



Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam

Per E-Mail

Minister des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg  
Herrn Karl-Heinz Schröter  
Henning-von-Treskow-Straße 9-13  
14467 Potsdam

## Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4  
14482 Potsdam

Telefon: 03 31 / 7 43 51-0  
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33

E-Mail: [mail@stgb-brandenburg.de](mailto:mail@stgb-brandenburg.de)  
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2015-06-03  
Aktenzeichen: 011-00

## **Beteiligung zu dem Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 Ihr Schreiben vom 19. Mai 2015**

Sehr geehrter Herr Minister,

für die Gelegenheit zu dem Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 gemäß Art. 97 Abs. 4 der Landesverfassung Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

### **1. Vorbemerkung**

Voraus schicken möchten wir den Hinweis, dass wir in dieser Stellungnahme nicht zu allen Einzelheiten des Entwurfs eingehen können, die Beteiligung unserer Mitglieder eingeleitet ist, aber eine Befassung des Präsidiums mit dem Entwurf noch aussteht. Daher möchten wir uns auf einige zentrale Punkte beschränken und im weiteren Verfahren Änderungen und Ergänzungen vorbehalten.

### **2. Erwartungen des Präsidiums an Leitbildentwurf nicht erfüllt**

Seine Erwartungen an den Entwurf des Leitbildes hatte das Präsidium bereits in einer Entschließung vom 26. Januar 2015 formuliert. Mit Blick darauf, dass das Ministerium des Innern und für Kommunales angekündigt hat, diese Stellungnahme zu veröffentlichen haben wir diese nochmals beigelegt. Gleiches gilt für den Katalog an Aufgaben, die abgestuft auf die Ebene der Städte, Gemeinden und Ämter übertragen werden sollten. Wie unten ausgeführt wird, erfüllt der Entwurf die Erwartungen in zentralen Punkten nicht.

### **3. Entwurf enthält noch nicht die im Beschluss des Landtages geforderten Aussagen**

Der Landtag Brandenburg hat in seiner Sitzung am 17. Dezember 2014 den Inhalt des Leitbildes vorgezeichnet, welches die Basis der Reform der Landes- und Kommunalverwaltungen bilden soll. Der Inhalt ist auch deswegen beachtlich, weil der Landtag die Landesregierung aufgefordert hat, einen breiten öffentlichen Dialog zum Entwurf des Leitbildes zu führen. Dies setzt allerdings voraus, dass der Entwurf zu den Gegenständen des Beschlusses des Landtages Brandenburg hinreichend bestimmte Aussagen enthält. Andernfalls müsste eine Bürgerbeteiligung zu einem inhaltlich unvollständigen Entwurf durchgeführt werden.

Der vorliegende Entwurf des Leitbildes erfüllt diese Anforderungen bislang noch nicht. Insbesondere enthält er noch keine Aussagen zu einer umfassenden Funktionalreform (speziell im Bereich

der kreisangehörigen Städte und Gemeinden) einschließlich von belastbaren Aussagen für einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich. Leider fehlen auch substantielle Aussagen zur Reform der Landesverwaltung, dem Ausbau des E-Governments und der Entwicklung des Verwaltungspersonals sowie finanzpolitische Zielsetzungen. Schließlich ist dem Entwurf auch kein belastbares Finanzierungskonzept der Reform zu entnehmen, dem einerseits eine dauerhafte Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden entnommen werden kann und sich andererseits mit der Finanzierung der verbliebenen Landesverwaltung befasst. Mithin fehlt nach hiesiger Auffassung die Grundlage, die zum Gegenstand einer umfassenden Bürgerbeteiligung gemacht werden kann.

#### **4. Reformziel ist zu schärfen**

In dem Entwurf werden Herausforderungen des Landes angerissen, die aus dem demographischen Wandel folgen. Hingewiesen wird auf die Einnahmesituation des Landes und die Einführung der Schuldenbremse. Dies bleibt alles recht unkonkret, um daraus eine umfassende Verwaltungsstruktur und kommunale Gebietsreform abzuleiten. Gleiches gilt für die Darstellung der Ausgangssituation der brandenburgischen Landesverwaltung. Ein vollständiges Bild erfordert, die Zahl der Beschäftigten und vollzeitäquivalente und die Ziele der Personalbedarfsplanung jedenfalls nicht unerwähnt zu lassen. Auch insoweit sind die Reformziele zu konkretisieren. Es ist nicht hilfreich, wenn im Rahmen der Vorstellung des Leitbildes ein Schwerpunkt auf mögliche Einsparungen von Personal oder Finanzmitteln nach Fusionen in den Raum gestellt werden, andererseits dies nicht als Reformziel ausdrücklich benannt wird.

#### **5. Entwurf berücksichtigt nicht das Bild der kommunalen Selbstverwaltung des Grundgesetzes**

Unter 2.1 formuliert der Entwurf Maßstäbe an die Leistungsfähigkeit öffentlicher Aufgabenträger. Dabei berücksichtigt er nicht das Bild der kommunalen Selbstverwaltung, wie es Art. 28 des Grundgesetzes vorsieht. Der Entwurf erweckt den Eindruck, Kommunen auf die Eigenschaft als öffentliche Aufgabenträger zu reduzieren. Dies greift zu kurz.

In einem Beschluss vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 – hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts vor dem Hintergrund der Gemeindegebietsreform in Sachsen Wesen und Inhalt kommunaler Selbstverwaltung in bemerkenswerter Klarheit zusammengefasst. Dabei werden die Unterschiede der kommunalen Selbstverwaltung zu anderen Verwaltungsbereichen deutlich herausgearbeitet. Wegen der Bedeutung für die Verwaltungsstrukturereform in Brandenburg erlauben wir uns, einige zentrale Passagen wörtlich wiederzugeben:

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist danach Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung (Rn 51).

Indem der Verfassungsgeber die gemeindliche Selbstverwaltung in den Aufbau des politisch-demokratischen Gemeinwesens des Grundgesetzes eingefügt und - anders als die Reichsverfassung von 1849 (§ 184), die Weimarer Reichsverfassung von 1919 (Art. 127) oder die Bayerische Verfassung (Art. 11) - nicht als Grundrecht, sondern als institutionelle Garantie ausgestaltet hat, habe er ihr – so das Bundesverfassungsgericht - eine spezifisch demokratische Funktion beigemessen.

*„Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren (vgl. BVerfGE 11, 266 <275 f.>). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche*

*Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht (vgl. BVerfGE 79, 127 <150>; 91, 228 <238>; 107, 1 <12>). Hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichert so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung. (Rn52)*

*Dem Wesen der institutionellen Garantie entsprechend bezieht sich der Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht auf die individuelle Gemeinde, sondern ist abstrakt-generell zu verstehen. Vor diesem Hintergrund kommt es bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht darauf an, ob die Verwaltungskraft einer Gemeinde für die Bewältigung der Aufgabe tatsächlich ausreicht (vgl. BVerfGE 79, 127 <151 f.>; 110, 370 <400>). Entscheidend ist, ob eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft bei typisierender Betrachtung eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann. Auch die Finanzkraft einzelner Gemeinden hat auf die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich keinen Einfluss; vielmehr muss der Staat gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Gemeinden gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, NVwZ-RR 2005, S. 665 <666 f.>). (Rn 53)*

*Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden (vgl. dazu BVerfGE 79, 127 <150 f.>; 83, 363 <383>; 91, 228 <236>; 110, 370 <400>; BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 - 2 BvR 1641/11 -, Umdruck S. 47, Rn. 114). (Rn 54)*

(...)

*Der Gesetzgeber hat die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen. Dabei muss er nicht jeder einzelnen Gemeinde, auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden, Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). Auch wenn die Verwaltungskraft der einzelnen Gemeinde grundsätzlich ohne Bedeutung für die Bestimmung der örtlichen Angelegenheiten ist, können die Aufgaben nicht für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaats kann ihr Interesse an einer möglichst weit gehenden Zuständigkeitszuweisung nicht beanspruchen (vgl. BVerfGE 110, 370 <401>). Trotz örtlicher Bezüge ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass eine Aufgabe, die einzelne größere Gemeinden in einem Landkreis auf örtlicher Ebene zu erfüllen vermögen, für andere Teile des Landkreises nur überörtlich erfüllbar ist (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Dezember 1998 - 7 C 11935/97 -, juris, Rn. 56; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 40 f.). (Rn 57)*

*Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf, vor allem, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration - etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung - scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (vgl. BVerfGE 79, 127 <153>). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochzonung“*

*erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet - jedenfalls grundsätzlich - keinen Aufgabenentzug (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). (Rn 58)“*

(...)

Die vollständige Entscheidung ist über die Internetseite des Bundesverfassungsgerichts aufrufbar.

Ein Leitbild für eine, eine Gemeindegebietsreform einschließende Verwaltungsstrukturreform des Landes muss dieses Bild der kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich der Aufgabenverteilung, der Einwohnerzahlen und auf der Finanzausstattung beachten.

Dem Entwurf ist nicht zu entnehmen, dass er sich mit der Frage der bürgerschaftlichen Erledigung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft bei den vorgeschlagenen Strukturmodellen auseinandersetzt.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur gemeindlichen Selbstverwaltung stützen die gemeindliche Erwartung nach Stärkung und Ausweitung der gemeindlichen Aufgabenträgerschaft, auch durch eine Verwaltungsstrukturreform. Zudem fordert es eine differenzierte Betrachtung zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen und tritt damit der Sichtweise, Aufgaben dürften nicht wie ein „Schweizer Käse“ unterschiedlich verteilt werden, klar entgegen. Die Kreise werden auf ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen begrenzt.

## **6. „Umfassende Funktionalreform“ nicht erkennbar**

In den letzten Monaten war vom Minister des Innern und für Kommunales und der Landespolitik betont worden, dass erst aus den Aufgaben die erforderlichen Strukturen abgeleitet werden können (vgl. z.B. für SPD/DIE LINKE vgl. Landtagesdrucksache 6/247, für CDU Landtagsdrucksache 6/297, für Bündnis 90/DIE GRÜNEN Beschluss des Landesparteiirates vom 9. Mai 2015). Auch der Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung das Prinzip bekräftigt, die Strukturen müssten sich an den Aufgaben orientieren.

In dem Entwurf des Leitbildes wird zwar das sich am Grundgesetz orientierende Aufgabenverteilungsprinzip „Die Gemeinden vor den Landkreisen - die Kreisebene vor der Landesebene“ formuliert. Es wäre zu erwarten, dass ein umfangreicher Katalog von Aufgaben von Landesbehörden zur Kommunalisierung empfohlen wird. Gleiches würde auch für Kreisaufgaben gelten, die auf den gemeindlichen Bereich zu übertragen sind. Zusätzlich hätte auch die differenzierte Betrachtung des Bundesverfassungsgerichts von Gemeinden unterschiedlicher Einwohnergrößenklassen berücksichtigt werden müssen.

### **6.1. Aufgabenübertragung auf kreisangehörige Städte und Gemeinden (so genannte Funktionalreform II)**

6.1.1. Für den Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden lässt das Leitbild aber keinen substantiellen Aufgabenzuwachs erkennen.

Die in der Anlage 2 des Entwurfs genannten Aufgaben können die amtsfreien Städte und Gemeinden sowie die Ämter nach hiesiger Auffassung grundsätzlich bereits in den jetzigen Strukturen erfüllen. Vielfach handelt es sich nämlich nur um Ausweitungen schon bislang erfüllter gemeindlicher Aufgaben: dies betrifft etwa den Aufwuchs an zu vollstreckenden Forderungen, die Ausweitung der Möglichkeit, Baumschutzsatzungen nicht nur im Innen- auch im Außenbereich zu erlassen oder die Ausweitung der Tätigkeit als Widerspruchsbehörde über Selbstverwaltungsaufgaben hinaus auf den Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu entscheiden.

Es fällt auf, dass viele Aufgaben die bereits jetzt von einzelnen Gemeinden erfüllt werden, nicht auf alle Gemeinden ausgedehnt werden sollen, dies betrifft zum Beispiel die Aufgabe des Vollzugs des Wohngeldgesetzes, die Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde, die von einzelnen Gemeinden nach dem Standarderprobungsgesetz erfüllt werden.

### **6.1.2. Übertragungsvorschläge des Städte- und Gemeindebundes kaum berücksichtigt**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte im Zusammenhang mit der Arbeit der Enquete-Kommission einen umfangreichen Aufgabenkatalog zur Übertragung auf die kreisangehörige Ebene vorgelegt. Dieser ist weitgehend unberücksichtigt geblieben.

Besonders problematisch ist auch, dass städtische Selbstverwaltungsaufgaben, die gerade größere Städte oder Gemeinden aus finanziellen Gründen an Landkreise abgeben mussten (z.B. Musikschulen, weiterführende Schulen) insoweit nicht wieder in die gemeindliche Trägerschaft zurückgeführt werden. Der Entwurf des Leitbildes lässt nicht erkennen, dass sich die Verfasser mit der Frage auseinandergesetzt haben, welche Aufgaben bei der großflächigen Territorialstruktur der brandenburgischen Städte und Gemeinden mittlerweile als Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft anzusehen sind. Die Gemeindestrukturreform 1998-2003 hatte nämlich auch das Ziel, durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung die Voraussetzungen zu schaffen, dass im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere kommunale Ebene verlagert werden können. Zwar ist die Zahl der Gemeinden von etwa 1600 auf ca. 420 zurückgeführt worden. Gleichwohl ist seither die Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene (wenn man einmal von der Herabstufung von bisherigen Kreisstraßen zu Gemeindestraßen absieht) unterblieben. Richtigerweise hätten insbesondere in großflächigen Gemeinden überörtliche Kreisaufgaben übertragen werden müssen.

Offen ist auch die Zukunft der bisherigen Großen kreisangehörigen Städte. Lediglich für bislang kreisfreie Städte soll ermöglicht werden, einzelne Aufgaben zu erfüllen, die ansonsten die Landkreise wahrnehmen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die vorhandenen leistungskraftbezogenen Differenzierungen entgegen der Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes zurückgeführt werden sollen.

### **6.1.3 Zudem unter Vorbehalt**

Hinzu kommt, dass die Funktionalreform II unter zwei Vorbehalten gestellt ist:

#### **6.1.3.1 Mindesteinwohnerzahl 10.000, aber nicht landesweit erreichbar**

Zum einen wird verlangt, dass alle gemeindlichen Verwaltungen in der Regel mindestens für 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Prognose 2030) zuständig sind. Die die Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erreichende Funktionalreform würde also faktisch eine – nach dem Koalitionsvertrag ausgeschlossene - Gemeindegebietsreform voraussetzen. Im Übrigen belegen andere Bundesländer, dass kleinteiligere gemeindliche Ebenen mehr Aufgaben als im Land Brandenburg erfüllen können.

Der Grundsatz, Strukturen aus Aufgaben abzuleiten, wird damit umgedreht.

Nachdem die letzte Gemeindestrukturreform erst vor wenigen Jahren dem damaligen Leitbild entsprechend abgeschlossen worden ist, würde eine weitere gesetzliche Gemeindestrukturreform auch das verfassungsrechtliche Mehrfachneugliederungsverbot verletzen.

#### **6.1.3.2 Mehrkostenausschuss für den Landeshaushalt, dürfte Funktionalreform verhindern**

Zum anderen wird unter Nummer 10 als weitere Bedingung verlangt, dass durch die Funktionalreform „keine Mehrbelastungen“ für den Landeshaushalt entstehen. Eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung soll erreicht werden, so dass keine Reformkosten zusätzlich einzuplanen seien. In der Vergangenheit hat sich dies als größtes Verhinderungsargument einer Funktionalreform erwiesen. Städte, Gemeinden und Ämter waren nämlich nicht in der Lage, im Vorhinein einen solchen Beweis zu führen. Dieser Gedanke ist auch nicht mit der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu vereinbaren. Der Entwurf des Leitbildes zielt damit auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird.

#### **6.1.4. Aufgabenübertragung vom Land auf Landkreise und kreisfreie Städte (Funktionalreform I)**

Im Vergleich zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden umfangreicher fällt die Liste von Landesaufgaben aus, die auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden sollen. Gleichwohl sind auch hier an verschiedenen Stellen inhaltliche Einschränkungen vorgesehen. Etwa, wenn beim Landesamt für Soziales und Versorgung eine zentrale Aufgabenwahrnehmung weiterhin sichergestellt werden soll. Dem Entwurf ist auch nicht zu entnehmen, welcher Anteil des Landespersonals von der Übertragung insgesamt erfasst werden soll.

Wie bei der Funktionalreform II steht die Aufgabenverlagerung vom Land auf die Landkreise und kreisfreien Städte unter dem Vorbehalt, keine Mehrbelastungen für den Landeshaushalt entstehen zu lassen. Mit der Übertragung auf die Kommunen soll eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung erreicht werden, so dass keine Reformkosten einzuplanen sein (Seite 23).

Der unter den Punkt 4.1 für Aufgabenübertragungen enthaltene Vorbehalt einer Kostendeckelung auf den Stand des Jahres 2014 dürfte nicht mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg in Einklang zu bringen sein. Dies hat nämlich entschieden, dass bei Aufgabenübertragungen die Kommunen einen Anspruch auf eine vollständige und finanzkraftunabhängige Erstattung der mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe verbundenen notwendigen Kosten haben (Urteil vom 14. Februar 2002 – VfGBbg 17/01).

Da es dem Entwurf an einem umfassenden Katalog zu übertragender Aufgaben fehlt, bedingt dies auch ein Fehlen der Erörterung des Ausgleichs für finanzielle Mehrbelastungen. Aber auch soweit Aufgaben bezeichnet werden, fehlt es an belastbaren Aussagen zu den Kosten des Vollzugs der zur Zeit auf der Ebene des Landes bzw. der Landkreise verursacht wird und einer Abschätzung der künftigen Kosten.

#### **6.1.5. Zusammenfassung: Keine umfassende Funktionalreform vorgeschlagen**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss daher festgehalten werden, dass der Auftrag des Landtages nach Vorschlägen für eine umfassende Funktionalreform unter Benennung zu übertragender Aufgaben und Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen mit dem Leitbildentwurf noch nicht vorgelegt wurde.

### **7. Keine substantiellen Reformziele für die Landesverwaltung erkennbar**

Zu dem Auftrag des Landtages nach Aussagen zur Reform der Landesverwaltung enthält das Leitbild nur spärliche Ausführungen. Unter Nummer 7 wird allgemein die „Fortsetzung der Reform der

Landesverwaltung und der Justiz“ in Aussicht gestellt. Bemerkenswerterweise fehlen Aussagen zu den Stellenzielen der künftigen Personalbedarfsplanung. Auch bleibt unerwähnt, dass im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung ein erheblicher Personalaufwuchs vereinbart worden war. Kaum Aussagen finden sich auch zu den finanzpolitischen Zielen des Landes selbst.

Ein Vergleich mit dem Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsreform, dem Finanzplan des Landes Brandenburg oder der Personalbedarfsplanung wie sie aktuell im Landtag diskutiert wird zeigt, dass das Land durchaus in der Lage ist, substantiierte Ziele zur Reform der Landesverwaltung, der Entwicklung des Verwaltungspersonals und finanzpolitische Ziele zu formulieren.

### **8. Kreisgebietsreform führt zur Schwächung der kreisfreien Städte**

Bezogen auf das Jahr 2030 sollen die Landkreise Brandenburg eine Regel-Mindesteinwohnerzahl von 175.000 aufweisen.

Dem Entwurf ist allerdings nicht zu entnehmen, wie diese Zahl aus künftig wahrzunehmenden Aufgaben abgeleitet wird und welche Effekte auf den Einsatz von Personal oder Sachmitteln erwartet werden. Es kann nicht genügen, zu Begründung allein auf Reformergebnisse in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt zu rekurrieren. Der Vollständigkeit halber müssen dann auch die Vergleichswerte aus den anderen deutschen Flächenländern genannt werden.

Für die kreisfreien Städte wird ohne Berücksichtigung der Gründe der Kreisfreiheit die Regel-Mindesteinwohnerzahl für die Landkreise eingeführt. Städte werden damit zu Unrecht Gemeindeverbänden gleichgesetzt. Dies berücksichtigt nicht den Unterschied zwischen einem Landkreis als ergänzende, die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter abstützende Gebietskörperschaft und einer kreisfreien Stadt mit oberzentraler Funktion. Die Verfasser des Leitbildes setzen sich mit dieser Gleichsetzung auch darüber hinweg, dass Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft nicht für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sind und sich vielmehr nach Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur unterscheiden. Hinzu kommt, dass die Einkreisung von drei Städten ohne substantiierte empirische Untersuchungen entschieden werden soll. Ein partizipationsfähiger Entwurf eines Leitbildes müsste allerdings eine Analyse der Ursachen der hohen Kassenkredite mehrerer kreisfreier Städte enthalten und sich auch damit auseinandersetzen, aus welchen Gründen die im Rahmen der ersten Kreisgebietsreform eingekreiste Stadt Eisenhüttenstadt noch weiter geschwächt wurde.

Die Aufgabenerfüllung der eingekreisten ehemaligen kreisfreien Städte soll nach dem Entwurf deutlich eingeschränkt werden. Aufgaben, die ansonsten die Landkreise erfüllen sollen die Oberzentren in eigener Zuständigkeit nämlich nur wahrnehmen „können“, wenn diese „Leistungen“ regelmäßig bürgernah zu erbringen und prägend für das urbane Leben seien. Dies erinnert an die Voraussetzungen der Aufgabenübertragung an Große kreisangehörige Städte der Kommunalverfassung, die entgegen der gesetzlichen Zielstellung nicht umgesetzt wurde. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die bisherigen kreisfreien Städte nur im Ausnahmefall Aufgaben wahrnehmen können, die ansonsten von den Landkreisen erfüllt werden und im Übrigen wie eine amtsfreie Gemeinde mit 10.000 Einwohnern behandelt werden.

Unklar bleibt auch, wie die bisherigen Oberzentren dadurch gestärkt werden sollen, dass bislang bei ihnen angesiedelte Behördenstandorte abgezogen und in der Fläche verteilt werden sollen. Gleiches gilt auch für den Ansatz, Kreisverwaltungen mit vielen Nebenstellen zu planen, selbst den Hauptsitz des Kreises zur Disposition zu stellen.

Der Auftrag, Vorschläge vorzulegen, **wie** die Oberzentren nach dem Leitbild gestärkt werden sollen, kann damit nicht als erfüllt angesehen werden.

## **9. Schwerpunkt: Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene**

### **9.1 Einführung einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 (2030) nicht begründet und vielfach auch nicht angemessen**

Einen Schwerpunkt des Leitbildes stellen die Vorschläge zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene dar. Zentrale Aussage ist die Zusammenführung der gemeindlichen Verwaltungen auf eine Einwohnerzahl von mehr als 10.000 im Jahr 2030. Eine Ableitung dieser, auch im Vergleich der Bundesländer, hohen Zahl aus künftig zu übernehmenden Aufgaben findet sich nicht.

Die Einwohnerzahl von 10.000 wird zwar als freiwillig bezeichnet und ist auch wegen des Verbotes der Mehrfachneugliederungen nicht durch gesetzliche Maßnahmen zwangsweise zu erreichen. Gleichwohl knüpft eine mögliche Funktionalreform an eine *landesweite* Durchsetzung an.

Im Sondervotum zum Abschlussbericht der Enquetekommission hatten die Mitglieder Große und Böttcher darauf hingewiesen, dass eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 (bezogen auf das Jahr 2030) in dünn besiedelten Landesteilen zu Körperschaften mit einer Fläche von über 600 km<sup>2</sup> führen werde.

Im Ergebnis führt diese Mindesteinwohnerzahl dazu, dass für etwa drei Viertel der Städte und Gemeinden eine Gebietsreform in Aussicht steht, ohne überhaupt eine empirische Analyse vorgenommen zu haben.

### **9.2. Keinen Vorrang der Einheitsgemeinde vorsehen**

Entgegen den Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg wird ein *Vorrang der Einheitsgemeinde* formuliert (Seite 17). Dies wird auch dadurch forciert, dass sich nicht mehrere bislang amtsfreie Gemeinden zu neuen Ämtern zusammenschließen dürfen (Seite 18). Im Städte- und Gemeindebund Brandenburg war ein Positionspapier „Ämter haben Zukunft“ erarbeitet worden. Dies macht deutlich, dass in einem dünn besiedelten Flächenland Ämter eine gute Alternative zu großflächigen Einheitsgemeinden darstellen. Die Personalstatistik machte deutlich, dass für Ämter und amtsfreie Gemeinden im Laufe der letzten Jahre kaum ein unterscheidbarer Personaleinsatz festzustellen ist. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass sich bestehende kleinere amtsfreie Gemeinden einer gemeinsamen neu zu bildenden Amtsverwaltung bedienen könnten.

### **9.3. Fortentwicklung der Ämter zum echten Gemeindeverband „Amtsgemeinde“ mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden**

Die bisherigen Ämter sollen zu Amtsgemeinden fortentwickelt werden (Seite 17). Amtsdirektor und Amtsausschuss werden damit unmittelbar vom Volk gewählt. Da entgegen den Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes nicht vorgesehen ist, kreisliche Selbstverwaltungsaufgaben auf die gemeindliche Ebene zu übertragen, dürften die amtsangehörigen Gemeinden einen beträchtlichen Teil ihrer Selbstverwaltungsaufgaben an die Amtsgemeinden abgeben müssen. Abgesehen davon, dass für diesen Aufgabenzug keine sachlichen Gründe benannt werden, ist daran zu erinnern, dass dies mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden ist. Im Sondervotum zum Abschlussbericht der Enquetekommission hatten die Mitglieder Große und Böttcher ausgeführt:

„Die von der Kommission ebenfalls befürwortete Fortentwicklung der Ämter von Bundkörperschaften zu echten Gemeindeverbänden mit einer unmittelbar gewählten Vertretung wird grundlegend in die Verantwortungs- und Aufgabenverteilung der bisherigen Ämter eingreifen. Die Städte und Gemeinden werden viele bislang gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben kraft Gesetzes an die Amtsgemeinde abtreten müssen. Dieses ist mit einem nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Risiko verbunden. Der Zuständigkeitsvorrang der Gemeinde gegenüber dem Landkreis gilt zumindest in abgeschwächter Form auch gegenüber dem Gemeindeverband „Amtsgemeinde“. In diesem



Zusammenhang sei nur daran erinnert, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg eine Übertragung der Flächennutzungsplanung von den amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter als mit der Verfassung unvereinbar angesehen hatte. Das Gericht hatte im Urteil vom 21.03.2002 - VfGBbg 19/01 -, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de) ausgeführt:

*„Ebenso wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. hierzu BVerfGE 79, 127, 152) räumt auch Art. 97 Abs. 2 LV Gemeinden in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen Vorrang ein, den der Gesetzgeber bei der Zuordnung von Aufgaben grundsätzlich auch im Verhältnis der Gemeinden zu den Ämtern zu berücksichtigen hat (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 17. Oktober 1996 – VfGBbg 5/95 -, LVerfGE 5, 79, 89 f.). Nur wenn die Aufgabe keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter besitzt, ist der Gesetzgeber in der Aufgabenzuordnung frei (vgl. BVerfGE 79, 127, 152). Hat die Aufgabe indes örtliche Relevanz, muß der Gesetzgeber berücksichtigen, dass sie insoweit grundsätzlich der Gemeindeebene zuzuordnen ist (BVerfGE, ebd.). Will er die Aufgabe den Gemeinden gleichwohl entziehen, kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 97 LV überwiegen (vgl. dazu BVerfGE 79, 127, 152).“*

Für die neuen Amtsgemeinden fehlt es auch an einem Finanzierungskonzept in dem Leitbild. Im Entwurf müsste deutlich gemacht werden, ob die künftigen Amtsgemeinden neben den amtsangehörigen Gemeinden, wie etwa in Rheinland-Pfalz, eigenständig am kommunalen Finanzausgleich teilhaben werden. Für die Bevölkerung der künftigen Ortsgemeinden ist es in dem öffentlichen Dialogprozess unverzichtbar zu wissen, wie sich die künftigen Gebietskörperschaften finanzieren werden und in welchem Umfang ihren Körperschaften freie Mittel zur Verfügung stehen.

#### **10. Ausweitung der Ortsteilverfassung dürfte örtliche Gemeinschaft zersplittern**

Der Entwurf des Leitbildes sieht weiterhin eine deutliche Ausweitung der so genannten Ortsteilverfassung (Seite 18) vor. Beispielsweise sollen *hauptamtliche* Ortsvorsteher in Ortsteilen ab 3000 Einwohnern eingeführt werden. Im Leitbildentwurf wird die Meinung vertreten, Bürgerinnen und Bürger größerer Städte könne die Identifikation mit ihrer Stadt oder Gemeinde dadurch erleichtert werden, wenn ihnen auf ihren Ortsteil bezogene Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Nach den Erfahrungen mit der Gemeindestrukturreform 1998 - 2003 dürfte dies allerdings gegenteilige Wirkung entfalten. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte erwartet, dass im Ergebnis der Weiterentwicklung der Ortsteilverfassung nicht die örtliche Gemeinschaft zersplittert und die Gemeindevertretung als unmittelbar vom Volk gewählte Vertretung herausgehoben wahrnehmbar sein wird. Dies wird beispielsweise dadurch infrage gestellt, wenn Ortsvorsteher den direkt gewählten Volksvertretern praktisch gleichgestellt sind. Im übrigen belegt die Initiative der Ausweitung von Ortsteilrechten den Eindruck, dass vielfach die im Rahmen der Gemeindestrukturreform 1998-2003 neu gebildeten Städte und Gemeinden noch nicht zu einer örtlichen Gemeinschaft zusammengewachsen sind. Wenn die Verfasser des Leitbildes die Gemeindestrukturreform mit einer Ausweitung von Ortsteilrechten begleiten wollen, bestätigen sie dies mittelbar. Es wäre falsch davon zu sprechen, mit der Ortsteilverfassung eine Identifikation mit der Gesamtgemeinde zu erleichtern. Vielmehr wäre das Gegenteil der Fall. Eine Gemeinde ist nämlich gerade kein „Zweckverband“ von Ortsteilen, sondern muss sich nach dem Leitbild des Grundgesetzes insgesamt als örtliche Gemeinschaft verstehen.

#### **11. Reformfinanzierung**

Wie bereits ausgeführt, soll nach dem Entwurf durch die angekündigte Funktionalreform keine Mehrbelastung für den Landeshaushalt entstehen. Der Entwurf lässt allerdings offen, welche finanziellen Auswirkungen von Kreiszusammenschlüssen oder Einkreisungen überhaupt erwartet werden.

Reformbedingte Einmalkosten (Zusammenlegung von Verwaltungen, Kosten für den Personalübergang im Rahmen von Aufgabenübertragungen) sollen richtigerweise durch vom Land bereitgestellte Finanzmittel abgesichert werden. Soweit Teilentschuldungen in Aussicht gestellt werden, sollen diese Mittel "solidarisch" aus Landesmitteln **und** der Verbundmasse (des FAG) bereitgestellt werden (Seite 23). Dies wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg abgelehnt. Von den verantwortlich wirtschaftenden Städten und Gemeinden kann nicht erwartet werden, eine vom Land initiierte Gebietsreform zu erheblichen Teilen zu finanzieren.

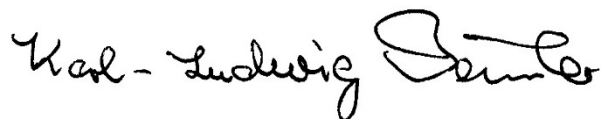
Gleiches gilt für die Verlagerung der Soziallasten der Oberzentren auf das Umland. Zwar sollen Kreisumlagen in der Folge von Einkreisungen nicht erhöht werden. Den neuen Landkreisen werden zu diesem Zweck befristete „Standardanpassungszuschüsse“ in Aussicht gestellt, um „zusätzliche finanzielle Belastungen“, die aus dem Übergang von Ausgaben der kreisfreien Städte auf die neuen Landkreise verbunden sind und nicht von den Städten zu zahlenden Kreisumlagen abgedeckt werden können, zu kompensieren. Diese sind aber von vornherein befristet und werden nicht dauerhaft verhindern, dass zu tragende Sozialkosten auf kommunale Schultern um verlagert werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass mit dem Leitbildentwurf bislang noch kein Konzept vorgelegt wurde, an dem der Auftrag des Landtages geprüft werden kann, ein „ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden“ vorzulegen.

## **12. Zusammenfassende erste Bewertung des Leitbildentwurfs**

Es bleibt festzuhalten, dass mit dem vorgelegten Entwurf der Auftrag des Landtages nach Vorlage des Vorschlages einer umfassenden Funktionalreform einschließlich des Ausgleiches von finanziellen Mehrbelastungen noch nicht nachgekommen wurde. Gleiches gilt für ein Konzept für die Reform der Landesverwaltung einschließlich des Ausbaus des E-Government, der Entwicklung des Verwaltungspersonals und finanzpolitischer Ziele. Stattdessen wurde jetzt ein Vorschlag der vollständigen Neuordnung beider kommunaler Ebenen vorgelegt, ohne sich allerdings mit den Effekten auf den Einsatz von Personal und Sachmitteln auseinanderzusetzen. Vor der Einleitung des breiten öffentlichen Dialogs sollte dies belastbar nachgeholt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Ludwig Böttcher

2 Anlagen