzt entstanden auch hier solche Verwaltungsgemeinschaften wohl nur zwischen Gemeinden und Ämtern. Die Möglichkeit einer Verwaltungsgemeinschaft nach dem Modell in Schleswig-Holstein sieht auch § 167 der Kommunalverfassung von Mecklenburg-Vorpommern (KV MV) vor, wonach auch kreisfreie Städte und Landkreis Beteiligte einer solchen sein können. Auch hier sind im MIK keine Anwendungsfälle für die kreisliche Ebene bekannt.

Darüber hinaus existieren in einigen Bundesländern, zum Beispiel in Sachsen und Hessen, Verwaltungsverbände mit dem Ziel, die Verwaltungskraft kleiner Verwaltungseinheiten zu stärken. Nach § 5 SächsKomZG ist der Verwaltungsverband als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert. Verwaltungsverbände können jedoch nach den bestehenden Regelungen dieser Länder nur zwischen Gemeinden entstehen. Das Modell des Verwaltungsverbandes ist insofern für die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte nicht eröffnet.

³¹ Bestehend nur aus Landkreisen und kreisfreien Städten als Mitglieder; Aufgaben: Marketing des Ruhrgebiets sowie Umwelt- und Freizeitförderung, wie der Emscher Landschaftspark oder die Route der Industriekultur, zuständig. Außerdem entwickelt er sogenannte Masterpläne für die Raumordnung und erfasst kartografische Daten. Seit Oktober 2009 übernimmt er die staatliche Regionalplanung für das Ruhrgebiet. Größte RVR-Tochtergesellschaft ist die AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet. Eine weitere Tochtergesellschaft ist die Wirtschaftsförderung „Metropol Ruhr GmbH“.

2. Konzept zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit im Land Brandenburg

Der Landtag hat die Landesregierung durch die Beschlüsse 6/6606-B und 6/6611-B (ohne Terminstellung) aufgefordert, ein „Konzept zur Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit“ zu erarbeiten und ihm vorzulegen. Die Landesregierung wurde vom Landtag zudem mit Drs. 6/7616-B (auch ohne Terminvorgabe) aufgefordert, die freiwillige Zusammenarbeit zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden und Ämtern durch Unterstützung zu fördern.

Mit Blick auf die o.g. Beschlusslage des Landtages waren die kommunalen Spitzenverbände (Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) sowie Interessenverbände (Landeswasserverbandstag, Verband kommunaler Unternehmen) gebeten worden mitzuteilen, welche konzeptionellen Ansätze und konkreten (gesetzgeberischen und sonstigen) Maßnahmen sowie Hilfestellungen auf Landesebene aus Sicht ihrer Mitgliedschaft – über die schon in 2014 getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen bei der Novellierung des GKGBbg hinaus – geeignet wären, zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen insbesondere durch interkommunale Zusammenarbeit beizutragen.

Alle vier befragten Verbände betonten in ihren Stellungnahmen, dass das in 2014 umfangreich novellierte **GKGBbg aus Sicht der Kommunen einen modernen, hinreichenden Rechtsrahmen für kommunale Zusammenarbeit in Brandenburg** darstellt. Der Landeswasserverbandstag und der Verband kommunaler Unternehmen haben vor diesem Hintergrund sogar vollständig auf Vorschläge zur Änderung des GKGBbg verzichtet.

Die nachfolgend im Bericht aufgeführten Vorschläge zu möglichen weiteren Veränderungen beruhen auch auf Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände.

2.1. Modifizierungen auf gesetzlicher Ebene

a) Erleichterungen bei Bekanntmachung von delegierenden Vereinbarungen

Mit der Novellierung des GKGBbg wurde die – vormals bei den Kommunalaufsichtsbehörden liegende – öffentliche Bekanntmachung von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zur Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in die Verantwortung der Kommunen verlagert. Die Bekanntmachung erfolgt seitdem also nicht an zentraler Stelle (Amtsblatt der Aufsichtsbehörde), sondern durch die an der Vereinbarung beteiligten Kommunen in deren amtlichen Verkündungsblättern (§ 8 Abs. 1 Satz 1 GKGBbg). Da delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach § 9 Abs. 2 GKGBbg erst am Tage nach der letzten Bekanntmachung durch die Beteiligten in Kraft treten können, führt die „dezentrale Bekanntmachung“ in der kommunalen Praxis insbesondere bei Vereinbarungen mit vielen Beteiligten (z.B. bei Vereinbarungen zwischen allen Landkreisen und kreisfreien Städten) z.T. zu erheblichen Zeitverzögerungen beim Inkrafttreten und Unwägbarkeiten beim Inkrafttretens-Datum.

Der Städte- und Gemeindebund hat in seiner Stellungnahme eine Erleichterung vorgeschlagen.

Es ist zu prüfen ob in § 8 GKGBbg eine Regelung aufgenommen werden kann, wonach eine delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung bestimmen kann, dass die öffentliche Bekanntmachung

der Vereinbarung abweichend von § 8 Abs. 1 GKGBbg nicht durch die Beteiligten, sondern durch die Aufsichtsbehörde in deren amtlichen Verkündungsblatt erfolgt.

b) Zulassung der Dienstherrnenfähigkeit für Zweckverbände und kommunale Anstalten

Zweckverbände und gemeinsame kommunale Anstalten sind zwar kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts, besitzen jedoch keine natürliche Dienstherrnenfähigkeit. Die Dienstherrnenfähigkeit – also die Befugnis, Träger von Beamtenverhältnissen zu sein – kann nach § 2 Nr. 2 BeamStG nur durch Landesgesetz oder aufgrund eines Landesgesetzes verliehen werden.

Für Zweckverbände bestand bis zur GKG-Änderung in 1999 eine Dienstherrnenfähigkeit, die – da nur 3 Zweckverbände hiervon Gebrauch gemacht hatten – in 1999 wieder abgeschafft wurde. Zwar können nach einer Übergangsregelung Zweckverbände, die im Zeitpunkt der Abschaffung der Dienstherrnenfähigkeit über Beamtinnen und Beamte verfügten, weiterhin Beamtinnen und Beamte führen. Andere bzw. neu gebildete Zweckverbände dürfen hingegen nur Beschäftigte führen. Für die in 2014 geschaffene neue Form der Zusammenarbeit, der gemeinsamen kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts, wurde keine Dienstherrnenfähigkeit geschaffen.

Gleichwohl nehmen – je nach übertragener Aufgabe – auch Zweckverbände und gemeinsame kommunale Anstalten hoheitliche Tätigkeiten wahr, die es zweckmäßig machen können, Beamte zumindest auf der Ebene der Zweckverbandsleitung bzw. des Anstaltsvorstandes zu führen. Insbesondere könnte eine Dienstherrnenfähigkeit es – insbesondere auf der Ebene der Zusammenarbeit der Landkreise und kreisfreien Städte – ermöglichen, bei Bildung von aufgabenbezogenen Zweckverbänden bzw. Anstalten verbeamtetes Personal überzuleiten und damit Kooperationshemmnisse zu verringern.

Es ist zu prüfen, ob es zweckmäßig erscheint, im GKGBbg zu bestimmen, dass Zweckverbände und gemeinsame kommunale Anstalten Beamte führen können, soweit die Verbands- bzw. Anstaltssatzung dies bestimmt.

c) Regelungen über die Stimmführerschaft in Verbandsversammlungen

Zu prüfen ist, ob eine Revision der Vorschriften des § 19 GKGBbg für die Entscheidungsfindung in der Verbandsversammlung von Zweckverbänden, insbesondere über die Ausübung der Stimmführerschaft, erforderlich ist.

d) Zulassung von nicht-kommunalen Trägern bei kommunalen Anstalten (insb. Landesbeteiligung)

Vorbehaltlich des Rechtsrahmens und der noch nicht abgeschlossenen Abstimmung innerhalb der Landesregierung ist zu prüfen, ob für bestimmte Aufgaben Abweichungen von dem Grundsatz geregelt werden sollen, wonach gemeinsame kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts nur durch kommunale Körperschaften getragen werden können. Wohl vor dem Hintergrund einer vom Landkreistag favorisierten späteren Zusammenarbeit mit dem Land im Bereich eGovernment/Digitalisierung regt dieser an, § 37 Abs. 1 GKGBbg dergestalt zu ändern, dass sich – ähnlich wie nach § 11 Abs. 1 GKGBbg bei Zweckverbänden – auch andere Hoheitsträger (z.B. das Land) trägerschaftlich an der kommunalen Anstalt beteiligen können.

e) Vertretung von Kommunen im Verwaltungsrat von kommunalen Anstalten

Vorbehaltlich des Rechtsrahmens ist zu prüfen, ob im Falle einer künftigen institutionellen Zusammenarbeit mit dem Land im Bereich eGovernment/Digitalisierung die Regelungen zur Vertretung der beteiligten Körperschaften in den Organen (z.B. § 37 Abs. 2 GKGBbg bei gemeinsamen kommunalen Anstalten) flexibler ausgestaltet werden können. Dies könnte es –wie bei der durch Errichtungsgesetz gebildeten GPA NRW – ermöglichen, dass die Trägerkommunen im Verwaltungsrat einer bspw. gemeinsam mit dem Land getragenen Anstalt z.B. auch durch nicht in einem Beschäftigungs-/Weisungsverhältnis zur Kommune stehenden Personen (z. B. Vertreterinnen und Vertreter der Spitzenverbände) vertreten werden können, soweit dies mit Blick auf die demokratische Legitimation mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar ist.

f) Änderung der Regelungen zur Kooperationsrendite (§ 2 Abs. 5 BbgKVerf)

Anlässlich der Novellierung des GKGBbg im Jahr 2014 wurde durch § 2 Absatz 5 BbgKVerf klargestellt, dass das Land bei der Erstattung von Kosten für auf Kommunen übertragene Aufgaben vorsehen kann, dass Einsparungen, die durch interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich entstanden sind, teilweise und vorübergehend bei den Kommunen verbleiben können. Es ist zu prüfen, ob diese Regelung zur Kooperationsrendite umgestaltet werden kann.

2.2. Andere Erleichterungen (außerhalb von Gesetzen)

a) Beratung der Kommunen zur Zusammenarbeit

Es ist zu prüfen, ob und mit welchen Mitteln interkommunale Zusammenarbeit durch Beratung der Kommunen im Land Brandenburg verstärkt und verbreitert werden kann. Dabei ist – neben bspw. der Aktualisierung von MIK-Rundschreiben im Vergaberecht – auch in den Blick zu nehmen, ob die Errichtung einer eigenen Kompetenzstelle für IKZ beim Land – neben dem bestehenden Angebot der Spitzenverbände – erforderlich ist oder statt dessen ein weiterer Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden und der Fortführung kommunalaufsichtlichen Beratung der Kommunen zielführender erscheint.

b) Rechtsverordnung zu kommunalen Anstalten

Obgleich im Land Brandenburg bislang keine kommunalen Anstalten in Einzelträgerschaft (§§ 94, 95 BbgKVerf) und auch keine von mehreren Kommunen getragenen gemeinsamen kommunalen Anstalten (§§ 37 – 40 GKGBbg) errichtet wurden, wird der Vorschlag des Landkreistages geprüft, die in § 40 GKGBbg enthaltene und bislang nicht genutzte Verordnungsermächtigung auszuschöpfen, um möglichst praxisnahe ergänzende Regelungen zur Errichtung von kommunalen Anstalten zu normieren.

c) Kommunale Zusammenarbeit mit Hoheitsträgern außerhalb des Landes Brandenburg

Wollen Kommunen in öffentlich-rechtlicher Form mit Kommunen aus anderen Bundesländern oder Staaten zusammenarbeiten, bedarf es hierfür eines Staatsvertrages des Landes Brandenburg mit diesem Bundesland respektive Staat (vgl. auch klarstellende Regelung in § 1 Abs. 4 GKGBbg). Es ist zu prüfen, ob und in welchen kommunalen Aufgaben es – über die bestehenden IKZ-Staatsverträge mit Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen hinaus – zweckmäßig und möglich ist, weitere staatsvertragliche Vereinbarungen (z.B. mit Berlin) zu treffen.

IV. Zusammenfassung

Die Möglichkeiten der Kommunen in Brandenburg, bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu kooperieren, sind durchaus vielfältig. Die Kommunen Brandenburgs nutzen diese Möglichkeiten bereits langjährig und in vielen Aufgabenfeldern, sowohl bei kreislichen Aufgaben, als auch im kreisangehörigen Raum.

Insbesondere das erst im Jahr 2014 umfangreich novellierte und kommunalfreundlich gestaltete Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg bietet dafür – auch aus Sicht der Kommunen – einen modernen Rechtsrahmen mit hinreichenden Arten und Formen der Zusammenarbeit, um auf die vielfältigen Zielstellungen für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation und die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten flexibel reagieren zu können.

Um Erleichterungen zu schaffen und eine noch intensivere Nutzung der interkommunalen Kooperationen zu ermöglichen, wird die Landesregierung die Vorschläge dieses Berichtes prüfen, um darauf basierend ein (auch die IKZ im kreisangehörigen Raum umfassendes) Konzept einschließlich Gesetzesänderungsvorschlägen im vierten Quartal 2018 in den Landtag einbringen zu können.

E. Schlusswort

Der im Rahmen der Arbeitsgruppe „In Kooperation – gemeinsam stark“ beschrittene Weg hat gezeigt, dass tragfähige Lösungen zur Modernisierung der Verwaltung in kooperativem und konsensuellem Zusammenwirken zwischen Landes- und kommunaler Ebene erarbeitet werden können. Die erarbeiteten Lösungsansätze sollen eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen ermöglichen, die zum Wohle der Menschen in diesem Land fruchtbar gemacht werden soll. Wenn die Herausforderungen als gemeinsame wahrgenommen und die Chancen zusammen ergriffen werden, wird die Modernisierung der Verwaltung im Land Brandenburg ein Erfolg werden. Daraus leitet sich die Verpflichtung ab, die Aufträge der Arbeitsgruppe gemeinsam umzusetzen und die erarbeiteten Lösungsansätze weiterzuentwickeln.