

Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg

Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und
Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg
2020“ des brandenburgischen Landtages

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl.-Verw.wiss Falk Ebinger

Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

Bochum, 21. Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Methodisches Vorgehen	11
3	Aufgabenprüfung	13
3.1	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF).....	13
3.1.1	Allgemeiner und Technischer Arbeitsschutz	13
3.1.2	Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge.....	20
3.1.3	Aufsicht über unterstützende Wohnformen.....	26
3.1.4	Erstattung von speziellen Sozialleistungen	28
3.2	Ministerium des Innern	29
3.2.1	Waffenrecht.....	29
3.2.2	Gutachterausschüsse der Vermessungsverwaltung	31
3.2.3	Enteignungsangelegenheiten	33
3.2.4	Stiftungsangelegenheiten.....	34
3.2.5	Beglaubigung von Urkunden	35
3.3	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	37
3.3.1	Obere Verkehrsbehörde	37
3.3.2	Straßenbau und Straßenbetrieb.....	39
3.3.3	Fördermittelverwaltung	48
3.3.4	Flurneuordnung	50
3.3.5	Forstverwaltung.....	52
3.3.5.1	Forstverwaltung/Hoheitliche Aufgaben.....	58
3.3.5.2	Forstverwaltung/Gemeinwohlorientierte Aufgaben	59
3.3.5.3	Forstverwaltung/Waldbewirtschaftung.....	62
3.4	Ministerium der Justiz.....	64
3.4.1	Kirchenaustritte	64
3.4.2	Resozialisierungshilfe	65
3.5	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).....	67
3.5.1	Natur- und Artenschutz	67
3.5.2	Grenzveterinärdienst.....	73
3.5.3	Wasserwirtschaft.....	74
3.5.4	Immissionsschutz.....	76
3.6	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	81
3.6.1	Denkmalpflege.....	81

3.7	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBJS).....	84
3.7.1	Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	84
3.7.2	Fachliche Beratung und Unterstützung der freien Träger der Jugendhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.....	85
3.7.3	Schulaufsicht.....	86
3.7.4	Schulpsychologische Beratung	89
3.8	Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten	91
3.8.1	Gewerberecht.....	91
4	Interkommunale Aufgabenverteilung.....	92
5	Zusammenfassung.....	94
	Abbildungsverzeichnis	98
	Literatur und Quellen	99
	Anang: Szenarien für die brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte	102

1 Einleitung

Die Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages (EK 5/2) hat den Gutachter am 4.9.12 beauftragt eine „Stellungnahme zu einer möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben“ zu erarbeiten. Die Stellungnahme erfolgt auf Grundlage einer Aufgabenliste der AG Aufgabenerfassung der EK 5/2, die dem Gutachter am 17.9.12 übersandt wurde.¹ Das Gutachten soll am 21.10.12 dem Auftraggeber übermittelt werden, um es auf den Sitzungen der EK 5/2 am 25./26.10.12 zu diskutieren. Deutlich wird, dass die Erstellung des Gutachtens mit einem **äußerst engen Zeitplan** verbunden war. Bevor nun im Einzelnen auf die Inhalte des Gutachtens eingegangen wird, sollen einige prinzipielle Vorbemerkungen erfolgen.

(1) Bei der Diskussion von Verwaltungsreformen lassen sich grundsätzlich zwei Herangehensweisen unterscheiden. Man kann die Notwendigkeit und das Ausmaß von Verwaltungsreformen orientiert an eher theoretischen, normativen oder prinzipiell wünschenswerten Zielen diskutieren oder **orientiert an den bestehenden, historisch gewachsenen Strukturen** und bezogen auf faktische Möglichkeiten einer anderen Aufgabenwahrnehmung. Hier wird sich an der zweiten Variante orientiert. Bedacht werden müssen neben den Zielen also immer auch die Transaktionskosten von Veränderungen, also die Frage, ob der angenommene Reformgewinn die Reformkosten in nennenswertem Umfang übersteigt.

(2) Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und Rationalitäten. Bei der Bewertung der Aufgabenerfüllung müssen daher **verschiedene Zieldimensionen** berücksichtigt werden.

- **Rechtmäßigkeit (juristische Rationalität):** Diese umfasst die Maßstäbe der Legalität, der Gesetzmäßigkeit der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes sowie eine einheitliche Rechtswahrnehmung.
- **Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität):** Dies betrifft die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns sowie die effizientem Handeln zugrunde liegenden Strukturen (Skaleneffekte) sowie die Vermeidung von Transaktionskosten.
- **Legitimität (politische Rationalität im Sinne von politics),** also die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, der Bürgernähe (ortsnahe Erledigung von Anliegen), der Teilhabe sowie der Berücksichtigung der regionalen und politischen Identitäten vor Ort.
- **Funktionalität und Effektivität (politische Rationalität im Sinne von policy),** also die Bündelung und Koordination unterschiedlicher Aufgaben und dadurch zu erzielende Synergieeffekte und der notwendige Spezialisierungsgrad.

Konkret bedeutet dies die Suche nach dem Verwaltungsmodell, dass für die größtmögliche Anzahl von Verwaltungsaufgaben eine größtmögliche Bürgernähe, Rechtssicherheit, optimale materielle Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit gewährleistet. Die of-

¹ Die AG Aufgabenerfassung wurde von der EK 5/2 mit Beschluss vom 28. Oktober 2011 eingesetzt. Die Aufgabenliste ist recht umfangreich, muss aber nicht zwingend als abschließend angesehen werden. Die Begutachtung bezieht sich jedoch aus Zeit- und Kapazitätsgründen in der Regel explizit auf die Liste der AG Aufgabenerfassung. An einzelnen Stellen, z.B. im Bereich der Wasserwirtschaft, werden jedoch weiterführende Hinweise gegeben.

fensichtliche Krux besteht darin, dass sich diese Kriterien nicht im Gleichschritt optimieren lassen, aber auch keiner dieser Aspekte unverhältnismäßig vernachlässigt werden darf. So stehen Wirtschaftlichkeit und bestmögliche Aufgabenerfüllung in einem steten Widerstreit, aber auch zwischen den anderen Dimensionen existieren latente Zielkonflikte. Dennoch muss versucht werden, diese Kriterien, soweit wie möglich, gemeinsam zu optimieren, denn es gibt kein vorrangiges Rationalitätskriterium. Grundlage der folgenden Ausführungen ist daher ein Verständnis von Verwaltungshandeln, bei dem versucht wird, diese unterschiedlichen Anforderungen gemeinsam zu betrachten und **gegeneinander abzuwägen**.

(3) Unter Kommunalisierung wird die Überführung von Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen verstanden. Kommunen in diesem Sinne umfasst sowohl die Landkreise und kreisfreien Städte als auch die Gemeinden und speziell in Brandenburg ebenso die Ämter. Die **Kommunalisierung von Zuständigkeiten** ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes **grundsätzlich positiv** zu bewerten.² Dabei ist jedoch immer die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten (vgl. Bauer et al. 2007; Ebinger/Bogumil 2008). Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen.

(4) Aufgabenübertragungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften können rechtlich unterschiedlich ausgestaltet werden. Es lassen sich prinzipiell vier Möglichkeiten einer Aufgabenübertragung unterscheiden:

- **Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben:** Der kommunale Verwaltungsträger wird zwingend, aber in Verantwortung und mit Gestaltungsraum seiner Selbstverwaltungsorgane tätig.
- **Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung:** Aufgabenträger wird der kommunale Verwaltungsträger, regelmäßig der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt. Der (bisherige) Aufgabenträger Land beeinflusst die Aufgabenerfüllung durch Weisungen genereller Art, aber er hat auch Möglichkeiten auf Einzelfälle einzuwirken (sog. Sonderaufsicht).
- **Auftragsangelegenheit:** Der kommunale Verwaltungsträger wird im Auftrag des Landes oder Bundes tätig.
- **Staatliche Aufgabe** in Form der Organleihe: Der Landrat oder Oberbürgermeister wird als allgemeine untere staatliche Landesbehörde tätig, wobei er sich grundsätzlich des Verwaltungsapparates des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt bedient.³

² In Brandenburg lässt sich diese grundsätzlich positive Bewertung der Kommunalisierung von Zuständigkeiten auch aus dem Funktionalreformgrundsatzgesetz aus dem Jahr 1994 ableiten, dass trotz kleinerer Änderungen – zuletzt im Jahr 2009 – weiterhin in § 1 Abs. 2/Abs. 3 vorgibt, dass zumindest neue Aufgaben vorrangig auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden sollen.

³ Aus juristischer Sicht werden die ersten beiden Formen als echte und die letzten beiden Formen als **unechte** Kommunalisierung bezeichnet (Burgi 2010). Bei der **echten** Kommunalisierung sollen die übertragenen Aufgaben den Charakter von Selbstverwaltungsaufgaben annehmen. Innerhalb dieser nur in den Ländern mit monistischem System vorzufindenden Kategorie kann zwischen der **teilweisen** und der

In Brandenburg finden sich bei den bisher übertragenden Aufgaben auf die Kommunen die genannten Modelle „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“, „Auftragsangelegenheiten“ und „Staatliche Aufgaben“⁴, wobei ein deutliches Übergewicht bei einer Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung liegt. Dies kann auf § 2 Abs. 1 des Funktionalreformgrundsatzgesetzes zurückgeführt werden, der diese Übertragungsform als Regelfall vorsieht. Faktisch liegen in Brandenburg die Aufgabenübertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung und die Aufgabenübertragung als staatliche Aufgabe hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen sehr nahe beieinander, da gemäß §§ 131 Abs. 1, 54 Abs. 1 Nr. 3 der brandenburgischen Kommunalverfassung der Landrat auch bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in der Regel alleine entscheidet, ohne dass eine Beteiligung des jeweiligen Kreistages stattfindet. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Entscheidungskompetenzen der Gebietsvertretungen nicht anwachsen würden, wenn weitere Aufgaben übertragen werden, es sei denn, im Rahmen der Aufgabenübertragung wird explizit gesetzlich vorgesehen, dass eine Beteiligung des jeweiligen Kreistages erfolgen muss oder man wählt die Form der Übertragung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Kurz gesagt: eine Aufgabenübertragung auf die Kreisebene würde nach der aktuellen Rechtslage in Brandenburg vor allem den Handlungsspielraum der Landräte erweitern.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund soll nun die Vorgehensweise dieses Gutachtens erläutert werden. Die Fragestellungen der zukunftsfähigen Organisation der kommunalen Selbstverwaltung und der Optimierung der staatlichen Verwaltungsstrukturen werden ausgehend **von einem aufgabenorientierten Ansatz** bearbeitet. In Kapitel 3 werden die von der AG Aufgabenerfassung benannten potenziellen Kommunalisierungsbereiche im Einzelnen diskutiert. Eine aufgabenbezogene Analyse fragt grundsätzlich danach,

- welchen Zweck die Verwaltungstätigkeit hat,
- wie häufig bestimmte Vorgänge erledigt werden müssen,
- welche Spezifität die Aufgabe hat,
- welche unterschiedlichen Institutionalisierungsformen existieren und
- welche sich im empirischen Vergleich als erfolgreicher – gemessen an den oben genannten Bewertungskriterien – erweisen.

Eine detaillierte Analyse ist angesichts des Zeit- und Finanzrahmens des Gutachtens nicht möglich, dennoch sind die Ausführungen in Kapitel 3 an diesen Zielvorgaben ei-

vollständigen echten Kommunalisierung unterschieden werden. Nur teilweise ‚echt‘ erfolgt die Kommunalisierung, wenn das Land die inhaltliche Letztverantwortung behält. Dies geschieht durch den Vorbehalt eines Weisungsrechts, d. h. durch die Übertragung als Pflichtaufgabe nach Weisung. Als ‚unecht‘ können diejenigen Kommunalisierungen qualifiziert werden, bei denen die übertragenen Aufgaben nicht zu Selbstverwaltungsangelegenheiten werden, sei es aufgrund politischer Entscheidung, sei es aufgrund der im jeweiligen Land bestehenden Rechtslage nach der Verfassung bzw. der Gemeinde- oder Kreisordnung. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird dagegen nur die Übertragung in Form pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben als echte Kommunalisierung angesehen, da nur hier die Kommunalvertretungen ein Mitentscheidungsrecht haben.

⁴ Nach Angaben des MI sind in der Vergangenheit keine Aufgaben in Form einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe kommunalisiert worden. Der Grund liegt wahrscheinlich in der Annahme, dass eine solche Übertragbarkeitsvariante bei vormaligen Landesaufgaben den Handlungs- und Steuerungsspielraum des Landes weitgehend beseitigt (kritisch hierzu Burgi 2010).

ner aufgabenbezogenen Analyse orientiert. Die einzelnen Aufgaben werden kurz beschrieben und die möglichen Kommunalisierungseffekte bewertet (vgl. zum genauen methodischen Vorgehen Kapitel 2). In Kapitel 5 erfolgt eine Zusammenfassung.

Der vorgelegten Liste der AG Aufgabenerfassung ist nicht zu entnehmen, auf welche Gebietsstrukturen sich eine potentielle Kommunalisierbarkeit der Aufgaben bezieht. Vor dem allgemeinen Hintergrund der zukünftigen demografischen und finanziellen Lage des Landes Brandenburg und aufgrund von Entwicklungen und Diskussionen in anderen Bundesländern erscheint es dem Gutachter sinnvoll zu sein, die Kommunalisierungsfähigkeit von Aufgaben nicht nur bezogen auf die jetzige, sondern auch auf andere **mögliche Szenarien einer veränderten kommunalen Gebietsstruktur auf der Kreisebene** zu diskutieren. Vergleicht man die jetzigen Gebietsstrukturen in Brandenburg mit den anderen ostdeutschen Bundesländern, so liegt Brandenburg bezogen auf die Einwohner pro Kreis auf dem vorletzten Platz (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Größe und Fläche der Landkreise in den ostdeutschen Bundesländern 2010/ Szenarien Brandenburg 2015/2030

	Anzahl	Durchschnittliche Einwohnerzahl/Größe	
Stand 31.12.2010		Einwohner	Fläche in km²
Sachsen	10	286 029	1 757
Mecklenburg-Vorpommern	6	224 062	3 812
Sachsen-Anhalt	11	162 147	1 806
Brandenburg	14	150 871	2 054
Thüringen	17	98 743	903
Szenarien Kreisstruktur Brandenburg			
Bevölkerungsprognose Stand: 31.12.2010	durchschnittliche Einwohnerzahl 2015	durchschnittliche Einwohnerzahl 2030	Fläche in km ² Stand: 31.12.2011
Status quo: 14 Landkreise (plus 4 kreisfreie Städte)	147.000	132.000	2054
12 Landkreise (plus 1)⁵	191.000	172.000	2441
8 Landkreise (plus 1)	287.000	259.000	3661
5 Landkreise (plus 1)	458.000	413.000	5859

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stand Einwohnerzahl und Gebietsstand, 31. 12. 2010, für Mecklenburg-Vorpommern, 31. 12. 2011, alle Werte sind gerundet, Brandenburger Szenarien: - Statistischer Bericht A I 4 – j /11 und A V 2 – j /11; Amt für Statistik Juli 2012; Bevölkerungsentwicklung und Flächen der kreisfreien Städte, Landkreise und Gemeinden im Land Brandenburg 2011, Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg A I 8 – 11; erarbeitet vom Amt für Statistik und dem Landesbetrieb für Bauen und Verkehr; Mai 2012

Angeichts des dramatisch fortschreitenden demografischen Wandels in Brandenburg erscheint eine Kreisgebietsreform unvermeidbar, im Jahr 2030 wird ansonsten die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Kreis gerade noch bei 132.000 Einwohner liegen, davon vier deutlich unter 100.000 Einwohner (vgl. Anhang 1). Hier ist nun allerdings

⁵ Hier ist unterstellt, dass es nur noch eine kreisfreie Stadt (Potsdam) gibt.

nicht der Ort, ein exaktes Modell für eine solche Kreisgebietsreform zu entwerfen. Dies kann nur Gegenstand einer intensiven politischen Diskussion zwischen der Landesregierung, den Kommunen, den kommunalen Spitzenverbänden und den Bürgern sein. Deshalb sind die hier präsentierten Szenarien nicht als ausgereifte Modelle einer möglichen Kreisgebietsreform mißzuverstehen. **Ziel der Szenarien** ist es vielmehr anhand von begründeten **Denkmodellen**⁶ zu überprüfen, inwieweit **das Ausmaß einer möglichen Kommunalisierung mit einer Konsolidierung der Gebietsstrukturen zunimmt bzw. bei welchen Szenarien von vornherein eine Kommunalisierung ausscheidet**. Es ergibt wenig Sinn die Kommunalisierung von Aufgaben ausschließlich bei bestehenden Gebietsstrukturen zu betrachten.

Bei der Konstruktion der Szenarien wird davon ausgegangen, dass die neuen Landkreise möglichst vergleichbar hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, ihrer Fläche und ihrer Binnenstruktur ausgestaltet sein sollten.⁷ Ausgangspunkt aller drei Szenarien ist zudem die Annahme, dass die **Kreisfreiheit von Potsdam beibehalten** werden sollte.⁸ Damit ergeben sich folgende Szenarien:

- **12+ 1: Leichte Reduzierung** auf 12 Landkreise einschließlich der Einkreisung der drei kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder). Grundgedanke ist hier die weitgehende Aufrechterhaltung der bestehenden Landkreise - mit allerdings zwei Ausnahmen im Norden und Süden - um eine

⁶ Eine „optimale Kreisgröße“ kann wissenschaftlich nicht benannt werden. Die Orientierung in den 1970er Jahren geschaffenen, mit Ausnahme NRW, sehr konservativ gewählten Kreisgrößen erscheint angesichts der neuen Herausforderungen wie auch der technischen Möglichkeiten genauso unangemessen, wie die historische Orientierung an der Distanz, die an einem Tag zu Pferd durchritten werden kann. In eine belastbare Bewertung müssen neben Einwohnerzahlen, der Topographie und Siedlungsstruktur, Einwohnerdichte, Kreisfläche, Maximalentfernungen und die Entfernung zum Sitz der Kreisverwaltung, die verkehrliche Erschließung, wirtschaftliche und soziale Verflechtungen und schließlich auch kulturelle Aspekte einfließen. Elaborierte Entwürfe machen deshalb nur fallabhängig und unter Beteiligung der jeweiligen Landkreise Sinn (Bogumil et al. 2008). Grundsätzlich ist neben dem für die Wirtschaftlichkeit zentralen Faktor der Einwohnerzahl auf zwei die Größe von Kreisen beschränkenden Hürden hinzuweisen: (1) Der Erreichbarkeit der Verwaltung durch die Bürger und (2) der Möglichkeit der gewählten Repräsentanten, ohne unzumutbaren Aufwand an damit verbundenen Sitzungen und Veranstaltungen teilzunehmen. 1. Seitz (2007a: 10f.) geht für gewöhnliche Landkreise davon aus, dass „der Durchschnittsbürger deutlich weniger als einmal pro Jahr eine Kreisverwaltung aufsuchen muss.“ 2. Ein häufig angeführtes Argument gegen eine Vergrößerung von Landkreisen oder gegen sog. Regionalkreise ist, dass der größere (Fahr-) Aufwand die Bereitschaft zur Kandidatur senke und die Bürger somit ihres Grundrechts zur politischen Partizipation beraubt würden. Seitz (2007b: 138) belegt anhand von Zahlen aus Rheinland-Pfalz und Status quo in Brandenburg empirisch, „dass es selbst in den Flächenkreisen des Landes Brandenburg keine Evidenz für einen negativen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz und der Bereitschaft der Gemeindeglieder, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben, gibt“. Ob sich dieses Ergebnis auch bei einer weiteren Vergrößerung der Kreisflächen über die in Brandenburg vorzufindende Größe hinaus beibehält, kann nicht seriös abgeschätzt werden. Zu Bedenken ist allerdings, dass in zahlreichen Ballungsgebieten Fahrzeiten von rund einer Stunde bereits heute die Regel sind (Bogumil et al. 2008).

⁷ Dies ist nicht durchgängig mit gleicher Gewichtung der genannten drei Hauptfaktoren möglich angesichts der naturräumlichen Rahmenbedingungen und den bestehenden strukturellen Unterschieden.

⁸ Dies begründet sich nicht mit der Funktion „Landeshauptstadt“, sondern mit der Tatsache, dass für Potsdam ein deutlicher Bevölkerungszuwachs auf 187.300 Einwohner bis 2030 prognostiziert wird. Eine solche Einwohnerzahl erscheint im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten bundesweit als durchaus vertretbar. Zudem würde die Einkreisung von Potsdam in die jeweils umliegenden Landkreise ein deutliches „Ungleichgewicht“ zwischen den Landkreisen schaffen würde.

Mindestbevölkerungsgröße von 150.000 zu erreichen, was bis auf die Uckermark fast gelingt. Im Prinzip ist dieses Modell die Fortführung des Status quo unter Berücksichtigung der Bevölkerungsverluste.

- **8+1: Mittlere Reduzierung** auf 8 Landkreise einschließlich der Einkreisung der drei kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder). Ausgangspunkt ist die Überlegung, benachbarte Landkreise, die tendenziell engere Beziehungen aufweisen, zusammen zu legen und darüber hinaus halbwegs vergleichbare Flächengrößen zu erzielen. Allerdings zeigen sich sowohl bevölkerungsmäßig als auch flächenmäßig nicht unerhebliche Größenunterschiede. Insgesamt gäbe es aber keinen Landkreis, der deutlich unter 150.000 Einwohnern läge.
- **5+1: Starke Reduzierung** auf fünf Landkreise einschließlich der Einkreisung der drei kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder). Anknüpfungspunkt für das Szenarium mit fünf Landkreisen bilden die fünf Planungsregionen in Brandenburg. Alle fünf Planungsregionen umfassen ein Stück des Speckgürtels. Sie orientieren sich an den Hauptverkehrsachsen in Brandenburg und sind im Ergebnis bezüglich der Einwohnerzahl verhältnismäßig homogen zugeschnitten. Für dieses Szenarium spricht auch, dass es bereits durch die Regionalen Planungsgemeinschaften eine teilweise institutionelle Grundlage hat. Konkret heißt dies, dass die Zusammenarbeit in den Regionen nicht bei „Null“ anfangen würde. Wesentliches Argument für dieses Szenario ist jedoch, dass seine Einheiten dauerhaft eine Einwohnerzahl aufweisen, welche auch für spezialisierte Aufgabenbereiche die Vorhaltung eines professionellen Verwaltungsapparates möglich erscheinen lässt.

Daneben wird im Folgenden auch der **Status quo** (Beibehaltung der 14 Landkreise einschließlich der vier kreisfreien Städte Potsdam, Cottbus, Brandenburg und Frankfurt (Oder), 14+4) in die vergleichende Betrachtung mit einbezogen.

Bei den möglicherweise zu übertragenden Personalzahlen, die in Kapitel 3 und im Fazit dargestellt werden, ist zu berücksichtigen, dass hier die Personalstellen aus den Erfassungsbögen, die sich alle auf den Haushaltsplan 2011 stützen, entnommen wurden. Die einzige Ausnahme ist der Forstbereich, in dem in den Erfassungsbögen aus dem Gutachter nicht ersichtlichen Gründen, lediglich die avisierten Zielzahlen der Personalbedarfsplanung 2015 enthalten sind (vgl. Kapitel 3.3.5). Die Zahlen der Personalbedarfsplanung 2018 sehen z.T. deutlich niedrigere VZE für die einzelnen Bereiche vor. Diese systematisch einzubauen, war in der Kürze der Zeit nicht möglich und hätte auch eher zur Unübersichtlichkeit geführt. Zudem ist die Personalbedarfsplanung ein Planungsinstrument für die Landesverwaltung und die aktuelle Planung 2018 ist nicht vor dem Hintergrund einer möglichen Kommunalisierung entworfen worden. Bei der Ausgestaltung der Personalübergänge von möglichen Kommunalisierungen müssen jedoch die Personalbedarfsplanungen mit in den Blick genommen werden, will man die anvisierten Stellenreduzierungen realisieren.

Der Gutachtenauftrag bezieht sich ausschließlich auf eine „Stellungnahme zu einer möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben“. Als empfangende Ebene ist hier die Kreisebene gemeint. Fragen **interkommunaler Aufgabenverschiebungen** sind davon eigentlich nicht betroffen. Dennoch wird in Kapitel 4 kurz auf diesen Punkt einge-

gangen, stellt sich diese Frage doch in der Konsequenz möglicher Aufgabenübertragungen auf die Kreisebene.

Nicht Gegenstand dieser Begutachtung ist auch die Frage, welche Auswirkungen eine Aufgabenübertragung im Reflex auf die Landesverwaltung hätte. Ob die Zahl und der Zuschnitt der Landesoberbehörden, Einrichtungen und Landesbetriebe nach einer Übertragung angepasst werden könnte, bedarf hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer eigenen, vertieften Prüfung.

2 Methodisches Vorgehen

Um die Diskussion der von der AG Aufgabenerfassung vorgelegten Aufgabenliste möglichst transparent zu machen, ist ein einheitlicher **Prüfbogen** entwickelt worden. Die Prüfbogen bestehen aus einem Prüfkopf, der Kurzbeschreibung der potentiell kommunalisierbaren Einzelaufgaben, der Bewertung der Kommunalisierungseffekte sowie einer zusammenfassenden Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit.

Prüfkopf

Die Prüfbogen sind durchnummeriert. Der Nummerncode besteht aus dem Kürzel des jeweiligen Ressorts sowie einer laufenden Nr. der einzelnen Prüfaufträge entsprechend der Vorlage potentiell kommunalisierbarer Aufgaben der AG Aufgabenerfassung der Enquetekommission. Entsprechend der von den Ministerien ausgefüllten Erfassungsbögen sind Aufgabenblock und der Aufgabenbereich („Aufgabe“) angegeben. Die geprüften, von der Enquetekommission als potentiell kommunalisierbar angesehenen Aufgaben, können auch nur Teile dieser Aufgabenbereiche umfassen, welche hier als „Einzelaufgaben“ bezeichnet werden. Die im Kopf der Prüfbögen angegebenen Vollzeit-Einheiten beziehen sich ausschließlich auf die Summe der in diesen Einzelaufgaben beschäftigten Mitarbeiter.

Beispiel

Prüfbogen MASF 1	
Ressort:	MASF
Block:	Arbeitsschutzverwaltung
Aufgabe:	Allgemeiner Arbeitsschutz / Technischer Arbeitsschutz (MASF 04, 06-09)
Anlagerung:	LAS VZE: 114

Kurzbeschreibung der potentiell kommunalisierbaren Einzelaufgabe(n)

Die Kurzbeschreibung der potentiell kommunalisierbaren Einzelaufgabe(n) gibt die Aufgabenbeschreibung der betrachteten Einzelaufgaben in den von den Ressorts gefertigten Erfassungsbögen⁹ sowie weitere Informationen wieder¹⁰.

Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte beinhaltet die gutachterliche Analyse, welche die Einschätzung der Kommunalisierungseffekte auf vier betrachteten Performanzdimensionen und in Bezug auf in der Einleitung skizzierten verschiedenen denkbaren Kommunalstrukturen erläutert. Die entscheidungsrelevanten Bewertungskriterien sind:

⁹ Soweit die Erfassungsbögen unvollständig waren bzw. erläuterungsbedürftig, hat das MI dem Gutachter ergänzende Informationen zur Verfügung gestellt.

¹⁰ Vielfach wurde auf die Internetseiten der Landesbehörden zurückgegriffen, ohne dass dies immer im Einzelnen ausgewiesen ist. Das verwendete Kartenmaterial stammt ebenfalls aus den Internetauftritten der brandenburgischen Landesbehörden bzw. der Landesregierung; das MI hat einer Verwendung in diesem Gutachten zugestimmt.

- **Fachlichkeit:** Effektivität der Aufgabenerfüllung, gemessen an fachlicher Differenzierung (Vorhaltung von Spezialisten und Technik, Aus- und Weiterbildungsbefähigung, räumliche Entfernung)
- **Wirtschaftlichkeit:** Verhältnis der zu erwirtschaftenden Skalen- und Verbundenträge
- **Bürgernähe:** Erreichbarkeit und Ortskenntnis
- **Politische Steuerung:** Sicherstellung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze

Die Einschätzung basiert auf den vom Gutachter in zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen gewonnenen Erfahrungen, weiteren wissenschaftlichen Veröffentlichungen, von Dritten veröffentlichten Quellen, den umfangreichen durch die EK5/2 und ergänzend durch das Innenministerium zur Verfügung gestellten Materialien (Erfassungsbögen, bisherigen Gutachten, Erkenntnisse der AG Verwaltungsmodernisierung) sowie auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern). Die Analyse schließt mit einer zusammenfassenden, tabellarischen Übersicht ab.

Beispiel

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Zum Abschluss der gutachterlichen Bewertung zu erwartender Kommunalisierungseffekte erfolgt eine zusammenfassende Bewertung der Sinnhaftigkeit einer Kommunalisierung der betrachteten Einzelaufgaben in die verschiedenen denkbaren Kommunalstrukturen.

Beispiel

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Aufgaben des Arbeitsschutzes	(-)	(-)	(-)	(0)

Wenn bei einem Szenario in der zusammenfassenden Bewertung + oder 0 angegeben ist, wird es grün markiert und ist prinzipiell kommunalisierbar.

3 Aufgabenprüfung

3.1 Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF)

3.1.1 Allgemeiner und Technischer Arbeitsschutz

Prüfbogen MASF 1	
Ressort:	MASF
Block:	Arbeitsschutzverwaltung
Aufgabe:	Allgemeiner Arbeitsschutz / Technischer Arbeitsschutz (MASF 04, 06-09)
Anlagerung:	LAS VZE: 114

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Im Bereich der Arbeitsschutzverwaltung soll die Kommunalisierbarkeit der Bereiche Allgemeiner Arbeitsschutz und Technischer Arbeitsschutz geprüft werden. Aufgrund der aus Sicht des Gutachters untrennbaren Verknüpfung dieser beiden Bereiche (s. u.), werden sie hier gemeinsam betrachtet. Die im MASF angelagerten Mitarbeiter (2 VZE in MASF04) werden nicht berücksichtigt, da ihre Aufgaben auch weiterhin auf ministerieller Ebene erfolgen müssen. Konkret würden mit einer Kommunalisierung die folgenden Teilaufgaben verlagert:

Allgemeiner, medizinischer und sozialer Arbeitsschutz (76 VZE)

1. Überwachungstätigkeit/Antragsbearbeitung (masf06)

- a. Arbeitsmedizin, Arbeitspsychologie, Epidemiologie
- b. Arbeitsschutzorganisation, Managementsysteme
- c. Arbeitsstätten, Ergonomie
- d. Arbeitszeitschutz, besonders schutzbedürftige Personen
- e. Sozialvorschriften im Straßenverkehr
- f. Bauarbeiterschutz, Land- und Forstwirtschaft

2. Untersuchungstätigkeit (masf09)

- a. Untersuchung von Unfällen bei der Arbeit
- b. Berufskrankheiten
- c. Feststellung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren

3. Präventionstätigkeit (masf07)

Öffentlichkeitsarbeit, Beratung und Kooperationen in Form von

- a. Beratung in Betrieben, Einrichtungen und Institutionen (Kammern, Innungen, Sozialpartnern)
- b. Fachberatung zur Gestaltung sicherer und gesunder Arbeitsplätze
- c. Internet- und Intranetpräsentationen
- d. Schulung externer Arbeitsschutzakteurinnen und -akteure

- e. Veröffentlichungen, Konferenzen, Messen

Technischer Arbeitsschutz (38 VZE)

1. Überwachungstätigkeit/Antragsbearbeitung (masf06)

- a. Betriebssicherheit, Lärm, Vibration, Elektromagnetische Felder
- b. Explosionsgefährliche Stoffe
- c. Gefahrstoffe, biologische Arbeitsstoffe, Gefahrguttransport

2. Untersuchungstätigkeit (masf09)

- a. Untersuchung von Unfällen bei der Arbeit
- a. Untersuchung von Schadensfällen
- b. Prüfung von Betriebsanlagen, Arbeitsmitteln und Schutzausrüstungen
- c. Prüfung von Arbeitsverfahren, Arbeitsabläufe und Arbeitszeitgestaltung
- d. Durchführung von Messungen

3. Präventionstätigkeit (masf07)

Öffentlichkeitsarbeit, Beratung und Kooperationen in Form von

- a. Beratung in Betrieben, Einrichtungen und Institutionen (Kammern, Innungen, Sozialpartnern)
- b. Fachberatung zur Gestaltung sicherer und gesunder Arbeitsplätze
- c. Internet- und Intranetpräsentationen, Veröffentlichungen

Derzeit werden die Aufgaben des Allgemeinen und Technischen Arbeitsschutzes an fünf gleichmäßig über Brandenburg verteilten Standorten des Landesamt für Arbeitsschutz (LAS) vollzogen, wobei drei Regionalbereiche gebildet wurden.

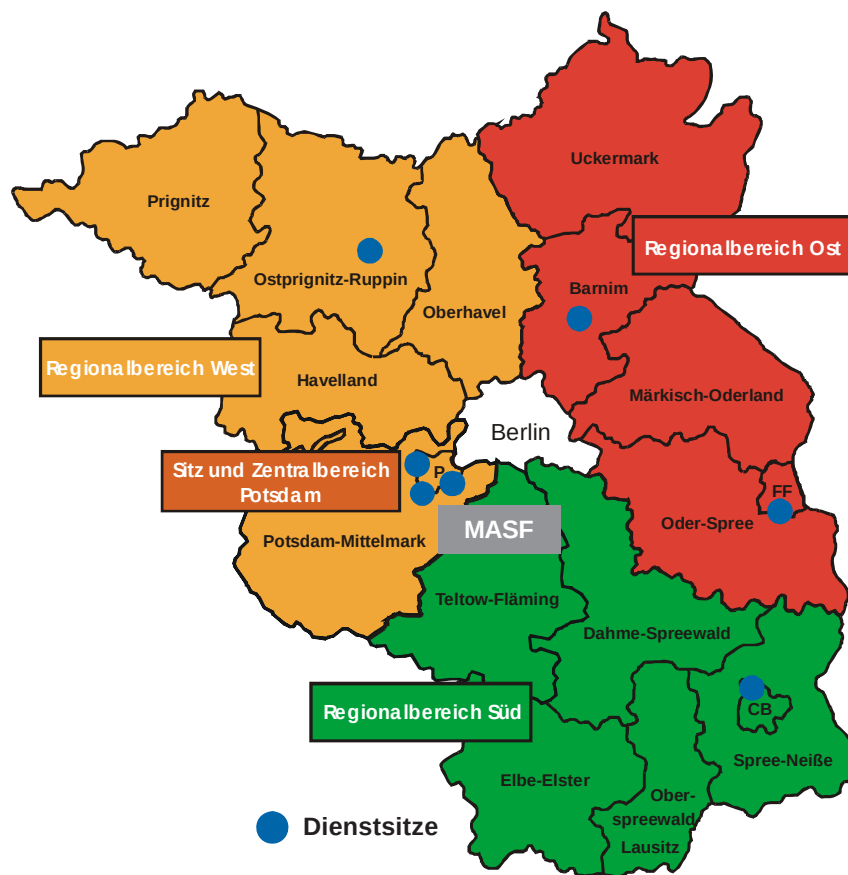


Abbildung 2: Regionalbereiche und Standorte des LAS

Die drei Regionalbereiche sind dafür zuständig, Genehmigungen und Erlaubnisse zu erteilen, die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften in den Betrieben und an Arbeitsplätzen außerhalb von Betrieben zu überwachen, unsichere technische Produkte vom Markt zu nehmen sowie alle am Arbeitsprozess beteiligten Akteure über ihre Pflichten und Rechte zu beraten. Dem Zentralbereich in Potsdam obliegt es, für eine effiziente Steuerung, Koordinierung und Qualitätssicherung der Vollzugs- und Beratungsaufgaben und die hierfür erforderliche Grundsatzarbeit zu leisten. Praktisch heißt dies, das Handlungshilfen und Informationsmaterialien erstellt, unsichere technische Produkte bewertet, Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen umgesetzt werden. Integriert in den Zentralbereich ist auch die nationale Verbindungsstelle der Länder zur Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Bilbao.¹¹

Das LAS wurde im Zuge der Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes 2003 (HSichG 2003) aus den zuvor bestehenden vier Ämtern für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (ÄAS) und dem Landesinstitut für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (LAA) mit Wirkung zum 1. Juni 2004 errichtet (LT-Drucksache 4/3410, S. S. 55). Das Landesinstitut war eine fachtechnische Einrichtung des Landes, die die Arbeit der ÄAS unterstützte.

¹¹ Beschreibung laut Darstellung des LAS in einem Faltblatt „Wir über uns“.

Den amtlichen Begründungen für die Neuorganisation lässt sich entnehmen, dass mit der Zusammenlegung der fünf selbständigen Dienststellen zu einer Landesoberbehörde Synergieeffekte erzielt und die Wirtschaftlichkeit erhöht werden sollten (vgl. LT-Drucksache 3/5522). Diese Zusammenlegung liegt weniger als 10 Jahre zurück.

Aus der Sicht des Gutachters besteht die Notwendigkeit einer **gemeinsamen Betrachtung** von **Allgemeinem** und **Technischem Arbeitsschutz**, da eine enge Verflechtung von Beratung, Präventionsarbeit, Überwachungstätigkeit und damit zusammenhängender Verwaltungsverfahren besteht. In der Arbeitsschutzverwaltung ist es generell im letzten Jahrzehnt zu einem Paradigmenwechsel gekommen: Erstens wurden die klassischen Fokussierungen - die sozialen Regelungen (Arbeitszeitregelungen, Mutterschutz) und die technischen (materiell-stofflichen) Risiken - durch das neu ins Bewusstsein gerückte Feld der psychischen Belastungen erweitert. Zweitens wurde offensichtlich, dass ein expertenzentrierter Arbeitsschutz ohne Einbeziehung der Mitarbeiter selbst seine Schutzziele nicht erreichen kann, so dass gänzlich neue Formen der Vermittlung und Partizipation entwickelt werden mussten. Drittens fand ein Wandel von einer selektiven, einzelne Produktionsschritte betrachtenden Perspektive zu einem ganzheitlichen, die Betriebsstätte als Gesamtsystem betrachtenden Ansatz statt. Deshalb sollten die **verschiedenen Teilbereiche des Arbeitsschutzes unbedingt weiterhin gemeinsam vollzogen werden**. Eine Trennung würde zu einer Spaltung in einen ausschließlich hoheitlich-überwachenden (**strafenden**), und einen (**zahnlosen**) informierend-beratenden Bereich führen. Das überaus fruchtbare und auch im ArbSchG angelegte Zusammenspiel von **Überwachung als sanktionsbewehrte Beratung** wäre damit hinfällig. Darüber hinaus würde eine getrennte Zuständigkeit auch zu einer unnötigen Unübersichtlichkeit für Unternehmer und Arbeitnehmer führen.

Wenn also Allgemeiner und Technischer Arbeitsschutz gemeinsam betrachtet werden sollten, so stellt sich die Frage, ob und unter welchen Bedingungen diese Aufgaben auf kommunaler Ebene vollzogen werden können. Die Länder bestimmen über Ausführungsgesetze die Strukturen und Zuständigkeiten für den Vollzug des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG). **Formalrechtlich steht einer Kommunalisierung die in § 21 (1) ArbSchG explizit festgehalten Zuständigkeit des Landes im Weg** („Die Überwachung des Arbeitsschutzes nach diesem Gesetz ist staatliche Aufgabe“). Bei zwingend staatlich zu erbringenden Aufgaben sind der Form der Aufgabenübertragung Grenzen gesetzt. Sie können entweder im Zuge der **Organleihe** dem Landrat/Oberbürgermeister als allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde übertragen werden. Landräte/Oberbürgermeister sind dann **weisungsgebundene Repräsentanten des Landes**. Alternativ können derartige Aufgaben in einem gewissen Rahmen den Landkreisen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (übertragener Wirkungskreis) übertragen werden, was eine **Fachaufsicht („Sonderaufsicht“) des Landes** mit sich bringt.

Insofern würde bei einer Kommunalisierung unter dem Aspekt der **Bürgernähe** keine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen, da keine Mitwirkungs- oder Gestaltungsrechte der kommunalen Vertretungsorgane vorgesehen sind. Einflussmöglichkeiten bestehen lediglich auf informalem Wege; ihre Nutzung würde jedoch durch ihren intransparenten Charakter eher zur Delegitimation der kommunalen Bürokratie beitragen, denn zu ihrer Stärkung. Dies gilt umso mehr, als dass das ArbSchG ohnehin keine politisch zu bestimmenden Gestaltungsräume vorsieht und die von Deutschland

ratifizierte Internationale Arbeitsorganisation (ILO)-Konvention Nr. 81 strenge Vorgaben hinsichtlich Anzahl, Ausbildung und Unabhängigkeit von Aufsichtsbeamten macht. Entsprechend stellt eine Kommunalisierung der genannten Zuständigkeiten aus demokratietheoretischer Perspektive keine Stärkung der kommunalen Ebene dar. Da statistisch betrachtet pro Jahr nur jeder 700ste Bürger¹² einen Antrag auf Genehmigung/Erlaubnis an die Behörden richtet und die Überwachungstätigkeit fast durchweg aufsuchender Natur ist, ist zudem selbst von einer Kommunalisierung in kleingliedrige Kreisstrukturen (Status Quo, Szenario 12+1) **kaum eine für den Bürger spürbare Verbesserung der Bürgernähe** im Sinne der Erreichbarkeit der Behörden zu erwarten.

Fachlichkeit: Der Bereich des Arbeitsschutzes ist eines der komplexesten Aufgabengebiete der vollziehenden Verwaltung. Es zeichnet sich durch eine enorme thematische Vielschichtigkeit, thematische Verflechtung und Dynamik der gesetzlichen Regulierung aus. Der Anspruch an die Arbeitsschutzinspektoren wurde dabei in den letzten Jahren nicht geringer. Er wird immer von der Branche und den Verfahren der ansässigen Betriebe bestimmt. Eine Behörde muss jedoch stets einen Personalstamm vorhalten, der hinsichtlich Qualifikation und arbeitsteiliger Spezialisierung in der Lage ist, jeglichen in seinem Verantwortungsbereich liegenden betrieblichen Arbeits- und Produktionsprozess nicht nur nachzuvollziehen, sondern auch hinsichtlich der ihnen innewohnenden Gefahren technischer, medizinischer und sozialer Art beurteilen zu können. Dies muss auch dann gewährleistet bleiben, wenn es sich um innovative Prozesse handelt.

Aus der Beobachtung der jüngst erfolgten Funktionalreformen technischer Verwaltungen in anderen Bundesländern lässt sich ableiten, dass Kommunalisierungen ganz wesentlich durch das **Auseinanderfallen der Leistungsniveaus zwischen den einzelnen kommunalen Einheiten** geprägt sind. Während für einen Teil der kommunalen Gebietskörperschaften gute Erfahrungen insb. hinsichtlich der horizontalen Koordination zu berichten sind, weist ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Kommunen deutliche, für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer als gefährlich eingeschätzte Leistungsdefizite auf (vgl. Bauer et al. 2007; Kuhlmann et al. 2011). Grundsätzlich haben insb. größere und in Ballungsräumen gelegene Kommunen einen deutlichen Vorteil beim Aufbau schlagkräftiger Verwaltungseinheiten. Sie sind attraktivere Arbeitgeber für qualifizierte Mitarbeiter, können aufgrund ihrer Größe zumindest in Ansätzen eine fachliche Spezialisierung ihres Personalkörpers beibehalten und aufgrund von finanziellen und Managementressourcen eine gezielte Organisationsentwicklung betreiben sowie die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter ermöglichen.

Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben sinken. Dies ist bei einer Zersplitterung der vorhandenen, stetig schrumpfenden Ressourcen auf kleinteilige kommunale Gebietskörperschaften nicht der Fall. Deshalb führte die Kommunalisie-

¹² In 2010 wurden 3.452 Anträge gestellt, diese werden sich zudem nicht gleichmäßig über die Bevölkerung verteilen, sondern sich auf wenige Unternehmen und Ballungsräume konzentrieren, so dass von einer noch sehr viel geringeren Kontakthäufigkeit des Normalbürgers ausgegangen werden kann.

rung komplexer technischer Aufgaben in allen Ländern in der Regel zu einem Verlust der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen.

Die staatliche Arbeitsschutzverwaltung in Brandenburg hat angesichts des bereits erfolgten sowie des geplanten Personalabbaus die jüngeren Umstrukturierungen dazu genutzt, komplexe, aber selten auftretende Aufgaben oder Anlagentypen über **Vor-Ort-Zuständigkeiten** von nur einer geringen Anzahl von Mitarbeitern mit landesweiter Zuständigkeit abzudecken (bspw. im Bereich erlaubnisbedürftige Anlagen). Diese Mitarbeiter wurden damit in die Lage versetzt, spezialisiertes Wissen und Routinen zur effizienten und kompetenten Aufgabenerledigung zu entwickeln und zu halten. Dies wäre bei einer Verteilung auf alle fünf Standorte oder auf eine noch höhere Zahl an Kommunen nicht möglich, insb. da bei den geplanten und absehbaren weiteren Personalreduzierungen dieser Lösungsansatz zukünftig für immer mehr Aufgabenbereiche der einzig gangbare Weg sein wird. Die Aufrechterhaltung solcher Vor-Ort-Zuständigkeiten wäre im kommunalen Vollzug sicherzustellen, wobei hier nur das stark konsolidierte Szenario 5+1 mit an sich dauerhaft leistungsfähigen Einheiten in Frage käme.

Wirtschaftlichkeit: Durch eine Kommunalisierung des Allgemeinen und Technischen Arbeitsschutzes sind keine zusätzlichen Einsparungen, ggf. sogar eine Verteuerung des Vollzuges zu erwarten. Generell bieten weder die Anzahl, noch die Qualifikation oder Entlohnung der Gewerbeaufsichtsmitarbeiter erwähnenswertes Einsparpotential jenseits des allgemeinen, für fast alle Verwaltungsbereiche vorgesehenen Stellenabbaus. Die sich stellende Frage ist vielmehr, in welcher Organisationsform das prognostizierbare Abschmelzen und Überaltern des Mitarbeiterpools am besten bewältigt und der Schutz der Berufstätigen durch eine funktionsfähige und qualifizierte Arbeitsschutzverwaltung langfristig gesichert werden kann. Hier ist vor dem Hintergrund der oben geschilderten, überwiegend negativen Auswirkung einer kleinteiligen, zwangsläufig aufgrund der geringen Mitarbeiterzahlen wenig spezialisierten Organisationsform, der geringen Synergieeffekte und Koordinationseffekte mit anderen kommunalen Verwaltungsbereichen und der für weite Teile Brandenburgs spezifischen geringen Unternehmensdichte einer Konzentration der Leistungserbringung der Vorzug zu geben. Entsprechend erscheint die bestehende Organisationsform in staatlichen Sonderbehörden oder eine Kommunalisierung in das stark konsolidierte Szenario 5+1 die am besten geeignete Organisationsform.

Politische Steuerung: Eine Kommunalisierung bei gleichzeitiger De-Spezialisierung der Fachverwaltung kann zu einem Anwachsen unbotmäßiger Politisierung des Verwaltungsvollzugs führen. Die Gewerbeaufsichtsverwaltung steht im Spannungsverhältnis zwischen ihrem Auftrag einer Minimierung der Gefahren für Mensch und Umwelt einerseits und der von Politik und Wirtschaftsvertretern regelmäßig eingeforderten Begrenzung von den Wettbewerb potentiell verzerrenden Belastungen unternehmerischen Handelns andererseits. Dies ist eine extrem sensible Position. Die Erfahrung der jüngeren Kommunalisierungsprozesse zeigt, dass der Übergang des Arbeitsschutzes von der staatlichen auf die kommunale Seite eine Veränderung ihrer Rolle im Koordinationsprozess zwischen der staatlichen Aufgabe Umweltschutz und der politischen Aufgabe Wirtschaftsförderung bedeutet. Die Verflechtungen zwischen den einzelnen Fachinteressen und Sektoren nehmen zu, wobei allerdings die Belange des Arbeits-

schutzes stets eine schwache Position im Verhältnis zu anderen Bereichen einnimmt. Die Durchsetzungskraft gegenüber Unternehmen nimmt ab, wenn kommunalen Einrichtungen weniger hoheitliche und fachliche Autorität zugeschrieben wird, als staatlichen. Gleichzeitig können die kommunalisierten Einheiten je nach vorherrschender Steuerungskultur selbst unter starken Druck aus der Politik und der Verwaltungsführung der Stadt- und Landkreise geraten. Diese Risiken steigen, je kleinteiliger die kommunale Struktur organisiert ist. Dies ist auch für Unternehmen ein Standortnachteil, da diese in der Regel im Bereich des Arbeits- und Umweltschutzes an einer verlässlichen und fachlich einheitlichen Anwendung von Bundesrecht interessiert sind.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Trennung der Aufgaben des Allgemeinen, medizinischen und sozialen Arbeitsschutzes von jenen des Technischen Arbeitsschutzes ist aufgrund der Verflechtung der beiden Bereiche und zur Erhaltung eines einheitlichen Ansprechpartners für die Betriebe nicht sinnvoll. Zusammenfassend zeigt die detaillierte Betrachtung, dass eine Kommunalisierung der Aufgaben der Arbeitsschutzverwaltung keine nennenswerten Vorteile – weder hinsichtlich der Leistungsqualität noch der Kosten der Leistungserstellung – erbringt.¹³ Einzig eine Kommunalisierung in dem stark konsolidierten Szenario (5+1), welche keine Zersplitterung der Vollzugskapazitäten jenseits des Status quo der derzeitigen staatlichen Aufgabenwahrnehmung mit sich bringt, erscheint möglich. Voraussetzung hierfür wäre die unbedingte Unabhängigkeit der kommunalisierten Verwaltungseinheiten und eine effektive Integration ihrer Aufgaben mit weiteren Aufgaben der technischen Verwaltung – insb. der Immissionsschutzverwaltung. Schließlich ist zu prüfen, inwiefern Synergieeffekte durch die Zusammenarbeit mit anderen Ländern insb. im Bereich Schulung Externer, Öffentlichkeitsarbeit und Internetpräsentation möglich sind.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Aufgaben des Arbeitsschutzes	(-)	(-)	(-)	(0)

¹³ So ist z.B. auch in Schleswig-Holstein eine Kommunalisierung der Aufgaben unterblieben ist. Dort wurde der Weg gewählt, die Arbeitsschutzverwaltung der gesetzlichen Unfallkasse zuzuordnen, weil eine Kommunalisierung aus Gründen der Spezialisierung und der Wirtschaftlichkeit nicht sachdienlich erschien. Ob eine entsprechende Neuordnung in Brandenburg sachgerecht wäre, kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, weil es bei einem solchen Modell nicht um eine Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene geht.

3.1.2 Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MASF 2a		
Ressort:	MASF	
Block:	Sozial- und Versorgungsverwaltung	
Aufgabe:	Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge	(MASF 12)
Anlagerung:	LASV	VZE: 295

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die Aufgabe umfasst die Feststellung und Gewährung von Ansprüchen und Leistungen in den Rechtsbereichen

- a. Schwerbehindertenrecht – Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen (120 VZE)
- b. Bundesversorgungsgesetz-Kriegsopferversorgung, Kriegsopferfürsorge und Nebengesetze (87 VZE)
- c. Soziales Entschädigungsrecht – Gewährung von Heil- und Krankenbehandlungen, Entschädigungsleistungen (39 VZE)
- d. Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX, Kündigungsschutz für behinderte Menschen, begleitende Hilfen [Integrationsamt]), Leistungen nach dem SGB VI (41 VZE)
- e. Orthopädische Versorgungsstelle (8 VZE)

Derzeit erfüllt das Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) die o.g. Aufgaben an den drei Standorten Cottbus, Potsdam und Frankfurt (Oder).

Das LASV besteht in seiner gegenwärtigen Form mit dem geschilderten Aufgabenschnitt noch keine 10 Jahre. Im Zuge der Umsetzung des HSichG 2003 wurden mit Wirkung zum 1. Juni 2004 die zuvor bestehenden drei Ämter für Soziales und Versorgung (untere Landesbehörden) ins Landesamt (Landesoberbehörde) integriert. Ihnen oblag im Wesentlichen der Vollzug des Sozialrechts, z.B. im Hinblick auf die Feststellung von Behinderungen. Anders als im Bereich des Arbeitsschutzes, wo keine Landesoberbehörde vorhanden war, stellte sich bis 2004 die Organisation der Landessozialverwaltung praktisch als dreistufiges Verwaltungsmodell dar. In der Begründung der Landesregierung zum HSichG 2003 wird darauf verwiesen, dass die Eingliederung dazu dient, die zweistufige Landesverwaltung auch in diesem Bereich zu realisieren. Angesichts der demographischen Entwicklung ist nicht damit zu rechnen, dass der Aufgabenumfang des LASV mit Ausnahme der Bearbeitung von Kriegsopferentschädigungsangelegenheiten in den nächsten Jahren rückläufig sein wird.

Im Folgenden wird der Unterpunkt a) Schwerbehindertenrecht – Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen getrennt von den Unterpunkten b)-e) betrachtet, da er aufgrund der Eigenheiten der Aufgabe andere Kommunalisierungsmöglichkeiten zulässt.

Schwerbehindertenrecht

Schwerbehindertenrecht – Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen (120 VZE).

Hinsichtlich des Personaleinsatzes ist die Aufgabe der Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen sowie die Ausstellung von Ausweisen der größte Aufgabenblock des LASV. Hierbei handelt es sich im Regelfall um aktenbasierte Antragsverfahren, bei denen die zuständigen Sachbearbeiter im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung medizinische Befunde der behandelnden Ärzte anfordern und an Versorgungsärzte zur Begutachtung weiterreichen. Diese erstellen ein sozialmedizinisches Gutachten einschließlich einer Empfehlung zum festzustellenden Grad der Behinderung, auf dessen Basis der Sachbearbeiter einen Feststellungsbescheid und ggf. einen Schwerbehindertenausweis ausfertigt.

Die Effekte einer Kommunalisierung der Aufgabe auf Kreise mittlerer Größe wurden im Detail von Richter/Kuhlmann (2010) am Beispiel der 2005 erfolgten Reform in Baden-Württemberg untersucht. Die dortigen Landkreise sind in ihrer Mehrheit hinsichtlich Finanzkraft, Ausstattung und mittelfristiger demographischer Perspektive nicht mit dem Brandenburger Status Quo vergleichbar, allerdings bieten gerade diese Unterschiede Ansatzpunkte für eine Prognose potentieller Kommunalisierungseffekte auf die verschiedenen Szenarien.

Die **Bürgernähe** für die Antragsannahme und Weiterleitung an die zuständige Behörde ist für die hier betrachtete Aufgabe schon jetzt nach Angaben des LASV gegeben. Antragsteller wenden sich i.d.R. an die Sozialämter ihrer Gemeinden oder Amtsverwaltungen (selten die Kreisverwaltungen) oder direkt an das LASV. Gemeinden und Amtsverwaltungen sind gemäß § 17 Kommunalverfassung generell verpflichtet, ihren Bürgern bei Antragsverfahren Hilfestellungen zu leisten, was auch für Verfahren auf Feststellung einer Schwerbehinderung gilt. Weiterhin unterstützen Einrichtungen wie bspw. Krankenhäuser bei Antragsverfahren und leiten die Unterlagen an die für die Bearbeitung zuständigen Dienststellen weiter. Die große Zahl telefonischer Anfragen wird durch einen externen Dienstleister bearbeitet, welcher auch automatisiert entsprechende Antragsunterlagen versendet. Diese sind zudem online verfügbar, eine vollständige Antragstellung im Internet ist möglich. Eine gleichmäßige Erstberatung bei der Antragstellung ist jedoch bisher nicht flächendeckend gewährleistet, obwohl die Kommunalverwaltung schon heute mehr gemäß § 17 Kommunalverfassung tun können, als nur den Antrag entgegen zu nehmen und weiterzuleiten (Quelle: MASF).

Hinsichtlich der **Fachlichkeit** steht einer Kommunalisierung prinzipiell wenig entgegen, Richter und Kuhlmann (2010: 401) sprechen bei dieser Aufgabe als von „konditional-programmierte[n] Vorgaben und eine[r] hohe[n] Wiederholungshäufigkeit gekennzeichnet“ und sprechen ihr eine „eher geringe Komplexität bezüglich gesetzestextlicher Grundlagen“ gerade auch im Vergleich zu den weiteren in dieser Aufgabe (masf12) gebündelten Aufgaben zu. Es handelt sich also primär um aktenbasierte Masseverfahren. Fachliche Probleme traten in Baden-Württemberg dennoch bei einer Zersplitterung in die teilweise zu kleinen Einheiten auf. So wird die landeseinheitliche Rechtsanwendung der Schwerbehindertenfeststellung erschwert (vgl. Richter 2012). Zudem gingen auf ärztlicher Ebene – den Trägern des Spezialwissens – Verbunderträge verlo-

ren, da eine Abdeckung und ein entsprechender Austausch zwischen den einzelnen Fachrichtungen nicht mehr möglich sind. Weiterhin kann in mittleren und kleinen Landkreisen keine getrennte Widerspruchsbearbeitung mehr gewährleistet werden. Schließlich können Richter und Kuhlmann (2010: 404) zeigen, dass die Quote der erfolgreichen bzw. teilerfolgreichen Widerspruchsverfahren im SGB IX in Baden-Württemberg deutlich anstieg, was als Verschlechterung der Leistungsperformanz gewertet wird. Die hohe Erfolgsquote wird vom zuständigen Landesversorgungsamt auch auf die „auf ein Mindestmaß reduzierte Beweiserhebung durch die Landkreise“ (LVA 2008: 21, zitiert nach Richter/Kuhlmann 2010: 407) zurückgeführt. Zusammenfassend blieb die Qualität der Aufgabenerledigung bestenfalls gleich und es konnten keine nennenswerten Kooperationseffekte erzielt werden. Entsprechend dieser Erfahrungen ist eine Kommunalisierung aus fachlicher Perspektive denkbar, allerdings erscheint für eine längerfristig konstante Qualität der Bearbeitung die Übertragung nur auf ein zumindest nennenswert konsolidiertes Modell (8 + 1 oder 5 + 1) empfehlenswert.

Hinsichtlich der **Wirtschaftlichkeit** ist zu berücksichtigen, dass es sich um ein Massenverfahren handelt, dessen Bearbeitung weitgehend automatisiert erfolgt. Zur effizienten Bearbeitung der über 70.000 Anträge jährlich ist eine umfangreiche und kostenintensive, in ein gesichertes Datennetz (Schutzstufe C) eingebundene EDV notwendig. Weiterhin kann aus der baden-württembergischen Erfahrung gefolgert werden, dass positive Effekte durch die Bündelung von Zuständigkeiten auf der Kreisebene nur bei Sonderfällen, insbesondere simplen ad-hoc Auskünften, aufzutreten scheinen (Richter/Kuhlmann 2010: 399ff.). Das ärztliche Fachwissen über sozialmedizinische Begutachtungsvorgänge kommt in Kreisverwaltungen so kein zweites Mal vor – auch nicht im Gesundheitsamt. Koordinationsbedarfe sind gering. Lediglich bei enger Kooperation können in einem sehr begrenzten Umfang Verbundeffekte durch einen Wissensaustausch zwischen Versorgungsärzten und Amtsärzten des Gesundheitsamtes erwirtschaftet werden. Damit können bspw. Urlaubsvertretungen oder Belastungsspitzen abgefangen und Außengutachten reduziert werden, auch wenn die Effizienz und Qualität der Aufgabenerledigung aufgrund der geringen Routine deutlich hinter jener der spezialisierten Versorgungsärzte zurückbleibt (Richter/Kuhlmann 2010: 401f.). Derartige Kooperationseffekte sind jedoch nicht zu erwarten, wenn die versorgungsärztliche Rolle in größerem Umfang über externe Gutachter abgedeckt wird. Gerade in kleinen Kreisen ist dies aufgrund der geringeren Möglichkeit zur Abfederung von Abwesenheiten und Belastungsspitzen eine teure Fremdvergabe wahrscheinlicher, so dass auch aus dieser Perspektive eine Kommunalisierung nur in konsolidierte Strukturen in Frage kommt.

Veränderungen der **politischen Steuerung** sind bei dieser individuellen und routinehaften Aufgabe nicht zu erwarten. Allerdings ist eine hohe Zahl an Beschwerden, Widersprüchen und Klageverfahren zu bewältigen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(0)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Die Aufgaben nach dem Schwerbehindertenrecht – Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen – erscheinen in konsolidierten Kreisstrukturen ohne nennenswerte Veränderungen der Leistung kommunalisierbar. Kosteneinsparungen sind damit nicht verbunden, die Kosten der Überführung von Aktenbeständen und gesicherter IT-Infrastruktur, sowie des Aufbaus dezentraler Beschwerdestellen und fachrechtlichen Know-hows sollten bei der Betrachtung berücksichtigt werden. Das MASF geht bei seinen weiteren Planungen von einer Frontoffice/Backoffice – Struktur aus, d.h. die bisherige Antragsentgegennahme durch die Kommunen soll mit Beratungsleistungen verknüpft werden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Schwerbehindertenrecht	(-)	(-)	(0)	(0)

Weitere Aufgaben im Bereich Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge

- b. Bundesversorgungsgesetz-Kriegsopferversorgung, Kriegsopferfürsorge und Nebengesetze (87 VZE)
- c. Soziales Entschädigungsrecht – Gewährung von Heil- und Krankenbehandlungen, Entschädigungsleistungen (39 VZE)
- d. Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX, Kündigungsschutz für behinderte Menschen, begleitende Hilfen [Integrationsamt]), Leistungen nach dem SGB VI (41 VZE)
- e. Orthopädische Versorgungsstelle (8 VZE)

Alle vier hier beschriebenen Aufgabenbereiche zeichnen sich durch spezifische Charakteristiken aus, die eine Kommunalisierung zwar grundsätzlich möglich, jedoch als fachlich und/oder wirtschaftlich kaum sinnvoll erscheinen lassen. Zwar vollziehen die örtlichen Träger der Sozialhilfe (kreiskommunale Ebene) in Brandenburg bereits die hochkomplexen Aufgaben der Eingliederungshilfe für Schwerbehinderte Menschen (§4 Abs. 1 Nr. 2 AG-SGB XII). Allerdings unterscheiden sich die Anforderungen der hier diskutierten Aufgaben deutlich von jener der Eingliederungshilfe. Hier geht es nicht in erster Linie um die passgenaue Zusammenstellung individueller Hilfsangebote im Rahmen eines Fallmanagements – eine Aufgabe, bei der bei entsprechender politischer Unterstützung und Ressourcenausstattung aus höherer Ortsnähe eine genauere Kenntnis lokaler Hilfsangebote und Anbieter einhergehen kann. Vielmehr geht es – wie im Einzelnen zu zeigen sein wird – primär um die **routinehafte und rechtssichere Anwendung von Spezialrecht**. Eine Zergliederung der Aufgabe und Ortsnähe stellen hier keinen potentiellen Vorteil, sondern aufgrund der fehlenden Skalenerträge einen deutlichen wirtschaftlichen und fachlichen Nachteil dar.

So regelt das **Bundesversorgungsgesetz (BVG)** die staatliche Versorgung von Kriegsopfern und Personenschäden, die sich aus den Folgen des Zweiten Weltkrieges sowie aus Nebengesetzen ergeben. Eine Kommunalisierung erscheint aus Perspektive der **Fachlichkeit** und **Wirtschaftlichkeit** problematisch: Die Verfahren liegen in einer hochkom-

plexen Rechtsmaterie, in der mehrere Sozialgesetzbücher ineinander greifen. Zu ihrer sicheren und routinierten Beherrschung der einzelnen Themenfelder sind jeweils Spezialisten erforderlich. Der Personenkreis, welcher betreut wird, sowie die Antragszahlen sind dabei stark rückläufig. Entsprechend entschieden sich zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften in Hessen, ihre Zuständigkeiten in diesem Bereich auf den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) zu übertragen. Auch das LASV in Brandenburg hat auf diese Entwicklung reagiert und hält Fachwissen zu spezifischen Rechtsmaterien (bspw. bei strafrechtlichem und bei verwaltungsrechtlichem Rehabilitierungsgesetz und Infektionsschutzgesetz) nur noch an einem der drei Standorte vor. Entsprechende **Verfahren werden dort zentralisiert**, um eine wirtschaftliche Bearbeitung zu ermöglichen. Eine dezentrale Bearbeitung wäre folglich in Zukunft immer weniger sinnvoll. Gleichzeitig führen Veränderungen wie bspw. einfache Rentenanpassungen zu Modifikationsbedarfen in einer großen Zahl von Fällen, so dass ein permanenter Umlauf der sehr großen Aktenmengen gegeben ist. Dies erfordert entsprechende Räumlichkeiten, Logistik und IT-Infrastruktur. Möglichkeiten der politischen Steuerung oder Gestaltung der Verfahren gibt es nicht. Eine Kommunalisierung erscheint angesichts dieser Rahmenbedingungen in keinem der Szenarien sinnvoll. Dieselben Argumente gelten für den Nebenbereich der Kriegsopferversorgung, der **Orthopädischen Versorgungsstelle** in noch stärkerem Maße. Auch hier findet aufgrund der zurückgehenden Fallzahlen ein permanentes Abschmelzen der Stellenzahlen statt. Eine Dezentralisierung dieser absehbar marginalisierten Aufgabe ist nicht sinnvoll.

Das **Soziale Entschädigungsrecht (SER)** regelt staatliche Entschädigung aufgrund Gesundheitsschädigung oder Tod, wenn diese(r) ein besonderes Opfer für die staatliche Gemeinschaft darstellt. Eine Kommunalisierung als **Selbstverwaltungsaufgabe** ist in Teilbereichen des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) (Soldatenversorgungsgesetz, Häftlingshilfegesetz, Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz, Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz) aufgrund von Bundesauftragsverwaltung mit Aufsichtsbefugnis (Art. 85 GG) ausgeschlossen. In den übrigen Bereichen des SER (Bundesversorgungsgesetz, Opferentschädigungsgesetz, Infektionsschutzgesetz, usw.) liegt eine Landeseigenverwaltung vor (Art. 84 Absatz 3 GG), eine Übertragung als Selbstverwaltungsaufgabe ist möglich. Eine Kommunalisierung erscheint auch hier aus Perspektive der **Fachlichkeit** und **Wirtschaftlichkeit** problematisch: Das SER zeichnet sich durch geringe Fallzahlen, ein sehr breites Spektrum an Sachverhalten und komplexe Anforderungen an den Nachweis von Kausalitäten aus. Effekte einer Zersplitterung in kleine Einheiten sollten deshalb hier sehr viel deutlicher zu Tage treten, als dies im oben genannten Bereich der Feststellung von Behinderungen und Nachteilsausgleichen sowie der Ausstellung von Ausweisen der Fall sein sollte. Aufgrund dieser deutlich anspruchsvolleren Aufgabe kooperieren in Baden-Württemberg viele Landkreise im Vollzug des SER (vgl. Richter/Kuhlmann 2010: 404f.). Möglichkeiten der politischen Steuerung oder Gestaltung der Verfahren gibt es nicht. Eine Kommunalisierung erscheint angesichts dieser Rahmenbedingungen in keinem der Szenarien sinnvoll.

Die die **Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen betreffenden Leistungen und Leistungen nach dem SGB VI** bündeln alle Leistungen für erwerbsfähige schwerbehinderte Menschen. Entsprechend vielschichtig ist ihr Aufgabenportfolio: Es reicht von Beratung und Unterstützung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Betriebsräten in Fragen der Beschäftigung von behinderten Menschen über die Bewilligung von fi-

nanziellen Hilfen für Arbeitgeber, Arbeitsplatzanpassungen bis hin zu Entscheidungen über Anträge von Arbeitgebern auf Zustimmung zur Kündigung. Entsprechend finden sich unter den Mitarbeitern dieses Bereichs (41 VZE) zahlreiche kleine Spezialistengruppen, von diversen Fachjuristen, Sozialpädagogen, Arbeitsmarkt- und Vermittlungsexperten bis hin zu beratenden Ingenieuren für technische Fragestellungen. Diese hohe Diversifikation in Aufgaben und Mitarbeitern stellt aus wirtschaftlicher und fachlicher Perspektive das entscheidende Hindernis einer Kommunalisierung, gleich in welchem Szenario dar. Eine Aufteilung der integrierten Fachkompetenz auf eine größere Zahl von Einheiten hätte absehbar negative fachliche und wirtschaftliche Auswirkungen. Entsprechend werden nach Kenntnis des Gutachters in allen Bundesländern diese Aufgaben von Landesbehörden oder höheren Kommunalverbänden erledigt. Möglichkeiten der politischen Steuerung oder Gestaltung der Verfahren gibt es kaum. Eine Kommunalisierung erscheint angesichts dieser Rahmenbedingungen in keinem der Szenarien sinnvoll.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit ist durch eine Kommunalisierung nicht zu erwarten. Eine Kommunalisierung erscheint aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen nicht sinnvoll.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Opferfürsorge Schwerbehindertenrecht	(-)	(-)	(-)	(-)

3.1.3 Aufsicht über unterstützende Wohnformen

Prüfbogen MASF 2b	
Ressort: MASF	
Block: Sozial- und Versorgungsverwaltung	
Aufgabe: Aufsicht für unterstützende Wohnformen	(MASF 11)
Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45b SGB XI	(MASF 13)
Anlagerung: LASV	VZE: 23/1

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die Aufgaben MASF11 und MASF13 werden aufgrund ihrer engen inhaltlichen Verknüpfung gemeinsam betrachtet. Sie werden im LASV an drei Standorten wahrgenommen.

1. Aufsicht für unterstützende Wohnformen (MASF 11)

Die Aufsicht für unterstützende Wohnformen (ehemals Heimaufsicht) berät Einrichtungen und sonstige unterstützende Wohnformen für pflegebedürftige Menschen und für Menschen mit Behinderungen, deren Nutzerinnen und Nutzer sowie Angehörige und achtet auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Leistungsanbieter (23 VZE).

2. Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45b SGB XI

Bewilligung finanzieller Unterstützung von Pflegebedürftigen für die Inanspruchnahme von Tages-, Nacht oder Kurzzeitpflege und von besonderen Angeboten der zugelassenen Pflegedienste im Bereich der allgemeinen Anleitung und Betreuung (1 VZE).

Diese beiden Aufgaben stellen in Fortschreibung des ehemaligen Heimgesetzes klassische ordnungsrechtliche Aufgaben dar. Zielsetzung ist die Sicherstellung des Wohlergehens besonders schutzbedürftiger Menschen. Unmittelbarer Bürgerkontakt liegt nicht vor. Die Zahl der betreuten und überwachten Wohnformen wächst durch die Ausdifferenzierung des Betreuungsangebotes schnell. Wurden 2009 noch 790 Einrichtungen gezählt, so stieg diese Zahl 2011 bereits auf 930.

Aus **fachlichen** und **politischen** Gründen sollte diese Aufgabe nicht kommunalisiert und weiterhin von einer staatlichen Behörde vollzogen werden. Erstens ist nach der Kommunalisierung der Aufgaben der Eingliederungshilfe die Aufsichtstätigkeit – auch wenn nur teilweise selbst wahrgenommen – das einzige der Landespolitik zur Verfügung stehende Instrument, um die Homogenität erbrachter Leistungen im landesweiten Vergleich zumindest in wesentlichen Teilbereichen zu kontrollieren und der Verantwortung einheitlicher Standards gerecht zu werden. Zweitens zeigt die Erfahrung aus anderen Bereichen, dass zur Vermeidung zu enger Verflechtungen zwischen Leistungsträgern (den Kommunen) und Leistungsanbietern (den Angebotsbetreibern) **ein neutraler Akteur** – sei es das Land oder ein staatlich anerkannter Dritter – äußerst sinnvoll ist. Sowohl politische als auch wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse können so

begrenzt werden. Schließlich sind Gebietskörperschaften regelmäßig selbst Betreiber von Einrichtungen, so dass eine externe Kontrolle in diesen Fällen ohnehin geboten erscheint. Da neben der vorgeschriebenen, turnusmäßigen Aufsichtstätigkeit auch Beratungen zur Angebotsgestaltung sowie die Verwaltung von Anzeigeverfahren vollzogen werden, ist bei einer Kommunalisierung angesichts der sehr hohen Zahl an Einrichtungen nicht mit nennenswerten Einsparungen zu rechnen.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass in einigen anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Bayern) Kommunalverwaltungen mit der Aufsicht über unterstützende Wohnformen (Ziff. 1) betraut sind. In Niedersachsen gilt dies z.B. für alle Einrichtungen, für die Versorgungsverträge gemäß § 72 SGB XI zwischen den Pflegekassen und den Einrichtungen abgeschlossen sind. § 72 SGB XI enthält Regelungen, die auf eine vertragliche Standardabsicherung abzielen, die auch von den Pflegekassen überprüft werden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung erscheint aufgrund fachlicher und wirtschaftlicher Erwägungen als nicht sinnvoll.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Aufsicht und Anerkennung unterstützender Wohnformen	(-)	(-)	(-)	(-)

3.1.4 Erstattung von speziellen Sozialleistungen

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MASF 2b		
Ressort:	MASF	
Block:	Sozial- und Versorgungsverwaltung	
Aufgabe:	Erstattung von speziellen Sozialleistungen	(MASF 14c/d)
Anlagerung:	LASV	VZE: 4; 3

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Erbringung von Erstattungsleistungen in den Bereichen

1. Angelegenheiten des Landespflegegesetz (4 VZE)
2. Erstattung von Fahrgeldausfällen des ÖPNV durch die unentgeltliche Beförderung (3 VZE)

Beide Aufgaben werden in einem Kontext von zentral zu erbringenden Erstattungsleistungen im LASV am Standort Cottbus geleistet. Fachlich wäre eine Zersplitterung in Bruchteile von Stellenanteilen kritisch zu betrachten und erbrächte wirtschaftlich keine Vorteile. Möglichkeiten der politischen Steuerung oder Gestaltung der Verfahren gibt es kaum. Eine Kommunalisierung erscheint angesichts dieser Rahmenbedingungen in keinem der Szenarien sinnvoll.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung erscheint aufgrund fachlicher und wirtschaftlicher Erwägungen als nicht sinnvoll.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Erstattung von speziellen Sozialleistungen	(-)	(-)	(-)	(-)

3.2 Ministerium des Innern

3.2.1 Waffenrecht

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MI/1	
Ressort: MI	
Block: Waffenrecht	
Aufgabe: Waffenrecht	(MI 34)
Anlagerung: Stäbe der vier Polizeidirektionen Nord, Ost, Süd, West	VZE: 24

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Waffenrecht:

- a. Bearbeitung sämtlicher waffenrechtlicher Erlaubnisangelegenheiten,
- b. Wahrnehmung der Kontrollpflichten nach dem Waffengesetz,
- c. Widerruf und Rücknahme waffenrechtlicher Erlaubnisse,
- d. Bearbeitung von Widerspruchs- und Klageverfahren,
- e. Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten

Eine Optimierung der Verwaltung des Waffenbesitzes in der Bevölkerung stößt schnell an die Grenzen sowohl bundesrechtlicher Vorgaben im Waffen- und Jagdrecht als auch jener praktischer Sicherheitsbelange. Hintergrund der Kommunalisierungsdiskussion ist die in der gegenwärtigen Vollzugspraxis als teilweise Doppelung erscheinende Verwaltungstätigkeit der 18 bei den Kreisen angesiedelten **Unteren Jagdbehörden** und des **Polizeipräsidiums** mit seinen Bereichen.

Grundsätzlich ist in Brandenburg das Polizeipräsidium mit seinen Bereichen für die o.g. waffenrechtlichen Angelegenheiten (insb. die Prüfung der Voraussetzungen zum Waffenbesitz durch Bedürfnisprüfung, Beurteilung der Eignung, „Zuverlässigkeitsprüfung“ einschließlich unbeschränkter Auskunft aus dem Bundeszentralregister in Bonn und zu laufenden Ermittlungen), die Ausstellung der sportlichen und jagdlichen Waffenbesitzkarten (WBK) und Änderungen der Eintragungen darauf, sowie die routinemäßige Wiederholung der Kontrolle der Zuverlässigkeit, zuständig.

Die 18 bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelten Unteren Jagdbehörden sind u. A. für die Ausstellung und Verlängerung von Jagdscheinen wie auch für die Eintragung von erworbenen Jagdwaffen in die jagdliche, sog. „grüne“ WBK zuständig. Ein gültiger Jagdschein begründet ein Regelbedürfnis für den Erwerb von drei Lang- und zwei Kurzwaffen ohne vorherige Genehmigung sowie die Berechtigung zum unlimitierten Munitionserwerb. Aufgrund dieser weitreichenden Rechte ist mit der Ausstellung eines Jagdscheines ebenfalls eine Zuverlässigkeitsprüfung verbunden, die auf Anfrage der Unteren Jagdbehörden bei den zuständigen Polizeibehörden vorgenommen wird.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Unteren Jagdbehörden durch die Ausstellung eines Jagdscheines zwar die bei sonstigem Waffenbesitz erforderliche Bedürfnisprüfung für Jäger ersetzen, hierbei jedoch sowohl für die notwendige Zuverlässigkeitsprüfung wie auch die Ausstellung und Führung der grünen WBK auf die Zusammenarbeit mit der waffenrechtlichen Genehmigungsbehörde (das Polizeipräsidium)

angewiesen sind. Während die landesrechtlich zuständige Waffenbehörde (in Brandenburg also das Polizeipräsidium) im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung auch Erkundigungen aus dem zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister nach § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 WaffG einholen darf, ist dies den unteren Jagdbehörden verwehrt. Aufgrund der Struktur der Datenbanken können diese Beschränkungen auch nicht durch eine Beschneidung der Zugriffsrechte umgangen werden. Aus einer rein formalrechtlichen Perspektive kann dieses Defizit der unteren Jagdbehörden nicht einmal durch eine Anfrage bei dem Polizeipräsidium („Amtshilfe“) behoben werden, denn § 5 Abs. 5 Satz 2 WaffG lässt dies nicht zu.

Darüber hinaus verfügen die Polizeibehörden nach eigenen Aussagen über ein etabliertes EDV-System, welche die für die Zuverlässigkeitsprüfung notwendige Abfrage der Register des Bundes stark vereinfachen sollen. Darüber hinaus sind sowohl das Jagd- als auch das Waffenrecht Spezialrechtsgebiete mit spezifischem Ausbildungsbedarf. Eine vollständige Dezentralisierung auf die kommunale Ebene würde entsprechend nicht unerhebliche **Kosten** in der Datenbank-Ausstattung und für die Qualifikation der Mitarbeiter nach sich ziehen. Auch hinsichtlich der in diesem Aufgabenbereich nicht unwichtigen Bereich der **Bürgernähe** brächte eine Kommunalisierung auf die Kreisebene wenig bis keine Vorteile gegenüber den derzeitigen Strukturen, in der in 12 Schutzbereichen regional in der Fläche verteilte Ansprechpartner existieren.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Bürgernähe	(+)	(0)	(-)	(-)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Aus den oben genannten Gründen, aber insbesondere aufgrund der vor dem Hintergrund der jüngeren Amokläufe durchgeführten Reformen des Waffenrechts – welche u.a. den Aufbau eines bundesweiten Waffenregisters umfassen – erscheint eine Aufgabe der (im Vergleich der Flächenländer einmaligen) polizeilichen Zuständigkeit in der gegenwärtigen Situation nicht angebracht.

Im Vergleich zu einer Kommunalisierung erscheint es dem Gutachter vielmehr dringend erforderlich und auch konsequent, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die doppelte Zuverlässigkeitsprüfung sowohl nach dem Waffen- als auch dem Jagdrecht zu vermeiden. Tatsächliche Einsparungen lassen sich nur dann erzielen, wenn das derzeit noch übliche, hoch bürokratische aber mit nicht unerheblichen Schlupflöchern behaftete System auf Basis eines funktionsfähigen zentralen Waffenregisters vom Kopf auf die Füße gestellt wird: Statt wie bisher rein reaktiv bei Anträgen auf WBK-Eintragungen oder mit erheblichen Zeitverzögerungen im Rahmen der zyklischen Kontrollen sollte bei Vorfällen, welche die Zuverlässigkeit eines Waffenbesitzers in Frage stellen, **unmittelbare** Konsequenzen gezogen werden. Damit könnte die öffentliche Sicherheit erhöht und gleichzeitig Jäger und Waffenbesitzer von den häufigen, aber

per se ineffizienten, da stark zeitverzögerten Kontrollen entlastet werden. Dies wäre ein echter Beitrag zum Bürokratieabbau und aus Sicht der Bürger auch finanziell spürbar, da nur einmalig Gebühren anfallen. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch (bei entsprechender bundesrechtlicher Flankierung) nur bei gegebener Einbettung des Waffenregisters in die routinemäßig bei der polizeilichen Arbeit genutzten Datenbanken möglich.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Waffenrecht	(-)	(-)	(-)	(-)

3.2.2 Gutachterausschüsse der Vermessungsverwaltung

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MI/2		
Ressort:	MI	
Block:	Vermessungsverwaltung	
Aufgabe:	Gutachterausschüsse (Bestellung der Gutachter)	(MI 28)
Anlagerung:	LB Landesvermessung und Geobasisinformation (LGB)	VZE: 5

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Geschäftsstelle Oberer Gutachterausschuss, Angelegenheiten der Gutachterausschüsse

Um Käufer und Verkäufer vor Übervorteilung bei Grundstücksgeschäften zu schützen, bestimmte das Bundesbaugesetz 1960 die Einrichtung von Gutachterausschüssen. Laut § 192 BauG sind diese Ausschüsse von den Gebietskörperschaften **weisungsunabhängige** Kollegialgremien. Die Tätigkeit im Gutachterausschuss ist **ehrenamtlich**. Die Gutachterausschüsse sollen eine Orientierung über die örtlichen Grundstücksmärkte geben, indem sie eine Kaufpreissammlung vornehmen und eine Bodenrichtwertkarte erstellen und diese Daten in Form von Auskünften, Auszügen und Gutachten sowie durch die Veröffentlichung des Grundstücksmarktberichtes bereitstellen.

Der Obere Gutachterausschuss stellt die Einheitlichkeit der Ausschusstätigkeit sicher, unterstützt Aus- und Fortbildung, veröffentlicht einen landesweiten Grundstücksmarktbericht und erstellt auf Antrag eines Gerichts, einer Behörde oder eines sonst nach dem Baugesetzbuch Berechtigten Obergutachten (jährlich ca. 90 Auskünfte, ca. 400 Datenabgaben). Hier und im Vorsitz des Oberen Gutachterausschusses sind die angegebenen fünf Mitarbeiterstellen zu verorten.

Nach § 192 Abs. 4 BauG bedienen sich die Gutachterausschüsse jeweils einer Geschäftsstelle. Im Land Brandenburg gibt es mit einer Ausnahme – der Landkreis Oder-Spree und die kreisfreie Stadt Frankfurt/Oder arbeiten zusammen – in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt einen Gutachterausschuss und eine Geschäftsstelle (17x2). Nach der Brandenburgischen Gutachterausschussverordnung werden die Gutachter vom Ministerium des Innern als oberste Landesbehörde bestellt; es handelt sich um staatliche Einrichtungen. Demgegenüber sind die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse organisatorisch beim für den Landkreis oder der kreisfreien Stadt zuständigen

Kataster- und Vermessungsamt eingerichtet worden und damit bereits jetzt in kommunaler Hand.¹⁴ Die Ermächtigung der Landesregierung, Regelungen über Einrichtung und Aufgaben der Geschäftsstelle der Gutachterausschüsse zu treffen, ergibt sich aus § 199 Abs. 2 Nr. 3 BauG.

Ob ein Rückzug des Landes aus der Bestellung der Gutachter möglich ist, ist juristisch zu klären. **Fachliche** oder **wirtschaftliche** Vor- und Nachteile für die Landkreise sind im Falle einer eigenständigen Bestellung der Gutachter nicht zu erwarten, auch wenn die eigenständige Bestellung eine gewisse entbürokratisierende Wirkung hätte. Die zentrale Frage lautet letztlich, ob die vorgeschriebene Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse bei Bestellung durch die Gebietskörperschaften noch als gewährleistet angenommen werden kann.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Die Bestellung der Gutachterausschüsse erfolgt jeweils für fünf Jahre. Ein Rückzug des Landes aus der Bestellung der Ausschussmitglieder bringt entsprechend keinen messbaren wirtschaftlichen Effekt, die Vertretbarkeit eventueller Konsequenzen für die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Ausschüsse ist juristisch zu prüfen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Geschäftsstelle Gutachterausschüsse	Juristisch zu prüfen			

¹⁴ Die organisatorische Anbindung der Geschäftsstellen an die Kataster- und Vermessungsämter ändert jedoch nichts daran, dass die Geschäftsstelle als Hilfsorgan des Gutachterausschusses handelt. Die fachliche Weisungsbefugnis des Gutachterausschusses oder dessen Vorsitzenden gegenüber der Geschäftsstelle bleibt dennoch bestehen. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle sind an fachliche Weisungen der Katasterbehörden nicht gebunden. Aus ihrer Anstellung bei der Katasterbehörde des Landkreises oder der kreisfreien Stadt ergibt sich nur eine dienstrechtliche Weisungsbefugnis der Anstellungsbehörde (vgl. Rauch 2000, S. 46).

3.2.3 Enteignungsangelegenheiten

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MI/3a		
Ressort:	MI	
Block:	Ordnungsverwaltung	
Aufgabe:	Enteignungsangelegenheiten	(MI 20)
Anlagerung:	MI	VZE: 4,3

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

- Durchführung von Verfahren nach dem Enteignungsgesetz und anderen enteignungsrechtlichen Gesetzen einschl. gerichtliche Prozessführung
- Bearbeitung von Anträgen auf vorzeitige Besitzeinweisung, Enteignung und Entschädigungsfestsetzung

Enteignungen werden derzeit im Innenministerium unter Einsatz von 4,3 VZE bearbeitet. Fachlich und wirtschaftlich ist bei einer Dezentralisierung aufgrund des spezifischen und prozesslastigen Gegenstandes mit einer Abnahme der Rechtssicherheit und einer Erhöhung der Kosten zu rechnen. Darüber hinaus ist die kommunale Ebene regelmäßig als Vorhabenträger, Anreiner oder aufgrund von manifesten Interessen Partei bei Enteignungsverfahren. Entsprechend müssten beträchtliche Anteile der derzeit verfügbaren Kapazitäten auch zukünftig vom Land als Rückfallebene vorgehalten werden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Zur Sicherung eines unabhängigen Verfahrens und insb. zur Erhaltung des Rechtsfriedens sollten Enteignungsverfahren – auch im Interesse der kommunalen Ebene – stets auf staatlicher Ebene bearbeitet werden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Enteignungs- angelegenheiten	(-)	(-)	(-)	(-)

3.2.4 Stiftungsangelegenheiten

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MI/4		
Ressort:	MI	
Block:	Verwaltung Kriegsgräber & Stiftungsangelegenheiten	
Aufgabe:	Stiftungsangelegenheiten	(MI 18)
Anlagerung:	MI	VZE: 4

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

1. Anerkennung der Rechtsfähigkeit von Stiftungen bürgerlichen Rechts
2. Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts mit Sitz im Land Brandenburg (u.a. Prüfung der Jahresrechnungen, Genehmigung von Satzungsänderungsbeschlüssen, Beanstandungen, Ersatzvornahmen, Ausstellung von Vertretungsbescheinigungen, Klärung von Rechtsfragen, Beantwortung allgemeiner Anfragen). Da die Jahresabschlüsse aller Stiftungen jährlich zu prüfen sind, steigt die Zahl mit der Anzahl der Anerkennungen kontinuierlich.

Stiftungsangelegenheiten werden derzeit im Innenministerium unter Einsatz von 4 VZE bearbeitet. Ein wichtiges Ziel des Aufgabenbereiches ist es, bürgerschaftliches Engagement über Stiftungsgründungen anzuregen. Fachlich und wirtschaftlich ist bei einer Dezentralisierung aufgrund des spezifischen Gegenstandes bei einer Zersplitterung der Zuständigkeit mit einer Abnahme der Bearbeitungsqualität und einer Erhöhung der Kosten durch fehlende Routine zu rechnen. Aufgrund der ungleichen Verteilung der Stiftungen im Land (bspw. Stadt Potsdam 48 Stiftungen, LK Oberhavel 2 Stiftungen) und der geringen Zahl an spezialisierten Mitarbeitern sind auch bei einer Kommunalisierung in ein stark konsolidiertes Szenario Vor-Ort-Lösungen die wirtschaftlich und fachlich sinnvollste Lösung. Damit entfielen jedoch die ohnehin marginalen Vorteile der Ortsnähe als potentieller Aspekt der Bürgernähe. Welche Konsequenzen im Fall einer Kommunalisierung daraus entstehen, dass nicht alle der rechtsfähigen Stiftungen mit Sitz im Land Brandenburg der Rechtsaufsicht des MI unterstehen (kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen), ist juristisch zu prüfen. Politische Steuerungsmöglichkeiten für die gewählten Kommunalvertretungen bestehen nicht.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(-)	(-)	(-)	(-)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung der Aufgabe ist formal möglich, hat jedoch absehbar keine positiven, eher sogar negative Effekte auf alle Performanzaspekte.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Stiftungs- angelegenheiten	(-)	(-)	(-)	(-)

3.2.5 Beglaubigung von Urkunden

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MI/5b		
Ressort:	MI	
Block:	Personenstandsverwaltung	
Aufgabe:	Beglaubigung von Urkunden	(MI 11)
Anlagerung:	MI	VZE: 1

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Beglaubigung von in Brandenburg ausgestellten öffentlichen Urkunden zur Verwendung im Ausland (mit Ausnahme der Urkunden des Justizbereichs).

Öffentliche Urkunden, die zur Verwendung im Ausland bestimmt sind, bedürfen auf der Grundlage internationaler Übereinkommen¹⁵ oder völkerrechtlicher Praxis im Regelfall einer Legalisation oder sonstigen Beglaubigung, um den Behörden des Staates, in dem sie verwendet werden sollen, die Prüfung ihrer Echtheit zu erleichtern. Artikel 6 des Übereinkommens vom Oktober 1961 sieht vor, dass jeder Vertragsstaat die zuständigen Behörden bestimmt. Zuständige Stellen sind in den Bundesländern regelmäßig zentrale Stellen der Landesverwaltung und/oder Regierungspräsidien bzw. entsprechende Stellen der staatlichen Verwaltung.

Die Kommunalisierung dieser Aufgaben scheidet aus, weil eine Beglaubigung von Urkunden der Landesverwaltung durch nachgeordnete Behörden rechtlich nicht möglich ist. Die Beglaubigung kommunaler Urkunden wäre zwar denkbar, aber angesichts des geringen Stellenumfangs ist eine Trennung dieser spezifischen Beglaubigungen nicht zweckmäßig. Ignoriert man diese rechtliche Sperre, so ergibt sich folgendes Bild:

¹⁵ Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Legalisation vom 5. Oktober 1961; BGBl. 1965 II S. 876

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Bürgernähe	(+)	(+)	(+)	(+)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung der Aufgabe ist zu überwiegenden Teilen juristisch nicht möglich, eine Übertragung von Teilbereichen macht aus Gründen der Zuständigkeitsklarheit wenig Sinn und sollte unterbleiben.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Beglaubigungen	Rechtlich nicht möglich			

3.3 Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

3.3.1 Obere Verkehrsbehörde

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MIL/1	
Ressort: MIL	
Block: Verkehrswesen	
Aufgabe: Obere Verkehrsbehörde	(MIL 04)
Anlagerung: Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV)	VZE: bis zu 12

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

a) Erlaubnis- und Lizenzverfahren für den Güterkraftverkehr, Fälle 2010: 1.886, 2009: 1.912

Wer gewerblichen Güterkraftverkehr mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t betreiben will, benötigt dazu eine Erlaubnis der zuständigen Erlaubnisbehörde, hier des Landesamtes für Bauen und Verkehr (LBV). Für den grenzüberschreitenden gewerblichen Güterkraftverkehr mit Staaten der Europäischen Union und den zusätzlichen, nicht zur EU gehörenden Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), d.h. Norwegen, Island, Lichtenstein sowie der Schweiz, werden eine Gemeinschaftslizenz und - sofern der Fahrer Staatsangehöriger eines Drittstaates ist - eine Fahrerbescheinigung benötigt. Die zuständigen Mitarbeiter haben ihren Sitz in Cottbus.

b) Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO, Fälle 2010: 2.383, 2009: 2.340

Gemäß § 70 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) kann das LBV Ausnahmen von Vorschriften dieser Verordnungen genehmigen. Welche Ausnahmen für den Betrieb des Fahrzeuges oder des Zuges erforderlich sind, stellt ein amtlich anerkannter Sachverständiger für den Kraftfahrzeugverkehr in einem Gutachten fest. Das Gutachten ist zusammen mit einem schriftlichen Antrag beim LBV einzureichen. Dort wird geprüft, ob eine Abweichung von den ansonsten genehmigten technischen Merkmalen zulässig ist. Es finden keine Vorortbesichtigungen oder ähnliches statt, sondern die Prüfung orientiert sich an allgemeinen technischen Standards. Wenn die beantragten Ausnahmen genehmigt werden können, wird dem Antragsteller ein schriftlicher Bescheid über die Ausnahmegenehmigung auf dem Postwege zugestellt. Die zuständigen Mitarbeiter sind in Hoppegarten ansässig.

Bei den beiden hier genannten Aufgabenbereichen handelt es sich um Teilaufgaben aus den Bereichen „Genehmigungen im Bereich Personenbeförderung, Eisenbahn; Güterkraftverkehr“ sowie „Straßenverkehrsrechtsangelegenheiten“, die bisher im Landesamt für Bauen und Verkehr von ca. 42 VZE erledigt werden. Wie viele VZE diese Teilaufgaben ausmachen, war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Dem Internetauftritt des LBV ist zu entnehmen, dass es zurzeit 12 Ansprechpartner gibt, deshalb wird diese Zahl unterstellt.

Fachlich bestehen keine Einwände gegen eine Kommunalisierung, zumal es auf Ebene der Landkreise bereits Straßenverkehrsbehörden gibt. Die **politische** Steuerung der Aufgabe durch die Landräte ist auch nicht als problematisch anzusehen. Einzig der ver-

hältnismäßig geringe Personalbestand spricht gegen die **Wirtschaftlichkeit** einer Aufgabenübertragung, die für eine **bürgernahe** Aufgabenerledigung vorteilhaft sein kann. Allerdings bedürfte die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Kommunalisierung einer vertieften Prüfung, insbesondere im Hinblick auf die tatsächlich eingesetzten Personalbestände, die im Rahmen dieser Begutachtung nicht geleistet werden kann. Jedenfalls darf für das am höchsten konsolidierte Szenario (5 + 1) eine weitgehende Kompensierung der möglicherweise eintretenden wirtschaftlichen Nachteile durch die Erzielung von Synergieeffekten mit den bereits auf der Kreisebene vorhandenen Verkehrsbehörden erwartet werden. Nach Erkenntnissen des Gutachters werden diese Aufgaben aber in der Regel in den anderen Bundesländern nicht durch kommunale Behörden oder Einrichtungen erledigt.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung der Aufgabe ist grundsätzlich möglich, erscheint angesichts des geringen Personalbestandes jedoch lediglich in konsolidierten Szenarien wirtschaftlich sinnvoll.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Teilaufgaben obere Verkehrsbehörde	(-)	(-)	(-)	(0)

3.3.2 Straßenbau und Straßenbetrieb

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MIL/2	
Ressort: MIL	
Block: Straßenbetriebsdienst und Straßenbau	
Aufgabe: Straßenbetriebsdienst und Straßenbau	(MIL 01, 02)
Anlagerung: Landesbetrieb Straßenwesen (LS)	VZE: 1241

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

1. Bau (MIL 01) (260 VZE)

- a. Vorbereitung und Durchführung von Neubau- und Erhaltungsmaßnahmen für Bundesfernstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung und im Zuge von Landesstraßen
- b. Öffentlichkeitsarbeit bei Baumaßnahmen
- c. Wahrnehmung der Straßenaufsicht
- d. Qualitätssicherung von Straßenbaustoffen sowie Zulassung und Überwachung von Baustoffprüfstellen
- e. Umsetzung des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes im Straßenbau
- f. Erhaltung des Anlagevermögens

2. Betrieb und Verkehr (MIL 02) (1381 VZE [davon jedoch 400 drittmittelfinanziert und nicht berücksichtigt], also 981 VZE)

- a. Wahrnehmung der Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht und des Betriebsdienstes auf den Betriebsstrecken der Bundesautobahnen und der Bundes- und Landesstraßen
- b. Wahrnehmung der Aufgaben der Straßenverwaltung und der Straßenaufsicht
- c. Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde für die Autobahn
- d. Wahrnehmung der Aufgaben der Verkehrssicherheit und der technischen Anlagen / Verkehrslenkung
- e. Wahrnehmung der Aufgaben als Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde für Großraum- und Schwertransporte
- f. Erhaltung des Anlagevermögens
- g. Wahrnehmung der Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht und des Betriebsdienstes auf 228 km Kreisstraßen des Landkreises Dahme-Spreewald (durch ö-r Vereinbarung)

Im Folgenden werden einige zentrale Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten (vorhandene Netze und ihr Zustand, Straßenbaulast, Möglichkeiten von Regionalstraßen) skizziert. **Dennoch stellt sich der Bereich des Straßenbau und Straßenbetriebes als so komplex dar, dass er vor einer Entscheidung noch einmal gesondert analysiert werden sollte.**

Die genannten Aufgaben nimmt der Landesbetrieb Straßenwesen wahr. Er wurde zum 1. Januar 2005 aus den zuvor bestehenden sechs Straßenbauämtern und dem Autobahnamt gebildet. Tragende Gründe zur Errichtung eines nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden Landesbetriebes waren die Erhöhung der personalwirt-

schaftlichen Flexibilität, die Straffung des Beschaffungswesens sowie die Nutzung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten zur Binnensteuerung. Inzwischen verfügt der Landesbetrieb noch über drei Niederlassungen mit jeweils einer Außenstelle für den Zuständigkeitsbereich Landes- und Bundesstraßen. Zu diesem Bereich gehören 33 Straßenmeistereien, die über das gesamte Land Brandenburg verteilt sind. Für den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen ist die Niederlassung „Autobahn“ mit 12 Autobahnmeistereien zuständig. Sogenannte Mischmeistereien, die sowohl für alle drei Straßenkategorien zuständig sind, gibt es bisher in Brandenburg nicht.



Abbildung 3: Niederlassungen Landesbetrieb Straßenwesen

Die drei Niederlassungen für die Landesstraßen verfügen ihrerseits jeweils über eine identische Binnenstruktur. Ihre Aufgaben sind in drei Bereiche untergliedert:

- Planung und Entwurf
- Straßen- und Konstruktiver Ingenieurbau (Neubau und Erhaltung der Landesstraßen)
- Betrieb und Verkehr.

Die genannten 33 Straßenmeistereien gehören zu den Bereichen: „Betrieb und Verkehr“. Die Niederlassung verfügt über eine stärker ausdifferenzierte Binnenstruktur

mit fünf Aufgabenbereichen. Die 12 Autobahnmeistereien unterstehen dem Bereich „Betrieb“.

Das MIL ist durch ein Projekt der AG Verwaltungsmodernisierung (Liste vom 14. November 2011) aufgefordert worden, die Binnenstrukturen des Landesbetriebes weiter zu straffen. Dieses Projekt zielt einerseits darauf ab, die Zahl der Niederlassungen zu reduzieren, wie auch interne Aufgabenbündelungen vorzunehmen. In der Arbeitsgruppe „Aufgabenerfassung“ der Enquetekommission haben die Vertreter des MIL dargelegt, dass sie keine positiven Effekte von einer Kommunalisierung des Betriebsdienstes (o.g. Bereich Betrieb und Verkehr) erwarten. Sie machten das Angebot für weitere kommunale Aufgabenträger gegen Kostenerstattung Aufgaben aus dem Bereich „Straßenwesen“ entsprechend des sog. LDS-Modells zu übernehmen, bei welchem der Landkreis Dahme-Spreewald den LS mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragt hat. Die kommunalen Spitzenverbände sahen dies kritisch. Sie verwiesen auf die aus ihrer Sicht überhöhten Preise des LS¹⁶.

Der LS ist gegenwärtig zuständig für 795 km Autobahn, 2.813 km Bundesstraßen, davon 560 km Ortsdurchfahrten und 5.807 km Landesstraßen, davon 1.513 km Ortsdurchfahrten. Der Landesbetrieb betreut darüber hinaus 1.824 Brückenbauwerke (Internetauftritt des LS vom 15.10.12. Das aktuell geltende Netzkonzzept für die Landesstraßen unterscheidet zwischen dem

- dem Leistungsnetz
- dem Grundnetz und
- dem Grünen Netz

¹⁶ Angaben aus dem Gespräch des Vorsitzenden der AG Aufgabenerfassung, Prof. Dr. Gebhardt, mit dem Gutachter.

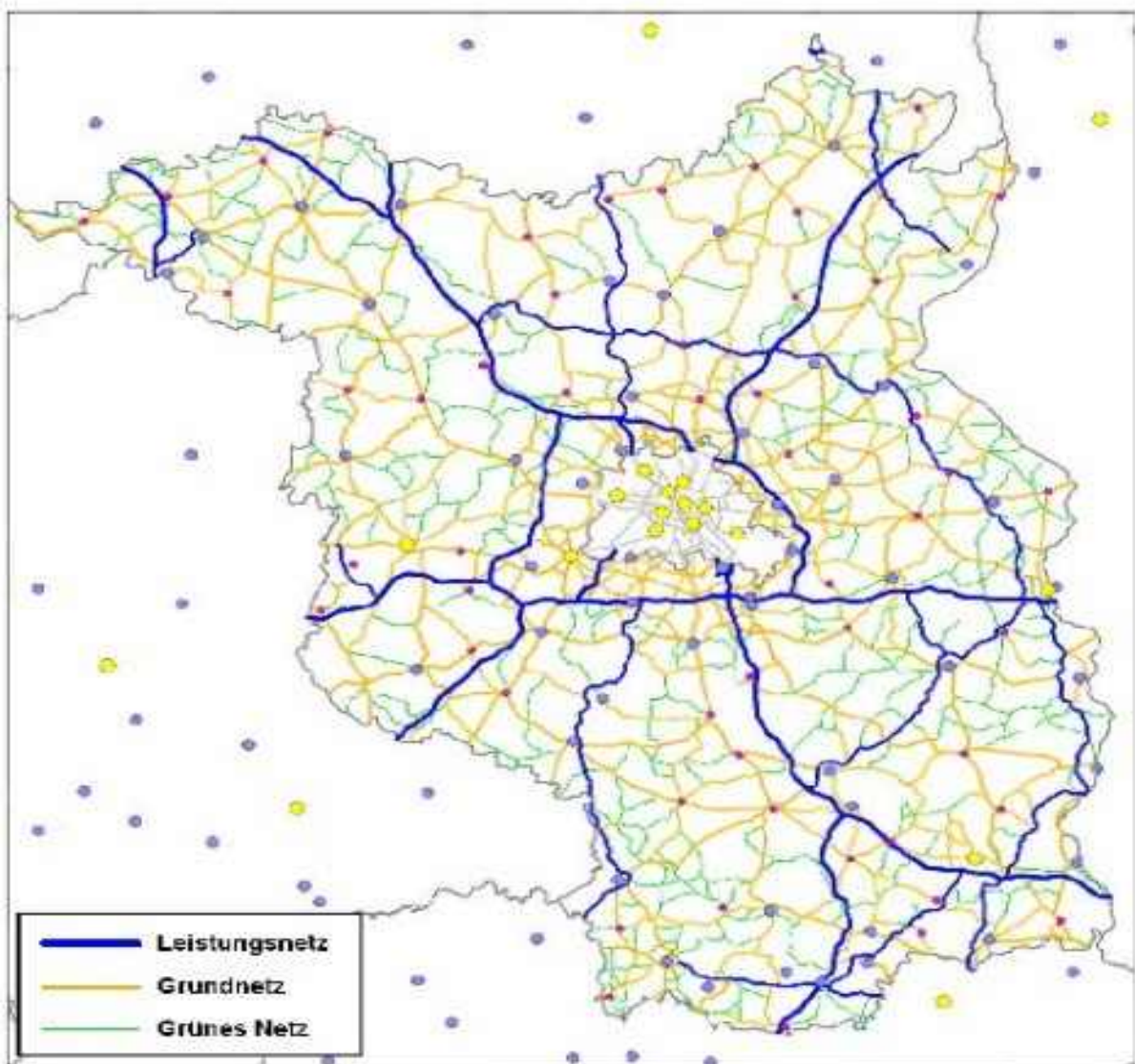


Abbildung 4: Netzkonzzept Landesstraßen

(Stand: April 2008, MIR)

Das Grüne Netz umfasst ca. 2.900 km. Das Grüne Netz dient dazu, das Grundnetz durch Anbindungen spezieller Bereiche und Querverbindungen zwischen den Elementen des Leistungs- und Grundnetzes zu ergänzen und zum Teil auch lokale Erschließungsaufgaben in dünn besiedelten Gebieten zu übernehmen. Das Grüne Netz wird durch das Land nicht mehr ausgebaut. In der AG Aufgabenerfassung wurde von Seiten des MIL dargelegt, dass dieses Netz in weiten Teilen zu Kreisstraßen herunter gestuft werden müsste, weil es nur dem Verkehrsaufkommen und der Bedeutung von Kreisstraßen entspricht. Die Landkreise – so wurde von Seiten des Landkreistages dargelegt – sind aber nur zur Übernahme dieser Straßen bereit, wenn sie saniert sind und die Finanzierung der Erhaltung und Unterhaltung dieser zusätzlichen Straßen geregelt ist.

Die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen baut, erhält, unterhält und betreibt der LS für den Bund im Wege der Bundesauftragsverwaltung. Die Kosten werden vom Bund erstattet. Dementsprechend gibt es sogenannte Straßenbetriebsdienstmitarbeiterstellen, die gesondert im Haushaltsplan und in der Personalbedarfsplanung ausge-

wiesen sind¹⁷. Tatsächlich stehen sie aber in einem Beschäftigungsverhältnis zum Land Brandenburg.

Situation in anderen Bundesländern:

Der **Bau von Bundesfernstraßen** im Rahmen der Auftragsverwaltung und im Zuge von Landesstraßen sowie die weiteren im Bereich des Baus angesiedelten Maßnahmen (MIL 01) werden in allen Bundesländern in Sonderbehörden des Landes, Landesbetrieben oder in Regierungspräsidien wahrgenommen. Ein Grund liegt darin, dass die Übertragung der Zuständigkeiten für Bundesfernstraßen auf andere Verwaltungsträger rechtlich nicht in Betracht kommt (Art. 85 GG, Art. 90 GG, § 22 FStrG).

Im Bereich des derzeit bestehenden Systems des **Straßenbetriebsdienstes** ist die Aufgabenwahrnehmung in den Bundesländern weniger eindeutig. Auch wenn in den meisten Bundesländern, z.B. in Niedersachsen, die Straßenunterhaltung getrennt nach Bundes-/Landesstraßen und Kreisstraßen erfolgt, ist dieser Weg in anderen Bundesländern im Zuge der dortigen Verwaltungsreformen mit unterschiedlichen Ergebnissen verlassen worden. In Hessen und Rheinland-Pfalz etwa verwaltet die Landesstraßenbauverwaltung auch die Kreisstraßen.

In Baden-Württemberg werden seit Abschluss der Verwaltungsreform die Bundes- und Landesstraßen von der Kreisebene mitverwaltet. Hier wurde die Einheit für Planung, Bau und Betrieb aller klassifizierten Straßen aufgebrochen. Aufgrund der zwischen den Kreisen und den Regierungspräsidien gesplitteten Kostenverantwortung bestehen erhebliche Abgrenzungsprobleme zwischen „Unterhaltung“ und „Erhaltung“ von Bundes- und Landesstraßen (vgl. BTB 2007a: 27). In der Konsequenz stellt der baden-württembergische Städtetag fest, „dass aus diesem Grunde die mit der Verwaltungsstrukturereform angestrebten Synergieeffekte im Bereich der Straßenbauverwaltung nicht eingetreten seien“ (MI Baden-Württemberg 2007: 12f.). Die erfolgte Trennung der Bereiche Straßenbetrieb und Straßenunterhaltung hat sich somit als problematisch erwiesen. Auch müsse die Fachaufsicht verstärkt werden, da kaum eine inhaltliche Kontrolle durch das Land stattfände.

Straßenbaulast-Problematik

Bevor in Brandenburg über eine Kommunalisierung von Aufgaben aus dem Bereich Straßenwesen entschieden wird, sollte dringend überprüft werden, ob die Straßenbaulast gemäß §9 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) richtig verteilt ist. Insbesondere das sogenannte Grüne Netz der Landesstraßen dürfte nicht mehr in allen Fällen den gesetzlichen Anforderungen gemäß § 3 Abs. 2 BbgStrG entsprechen, wonach **Landesstraßen nur Straßen mit mindestens regionaler Verkehrsbedeutung** sind. Regionale Bedeutung meint, dass sie innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend dem über das Gebiet benachbarter Landkreise und kreisfreier Städte hinausgehenden Verkehr dienen. Zugespißt kann es so ausgedrückt werden: Selbst wenn es nicht zu einer Kommunalisierung von Aufgaben aus dem Straßenwesen kommt, ist es erforderlich **die**

¹⁷ vgl. LT-Drucksache 5/5774: Personalbedarfsplanung 2018, S. 36: es handelt sich gegenwärtig um 466 Stellen.

Verteilung der Straßenbaulast zu überprüfen. Unterbleibt dies, würde das Land auch künftig verdeckt „finanzielle Lasten“ für Landesstraßen tragen, die eigentlich Kreisstraßen sein müssten. Es würde dem Prinzip einer transparenten Verteilung der finanziellen Lasten zwischen den Ebenen widersprechen, wenn die Prüfung und Neuordnung langfristig unterbliebe.

Damit zusammenhängend ist die Frage zu betrachten, in welchem Umfang das Land die Abstufung gemäß § 7 Abs. 1 BbgStrG mit Einmal-Zahlungen für die Kreise abfedert, was geboten sein kann, wenn Landesstraßen seit Jahren nicht saniert oder grundständig erhalten wurden. Auch ist es nach einer Neuverteilung der Straßenbaulast erforderlich, anteilig die Unterhaltungsmittel für die Landesstraßen aus dem Etat des LS den Landkreisen im Rahmen des Finanzausgleiches zu übertragen.

Alternativ könnte für die Landes- und Kreisstraßen in Erwägung gezogen werden, diese insgesamt zu **Regionalstraßen** durch eine Änderung von § 3 BbgStrG zusammenzufassen. Derartige Entwicklungen gab es bereits im Saarland¹⁸. Für die dann entstandenen Regionalstraßen könnte insgesamt festgelegt werden, ob das Land oder die Landkreise die Straßenbaulast tragen sollen. Der Vorteil einer solchen Zusammenlegung bestünde darin, dass eine ungeteilte Straßenbaulast einen ganzheitlichen verkehrsgerechten Bau, die Erhaltung und den Unterhalt des regionalen Straßennetzes erleichtern könnte. Eine Gesamtstrategie unterhalb der Bundesautobahnen und Bundesstraßen könnte für alle regional bedeutsamen Straßen entwickelt werden, die den landesplanerischen und dem demographischen Wandel – z.B. im Hinblick auf eine Veränderung der Verkehrsflüsse - gerecht werden könnte. Die Beschaffung und der Betrieb der notwendigen Sachmittel könnte optimiert werden. Das Modell Regionalstraßen ist das am weitest gehende Modell mit den größten Kommunalisierungsmöglichkeiten, aber recht voraussetzungsvoll. Deshalb wird es nicht im Detail diskutiert, sondern nur kurz in seinen Effekten angedeutet, bevor auf die Kommunalisierungsmöglichkeiten im bisherigen Modell der Trennung von Kreis- und Landesstraßen eingegangen wird.

Modell Regionalstraßen

Könnte durchgesetzt werden, dass Landes- und Kreisstraßen zu Regionalstraßen zusammengefasst werden, spricht vieles dafür, die Straßenbaulast für diese neue Straßengruppe insgesamt den Landkreisen bei einem 5+1-Modell zuzuweisen. Die finanziellen Lasten wären durch eine grundsätzliche Erhöhung der Zuweisungen des Landes an die Landkreise auszugleichen. Zwar entstünden die oben genannten Schnittstellen und Nachteile, die mit einer Aufspaltung der Bau- und Planungskompetenz des LS verbunden wären. Diese könnten aber bei der Schaffung von Regionalstraßen durch eine ganzheitliche Betrachtung der regionalen Verkehrsanbindung und abgekürzten Planungs- und Abstimmungsprozessen kompensiert werden. Der LS bliebe für den Bau und die Planung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen zuständig. Zumindest für den Betrieb könnten ebenfalls die Kreise zuständig werden, wenn die Erhaltungsmaßnahmen für Bundesfernstraßen auf der Landesebene verbleiben sollten. **Die Zahl der auf die Kreisebene zu übertragenden Stellen würde sich erheblich erhöhen**, denn auf Landesebene verblieben nur die Mitarbeiterstellen der Niederlassung Autobahn, die

¹⁸ Vgl. hierzu Saarländisches Straßengesetz: es wird in § 3 zwischen Landstraßen I. und II. Ordnung unterschieden.

nicht zum Bereich „Betrieb“ gehören, d.h. auch die Autobahnmeistereien – einschließlich der aus Bundesmitteln finanzierten Straßenbetriebsdienstmitarbeitern - wären zu kommunalisieren.

Bisheriges Modell Trennung Kreis- und Landesstraßen

Bezüglich der Prüfung von Aufgabenübertragungen im Bereich des Straßenwesens liegt es im Hinblick auf die Entwicklungen in den anderen Bundesländern nahe, zwischen dem

- Bau und Planungsbereich,
- der Erhaltung der Straßen (Reparatur von Straßen) und
- der Unterhaltung bzw. dem Betrieb

zu unterscheiden.

Bau und Planung

Der **Bau von Bundesfernstraßen** im Rahmen der Auftragsverwaltung und im Zuge von Landesstraßen sowie die weiteren im Bereich des Baus angesiedelten Maßnahmen (MIL 01) werden in allen Bundesländern in Sonderbehörden des Landes, Landesbetrieben oder in Regierungspräsidien wahrgenommen. Ein Grund liegt darin, dass die Übertragung der Zuständigkeiten für Bundesfernstraßen auf andere Verwaltungsträger rechtlich nicht in Betracht kommt (Art. 85 GG, Art. 90 GG, § 22 FStrG). Zwar könnte erwogen werden, nur den Bau- und die Planung von Landesstraßen zu kommunalisieren, aber dies wäre mit dem Problem verbunden, dass die bestehenden gebündelten Bau- und Planungskompetenzen zwischen Bundesstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen zerschnitten werden müssten¹⁹. Dies könnte negative **wirtschaftliche** Auswirkungen haben, d.h. es könnte ein höherer Personalaufwand entstehen und spezialfachliche Kompetenzen könnten langfristig verloren gehen. Insofern sollte der Baubereich aus wirtschaftlichen und fachlichen Gründen im LS verbleiben. Bezüglich der Landesstraßen kann sich die Situation anders darstellen, wenn insgesamt das Alternativmodell mit Regionalstraßen (s.o.) realisiert werden könnte, weil die Nachteile dann durch andere Vorteile aufgewogen werden könnten.

Straßenerhalt

Zu den Straßenerhaltungsmaßnahmen können alle Aktivitäten des Landesbetriebes gerechnet werden, die nicht Neubaumaßnahmen sind, sondern darauf abzielen, bestehende Straßen durch Sanierungsmaßnahmen zu erhalten. Das Problem ist, dass die Straßenerhaltungsmaßnahmen (Sanierungsmaßnahmen) einerseits schwierig von den Baumaßnahmen abzugrenzen sind, wenn vorhandene Straßenanlagen nur umgebaut oder erweitert werden, und andererseits Erhaltungsmaßnahmen und Unterhaltungsmaßnahmen dicht beieinander liegen. Wie aus Baden-Württemberg und Sachsen nach den dort erfolgten Kommunalisierungen berichtet wurde, stellt sich im Falle der Nur-Kommunalisierung der Straßenunterhaltung laufend die Frage, **welche Schlaglochbe-**

¹⁹ Die zumindest gegenwärtig bestehende Binnenstruktur sieht nur eine Trennung der Bau- und Planungsaufgaben zwischen den Bundesautobahnen (Niederlassung Autobahn) und den anderen Straßengruppen vor.

seitigung noch Unterhalt ist, und welche schon eine Erhaltungsmaßnahme (vgl. Ebin-ger/Bogumil 2008: FN 19). Diese Trennung zwischen Erhalt und Unterhalt kann daher zu einem falschen Anreizsystem führen. Ist nur der Unterhalt kommunalisiert, könnte dieser Unterhalt zurückhaltend betrieben werden, um in absehbarer Zeit eine höhere Priorität bei der Verteilung der Erhaltungsmaßnahmen durch das Land zugewiesen zu bekommen.

Diese Erwägungen sprechen dafür, **den Straßenerhalt und die Unterhaltung zumindest für die Landesstraßen nicht zu trennen**, d.h. nur gemeinsam eine Kommunalisierung zu vollziehen. Allerdings kann wegen des genannten Abgrenzungsproblems zum Bau- und Planungsbereich eine gemeinsame Kommunalisierung nur bei dem Modell 5+1 als realistisch angesehen werden, denn die Kommunalisierung von Erhaltungsmaßnahmen würde es zwingend erforderlich machen, ein Teil der Baukompetenz, die jetzt in den Bereichen 2 „Straßen- und Konstruktiver Ingenieurbau“ der Niederlassungen für Bau und Erhaltungsmaßnahmen (z.B. Sanierungsmaßnahmen) gebündelt ist, mit auf die Landkreise zu übertragen.

Unterhaltung und Betrieb

Für eine Kommunalisierung der „reinen“ Unterhaltung und des Betriebes aller Straßen in Brandenburg (die Bereiche 3 der Niederlassungen und der Niederlassung Autobahn) in einem konsolidierten Kreismodell spricht, dass die Landkreise bereits fachliche Kompetenz in ihren Straßenverkehrsbehörden besitzen, die Spezialisierung – selbst auf Autobahnen – nicht überschätzt werden darf und eine ortsnahe Entscheidungskompetenz dazu beitragen kann, dass die richtigen Straßen zum richtigen Zeitpunkt in der richtigen Art und Weise den Verkehrserfordernissen entsprechend betrieben werden. In der Arbeitsgruppe „Aufgabenerfassung“ haben daher auch die Sachverständigen aus den Ländern mit einem kommunalisierten Betriebsdienst nicht infrage gestellt, dass es **fachlich** möglich ist²⁰.

Zudem sind moderate **wirtschaftliche** Vorteile zu erwarten, wenn der „Schneebesen nicht zwischendurch hochgeklappt“ werden muss, weil das Räumfahrzeug gerade über eine andere Straßengruppe fährt. Umfangreichere Beschaffungsvorgänge oder die gemeinsame Vergabe für eine Mehrzahl von Straßen, die dicht beieinander liegen, können effizienter sein, als getrennte Ausschreibungen. Schließlich ist es auch keine **landespolitisch** besonders relevante Frage, welche Straßen wann und wie unterhalten werden. Die damit verbundene politische Verantwortlichkeit sollte ortsnah wahrgenommen werden.

Allerdings führt die Nur-Kommunalisierung der Unterhaltung und des Betriebes zu den geschilderten Abgrenzungsproblemen. Es darf unterstellt werden, dass je kleinteiliger die Kreisstrukturen sind, desto mehr Abstimmungsnotwendigkeiten und Beteiligte wird es geben, die negativ bzw. konfliktbelastet verlaufen können. Eine Nur-Kommunalisierung der Unterhaltung und des Betriebes sollte deshalb allenfalls ab dem Modell 8+1 in Erwägung gezogen werden und würde zudem, wie im Abschnitt oben erläutert, den Straßenerhalt und die Straßenunterhaltung voneinander trennen. Des-

²⁰ Entsprechend den Angaben des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Aufgabenerfassung“, Prof. Dr. Gebhardt.

halb wird in der folgenden Bewertung nur Bezug auf die oben dargestellt und vom Gutachter präferierte Lösung einer gemeinsamen Wahrnehmung von Straßenerhalt und Straßenunterhalt genommen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Der Baubereich sollte beim Modell Trennung von Landes- und Kreisstraßen aus wirtschaftlichen und fachlichen Gründen im LS verbleiben. Der Straßenbetriebsdienst mit der Straßenerhaltung und Straßenunterhaltung kann kommunalisiert werden, allerdings sollten diese beiden Bereiche bezüglich der Landesstraßen nicht getrennt werden. Wegen der Abgrenzungsprobleme zum Bau- und Planungsbereich ist eine gemeinsame Kommunalisierung nur bei dem Modell 5+1 als realistisch anzusehen, denn die Kommunalisierung von Erhaltungsmaßnahmen würde es zwingend erforderlich machen, einen Teil der Baukompetenz, die jetzt in den Bereichen 2 „Straßen- und Konstruktiver Ingenieurbau“ der Niederlassungen für Bau und Erhaltungsmaßnahmen (z.B. Sanierungsmaßnahmen) gebündelt ist, mit auf die Landkreise zu übertragen. Zudem muss eine Ausgestaltung einer sowohl für die Landes- wie die kommunale Ebene akzeptablen Kostenübernahme- und Leistungsregelungen vorgenommen werden. Die „faire“ Kalkulation der übertragenen Lasten, die Ausgestaltung von Leistungsstandards und deren Kontrolle muss deshalb vor einer Aufgabenübertragung intensiv erörtert werden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Straßenbaumaßnahmen	(-)	(-)	(-)	(-)
Straßenbetriebsdienst	(-)	(-)	(-)	(+)

3.3.3 Fördermittelverwaltung

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MIL/3	
Ressort: MIL	
Block: Fördermittelverwaltung	
Aufgabe: Agrarförderung	(MIL 12)
Anlagerung: Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF)	VZE: 137, 8 saisonal

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Agrarförderung

Mit der Neubildung der Landesregierung Ende November 2009 wurde der Ressortzuschnitt u.a. in Bezug auf die Aufgabenbereiche Landwirtschaft und Flurneuordnung geändert. Dies hat dazu geführt, dass das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLF²¹) aufgelöst und als Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) im Geschäftsbereich des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft neu errichtet wurde. Bis auf die Aufgaben des Verbraucherschutzes entspricht das Aufgabenprofil des LELF dem des bisherigen Landesamtes für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung. Hierzu zählt auch die Agrarförderung.

Die Agrarförderung wird zurzeit an sieben Standorten im LEFL wahrgenommen. Die Agrarförderung besteht aus zwei Säulen: In der einen Säule werden Fördermittel in Höhe von rd. 500 Mio. Euro/Jahr als Betriebsprämien oder für Agrarumweltmaßnahmen durch das Land bezahlt und durch die Landkreise verteilt. In einer zweiten Säule werden Fördermittel in Höhe von rd. 120 Mio. Euro/Jahr für die Agrarförderung ländlicher Raum und Entwicklung vergeben. In 2009 waren Grundlage der Aufgabenwahrnehmung 32 verschiedene Förderrichtlinien, in 2010 insgesamt 34. 2010 wurden knapp 1900 Anträge gestellt und 1435 Anträge genehmigt. Die Vergabeentscheidung erfolgt im LELF, auf Grundlage von Vorschlägen kommunaler Arbeitsgemeinschaften (99% der Vorschläge werden angenommen). Der Personalaufwand in der Agrarförderung resultiert vor allem aus dem notwendigen Kontrollsystem (ca. 1200 Vorortkontrollen jährlich).

Fachlich scheint eine Kommunalisierung in den konsolidierten Szenarien (8+1, 5+1) möglich zu sein. Allerdings ergeben sich wirtschaftlich und politisch gewisse Risiken. Die Mittel verwaltende nationale Stelle ist verpflichtet, Förderbeiträge zurückzuerstatten, falls sie nicht vorschriftenkonform gewährt wurden. Die Rückforderung kann die Höhe der ausgezahlten Förderbeträge erreichen (Anlastungsrisiko). Deshalb wurde in anderen Bundesländern intensiv diskutiert, ob Landkreise bei der Kommunalisierung

²¹ Das Landesamt entstand am 1. Januar 2002 durch einen Zusammenschluss des früheren Landesamtes für Ernährung und Landwirtschaft, den beiden staatlichen Veterinär- und Lebensmitteluntersuchungsämtern und den Landesanstalten für Gartenbau und Landwirtschaft und trug bis 2004 die Bezeichnung „Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft“. Mit der Strukturreform der Flurneuordnungsverwaltung Mitte 2004 wurden die Aufgaben der Ämter für Flurneuordnung auf das Landesamt übertragen; der Aufgabenzuwachs führte zu der Bezeichnung LVLF.

des Vollzugs von EU-Förderprogrammen Regressforderungen im Rahmen des sogenannten Anlastungsrisikos ausgesetzt sind. Eine Bewertung (Meyer/Luttmann 2006) kommt zu dem Schluss, dass die Inpflichtnahme der Kommunen durch das gegenüber der EU haftbare Bundesland hierfür explizit im Landesrecht geregelt sein müsste. Bisher habe noch keine Landesregierung diesen Schritt im Rahmen einer Aufgabenkommunalisierung unternommen. Selbst im Falle einer expliziten Risikoübertragung sei jedoch eine etwaige Gesamtschuldnerschaft der Kommunen auch verfassungsrechtlich bedenklich. Somit verbleibt das Risiko, welches aus dem Auseinanderfallen von Verantwortlichkeit und Vollzugszuständigkeit entsteht, bei den Ländern. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich der Verzicht auf eine Kommunalisierung.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung erscheint aufgrund nicht spezifizierbarer Synergie- und Einspareffekte bei gleichzeitig unkalkulierbar großer finanzieller Risiken nicht empfehlenswert.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fördermittelverwaltung Agrar	(-)	(-)	(-)	(-)

3.3.4 Flurneuordnung

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MIL/4	
Ressort:	MIL
Block:	Flurneuordnung und Ländliche Entwicklung
Aufgabe:	Flurneuordnung (MIL 10)
Anlagerung:	Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) VZE: 93, 2 saisonal

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die Flurneuordnung wird zurzeit an fünf Standorten des Landesamtes für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) vorgenommen (2010: 152 Bodenordnungsverfahren, 278 Verfahren nach LwAnpG, 106 betreuende Teilnehmergemeinschaften). Die Aufgaben der Katasterämter, die in manchen Bundesländern eng mit der Flurneuordnung verknüpft sind, wurden 1995 mit 950 Mitarbeitern vom Land an die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen.²²

Flurneuordnung ist das Verfahren zur Entwicklung und Neuordnung des ländlichen Raumes. Ihre Aufgabe ist es, durch bodenordnende und andere Maßnahmen die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern sowie die allgemeine Landeskultur und Landentwicklung zu fördern. Das Instrument der Flurordnung ist die Flurbereinigung als behördlich geleitetes Verfahren (Bodenordnungsverfahren). In einem Flurbereinigungsverfahren sind regelmäßig sowohl der Landkreis als auch die Gemeinden als Verfahrensteilnehmer nach § 10 FlurbG beteiligt. Da die **innere Verwaltung (Landkreis) somit selbst Verfahrensteilnehmer** nach § 10 FlurbG ist, ist eine Organisationsform, in der die innere Verwaltung einerseits Teilnehmer am Verfahren und somit Mitglied der Teilnehmergemeinschaft und andererseits verfahrensleitende Behörde (§ 2 Abs. 1 FlurbG) und aufsichtsführende Stelle (§ 17 Abs. 1 FlurbG) über die Teilnehmergemeinschaft und damit über sich selbst ist, **aus rechtsstaatlichen Gründen kritisch zu betrachten**. In Brandenburg wurde diese Fragestellung bereits vor rund zehn Jahren in einer gutachtlichen Stellungnahme des damaligen Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten vom 26.03.2003 erörtert. Dort kam man zum Schluss, dass das Flurbereinigungsgesetz für die Flurbereinigungsverwaltung „eine eigenständige Organisation fordert, die sich unter Wahrung der Objektivität und Neutralität schwerpunktmäßig dieser Aufgabe widmet und weder von ihrer sonstigen Aufgabenstellung noch aufgrund ihrer Einbindung in die allgemeine Verwaltung zugleich anderen (öffentlichen) Belangen verpflichtet ist“. Nach der Förderalismusreform besteht nun – unabhängig von der Einschätzung der Richtigkeit dieser Stellungnahme – die Möglichkeit hiervon abzuweichen, so dass eine **Kommunalisierung rechtlich möglich** ist. Dennoch ist zu diskutieren, ob dies fachlich und wirtschaftlich als sinnvoll erscheint.

²² Im Bereich der Liegenschaftskataster sind wachsende Probleme der Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung bekannt. Dennoch ist eine Hochzonung seitens der Landesregierung nicht beabsichtigt.

Die im Jahre 2005 erfolgte Kommunalisierung in **Baden-Württemberg** im Bereich der Flurneuordnung brachte nicht das gewünschte Ergebnis. Jedes Landratsamt hatte Anspruch auf die Zuweisung von ca. 14 Beschäftigten, als so genanntes Grund-Team, aus der Flurneuordnung, die Beschäftigte des Kreises wurden. Daneben gab es noch Beschäftigte, deren Dienstherr das Land blieb, sogenannte Pool-Teams. Insgesamt gab es einige Landratsämter, die weniger als 10 „Flurbereiniger“ in ihrer Belegschaft haben und die zeitweise berufs fremd eingesetzt werden. Mittlerweile wird umgesteuert, so dass zwei oder mehrere Landkreise sich zusammenschließen und eine gemeinsame Dienststelle für Flurneuordnung schaffen. Insgesamt sollen landesweit 18 Ämter für Flurneuordnung gebildet werden (und nicht mehr 44 wie nach der Kommunalisierung). In **Hessen** wurde die Kommunalisierung der Flurbereinigungs- und Katasterverwaltung zurückgenommen und wieder eine Sonderverwaltung mit 7 Ämtern (und 5 Außenstellen) für Bodenmanagement und Geoinformation gebildet. Die Zusammenführung beider Verwaltungen ermöglicht ein flexibles Personalmanagement. So werden derzeit in größerem Umfang Beschäftigte von der Kataster- an die Flurbereinigungsverwaltung abgegeben. In **Sachsen** wurde Ende 2008 umfassend kommunalisiert. Hinzu kam eine Gebietsreform. Aus 22 Land- und Stadtkreisen wurden 10 neue Landkreise und drei kreisfreie Städte. Dabei wurden 411 Beschäftigte aus drei ehemaligen Flurbereinigungsbehörden den neuen Landkreisen zugeordnet. Einerseits wurde die Flurbereinigung in die Kreisentwicklungsämter, andererseits in Ämter gemeinsam mit dem Vermessungswesen eingeordnet. Es gibt aber Landkreise mit zu kleinen Einheiten (z.B. 8 Flurbereinigungsverfahren und 15 Beschäftigte), die nicht zukunftsfähig sind, so dass hier weitere Umstrukturierungen in Organisationsformen jenseits der Kreisebene absehbar sind. In **Sachsen-Anhalt** wurde die ursprünglich vorgesehene Kommunalisierung der in 5 Ämtern für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (ALFF) zusammengefassten Bediensteten nicht realisiert.

Aus all dem folgt für **Brandenburg**, dass aufgrund der Spezifität der Aufgabe die Flurbereinigung nicht in zu kleinen Einheiten verrichtet werden kann. Unabhängig von der Frage, ob diese Aufgaben von den Kommunen wahrzunehmen sind, käme hier nur das Szenario 5+1 in Frage. Damit wäre auch das Problem, dass Flurneuordnung kreisübergreifend durchgeführt wird, weitestgehend entschärft. Für eine Aufgabekommunalisierung spricht das Vorhandensein der Katasterämter auf kreislicher Ebene, aus der sich bei entsprechend kluger Integration Synergieeffekte ergeben könnten. Diese könnten die Nachteile einer Auflösung der Gesamtbehörde ausgleichen. Inhaltlich spricht gegen eine Kommunalisierung, dass die Kommunen durch deren Grundbesitz auch Verfahrensbeteiligte sein können. Dies gilt zwar auch für das Land, allerdings verfügt eine eigenständige staatliche Behörde sowohl durch ihre interne Struktur als auch in der Außenwahrnehmung über eine höhere Unabhängigkeit, die legitimitätsstiftend wirkt.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Angesichts ungewisser Synergieeffekte, der nicht überzeugenden Erfahrungen mit kritisch kleinen Einheiten in anderen Bundesländern sowie zur Sicherung eines unabhängigen Verfahrens sollte die Flurneuordnung weiterhin auf staatlicher Ebene bearbeitet werden. Eine Kommunalisierung kommt allenfalls im am höchsten konsolidierten Szenario 5+1 in Betracht.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Flurneuordnung	(-)	(-)	(-)	(0)

3.3.5 Forstverwaltung

Die Situation in der Forstverwaltung stellt sich als außerordentlich komplex dar. Zum einen findet faktisch seit 15 Jahren mehr oder weniger eine Forstreform in Brandenburg statt, zum anderen ändert sich hier die Situation auch in den anderen Bundesländern in den letzten Jahren häufiger und zum dritten haben wir es hier in Brandenburg mit im Vergleich sehr hohen Personalbeständen zu tun.²³ Deshalb ist dies ein Bereich, der **eigentlich einer gesonderten Begutachtung bedürfte** und nicht in einem Paket von ca. 26 Aufgabenbereichen mitbehandelt werden sollte. Vor diesem Hintergrund wird, bevor auf die Kommunalisierungsmöglichkeiten erörtert werden, zunächst auch hier ein Blick auf die anderen Bundesländer geworfen und anschließend die Situation in Brandenburg geschildert.²⁴

Situation im Vergleich der Bundesländer

Für einen Vergleich der Forstverwaltungen der Länder sind nicht die Bevölkerungszahl, sondern der Umfang der zu verwaltenden und zu bewirtschaftenden Waldflächen und die naturräumlichen Gegebenheiten wichtige Vergleichsgrößen. Die naturräumlichen Rahmenbedingungen sind in Brandenburg ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern im Bundesländervergleich für die Pflege günstig (z.B. wenig Bergland, überwiegend Kiefer, Flächenzuschnitte), allerdings aufgrund des hohen Kieferbestandes mit geringeren Einnahmemöglichkeiten. Es gibt in Brandenburg rund 1.090.000 ha Gesamtwald. Dem Land gehören hiervon rund 275.000 ha. Damit verfügt Brandenburg im Vergleich zu allen anderen ostdeutschen Bundesländern ca. über die **doppelte Gesamtwaldflä-**

²³ Erschwert wird die Analyse zusätzlich dadurch, dass die Angabe der Personalbestände in den Erhebungsbögen sich zum einen **nicht wie in allen anderen Bereich auf die reale Situation im Jahr 2011** bezieht, sondern hier aus dem Gutachter unerfindlichen Gründen die **Zielzahlen des Jahres 2015** angegeben wurden, was eine Differenz von ca. 500 Stellen ausmacht. Zum anderen erfolgt die Zuordnung dieser Zielzahlen nicht in der gleichen Logik wie eine Bestandsaufnahme des MI aus dem Jahr 2011. Um hier zu vergleichbaren Zahlen zu kommen, müsste das MIL die realen Zahlen nachliefern und vor allem ihre Zuordnung zum Bereich „Forsthoheit und Unterstützung Privat-/Körperschaftswald“ auflösen und stattdessen einen Bereich „reine Hoheit“ bilden. Aus dem „Rest“ inkl. Überhang könnte dann der Block „Dienstleistungen“ gebildet werden. Die Zahlen für die Waldbewirtschaftung sind dagegen weitgehend mit dem in diesem Gutachten verwendeten Schema vergleichbar.

²⁴ Bei dieser Darstellung wird an mehreren Stellen auf eine Bestandsaufnahme des MI zurückgegriffen (MI 2011), die aus der Sicht des Gutachters in gelungener Weise die Problemlagen der Forstverwaltung in Brandenburg benennt. Ob die hier genannten Zielzahlen zum Personalabbau, die aus einem Vergleich mit der Situation in anderen Bundesländern resultieren, realistisch und sinnvoll sind, konnte der Gutachter in der Kürze der Zeit nicht überprüfen.

che. Die nachfolgende Karte zeigt, dass der Landeswald in Brandenburg sehr ungleichmäßig über das Landesgebiet verteilt ist.

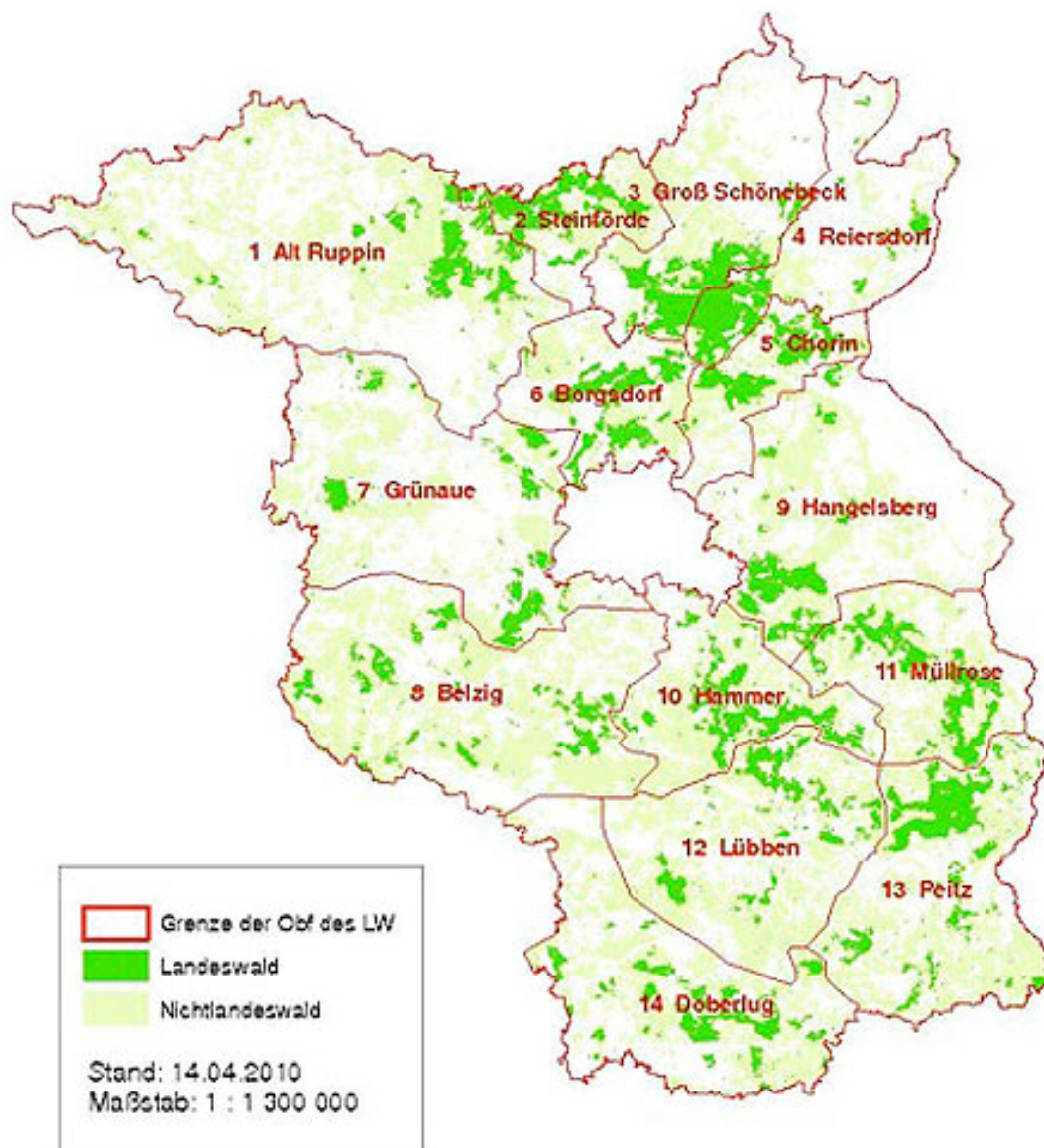


Abbildung 5: Verteilung des Landeswaldes in Brandenburg

Die Struktur der Einheitsforstverwaltung in traditioneller Form, in der also keine Trennung der Teilbereiche stattfindet, gibt es mittlerweile bundesweit nicht mehr.²⁵ In den meisten Vergleichsländern erfolgt eine strukturelle Trennung der drei Bereiche Staatswaldbewirtschaftung, Hoheit und Dienstleistungen. In den anderen Forstverwaltungen gibt es eine strikte innerbetriebliche und rechnerische Trennung der Bereiche. In den Ländern, die ab dem Jahr 2000 Verwaltungsstrukturreformen vorgenommen haben, erfolgte zudem in der Regel eine Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben.

²⁵ Wettbewerbsrechtlich ist eine Einheitsforstverwaltung problematisch, weil es zu offenen oder verdeckten Quersubventionierungen der Landeswaldprodukte aus Mitteln kommen kann, die eigentlich für andere Aufgaben bestimmt sind. Die Forstprodukte aus dem Landeswald könnten dementsprechend zu günstigeren Konditionen angeboten werden, als vergleichbare Produkte aus dem Privatwald.

Bundesland	Staatswaldbewirtschaftung	hoheitliche Aufgaben	Dienstleistungen	
Niedersachsen	Landesforstanstalt (AÖR)	46 Landkreise/ kreisfreie Städte	Landwirtschaftskammer Landesforstanstalt (AÖR)	strukt. Trennung und Kommuni- sierung
Baden- Württemberg	Landesbetrieb Forst	46 Landkreise/ kreisfreie Städte bzw. untere Behörden	Landesbetrieb Forst	
Sachsen- Anhalt	Landesforstbetrieb	Landesverwaltungsamt 14 Landkreise/ kreisfreie Städte	Landeszentrum Wald (Betrieb) L.Anstalt f. LW, Forst, Gartenb. 4 Ämter für LW, Flurneuordnung, Gartenbau	
Sachsen	Staatsbetrieb Sachsenforst	13 Landkreise/ kreisfreie Städte Staatsbetrieb Sachsenforst	Staatsbetrieb Sachsenforst	
Schleswig- Holstein	Landesforstanstalt (AÖR)	Landesamt für LW, Umwelt und ländliche Räume	Landwirtschaftskammer Landesforstanstalt (AÖR)	strukturelle Trennung
Bayern	Bayerische Staatsforsten (AÖR)	47 Ämter für Landwirtschaft und Forsten	47 Ämter für Landwirtschaft und Forsten Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft	
Saarland	Ministerium für Umwelt	Landesbetrieb SaarForst	Landwirtschaftskammer Landesbetrieb SaarForst	
Nordrhein- Westfalen	Landesbetrieb Wald und Holz		Landwirtschaftskammer Landesbetrieb Wald und Holz	
Rheinland- Pfalz	Landesforstbetrieb		Landwirtschaftskammer Landesforstbetrieb	innerbetriebli- che Trennung
Hessen	Landesbetrieb Hessen-Forst			
Mecklenburg- Vorpommern	Landesforst Mecklenburg Vorpommern (AÖR)			
Thüringen	Landesforstanstalt (AÖR ab 10/2011)			
Brandenburg	Landesbetrieb Forst Brandenburg			

Niedersachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt betreiben gemeinsam die Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt, Quelle: MI 2011

Abbildung 6: Forstverwaltung im Bundesländervergleich

Reformgeschichte in Brandenburg

Die Landesforstverwaltung in Brandenburg hat eine lange Reformgeschichte, die einerseits vom Bestreben geprägt ist, die vorhandenen Strukturen und Aufgabenzuschnitte zu bewahren und andererseits den haushaltswirtschaftlichen Zwängen gerecht zu werden. Wie dem Gutachter im Rahmen der Datenerhebung berichtet wurde, wird in Brandenburg seit nahezu 15 Jahren über die „Forstreform“ diskutiert. Dabei können die einzelnen Reformabschnitte selbst nicht genau zeitlich abgegrenzt werden, weil eine Reform in die nächste Reform übergegangen ist. Dass dies für alle Akteure, insbesondere für die Beschäftigten der Forstverwaltung, kein guter Zustand ist, braucht hier nicht weiter betont zu werden²⁶.

Formal lässt sich für den Zeitabschnitt seit dem Jahr 2000 festhalten, dass die seit der Wiedergründung des Landes bestehende Einheitsforstverwaltung zunächst über 18 Ämter für Forstwirtschaft als untere Landesbehörden sowie über die Landesforstanstalt in Eberswalde (LFE) verfügte, die dann in einem ersten Reformschritt zu 10 Ämter

²⁶ Jeder dieser Reformschritte war mit Aktivitäten einer Neuordnung des Personals verbunden; diese Personalzuordnungen wurden mit Dienstvereinbarungen flankiert; zuletzt auch die Einnahme der aktuellen Struktur; hierzu Pressemitteilung des MIL vom 30.11.2011.

für Forstwirtschaft mit Außenstellen bei Erhalt der Eigenständigkeit der LFE zusammengefasst wurden²⁷. Der weiterhin bestehende Konsolidierungsdruck, der sich insbesondere in einem drastischen Personalabbau zeigte, führte dazu, dass diese 10 Ämter und die LFE mit Wirkung zum 1. Januar 2009 in einen Landesbetrieb umgewandelt wurden. Versuche, die Landesforstverwaltung in eine Anstalt öffentlichen Rechts umzuwandeln waren gescheitert bzw. wurden nicht weiterverfolgt (Westphal 2012: 301). Die Gründung des Landesbetriebes wurde mit der Einnahme einer neuen Binnenstruktur verbunden. Die bisher „in der Fläche“ gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben („Einheitsforstverwaltung“) wurden organisatorisch getrennt.

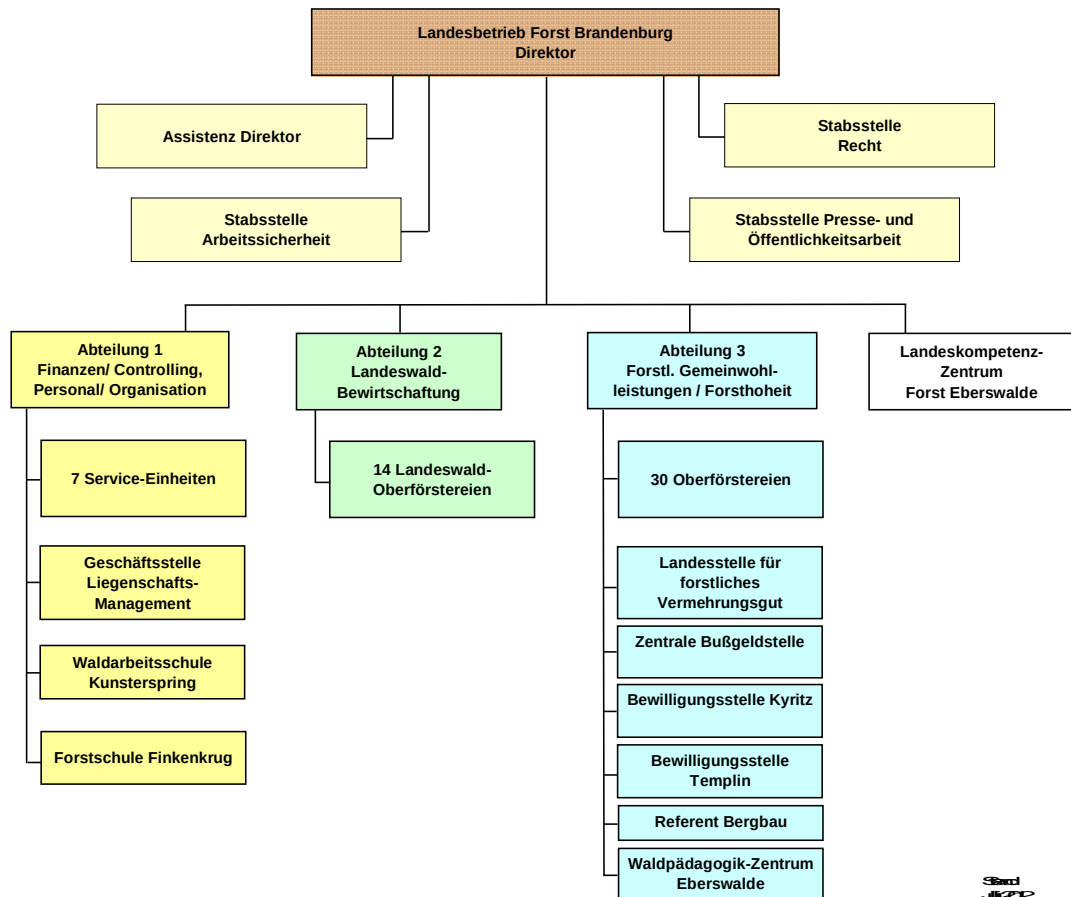


Abbildung 7: Binnenstruktur des Landesbetriebes Forst

Der Bereich „Landeswaldbewirtschaftung“ ist jetzt von den Gemeinwohlleistungen (u.a. Beratung und Betreuung von Privatwaldbesitzern, Waldpädagogik, Forschung, sonstige behördliche Leistungen wie Förderung) und den hoheitlichen Aufgaben getrennt organisiert. Dies reflektiert die oben dargestellten Entwicklungen in den anderen Bundesländern. Der Landesbetrieb verfügt über zahlreiche Standorte, was bei einer Flächenverwaltung und den Aufgaben der Forstverwaltung auch zweckmäßig ist.

²⁷ vgl. II. Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung 2004, S. 123ff.



Abbildung 8: Standorte des Landesbetriebes Forst

Stellensituation in Brandenburg

Nach der Bestandsausnahme des MI (2011) stellt Brandenburg mit 67,2 Mio. im Jahr 2011 im Vergleich der Bundesländer den höchsten Zuschuss für die Landesforstverwaltung bereit, während dieser z.B. in Niedersachsen mit einer vergleichbaren Gesamtwaldfläche bei 27,2 Mio. liegt. Zudem weist der LFB den höchsten Personalkostenanteil an den Gesamtkosten im Bundesländervergleich auf (79%). Vor diesem schon länger bekannten Hintergrund einer **überdimensionierten Forstverwaltung** in Brandenburg gilt für Landesbetrieb Forst Brandenburg die Zielzahl von 1516 Stellen (2011: 2097)²⁸,

²⁸ Gemäß Wirtschaftsplan verfügt der LFB 2011 über 2.097 Stellen, davon 1.160 Positionen für Mitarbeiter der Verwaltung und 937 Positionen für Waldarbeiter. Der Personalüberhang gemessen an der aktu-

davon 500 in der Staatswaldbewirtschaftung, die vollständige Rückführung der Landeszuschüsse in der Staatswaldbewirtschaftung bis Ende 2014 (2011: -13,8 Mio. €) und die Rückführung der Landeszuschüsse in den übrigen Bereichen (hoheitliche Aufgaben und Dienstleistungen) auf 42,4 Mio. € bis 2015. Allerdings ist die Umsetzung dieser finanziellen Vorgaben für die Forstverwaltung offenbar erheblich in Frage gestellt (Mi 2011).

Der Personalbestand des LFB kann in die Berufsgruppen **Verwaltungsmitarbeiter** (überwiegend Revierförster, Oberförster, Mitarbeiter der Verwaltungen in den Niederlassungen und Oberförstereien) und **Waldarbeiter** aufgeteilt werden. Ein Personalbedarf für **Waldarbeiter** besteht wegen der Tätigkeitseinhalte (zumindest grundsätzlich) nur in Wäldern, die dem Land gehören und von ihm wirtschaftlich genutzt werden. Dass die Forstverwaltung in Brandenburg auch in Privatwäldern für bestimmte praktische Tätigkeiten zuständig ist (z. B. Müllsammeln, tätige Mithilfe), fördert sicherlich die Privatwaldnutzung und die Erhaltung des Erholungsraumes, kann jedoch angesichts des beschlossenen Gesamtpersonalabbaus in der Landesverwaltung als Anachronismus angesehen werden, der schwerlich fortgeführt werden kann. Aber auch für den Bereich der Staatswaldbewirtschaftung ist zu beachten, dass der Holzeinschlag und sonstige praktische Bewirtschaftungsaufgaben nicht von Waldarbeitern im Landesdienst erledigt werden müssen, sondern bereits jetzt überwiegend vergeben werden. (Pröller/Siegel 2010).

Im Haushaltsjahr 2000 gab es noch insgesamt **3.306 Stellen** für die Forstverwaltung²⁹. Laut der aktuell geltenden Personalbedarfsplanung 2018 sind im Haushaltsjahr 2012 noch **2030 Stellen** vorhanden. Danach wurden rund **1.280 Stellen in 12 Jahren** eingespart. Bis Ende 2018 sollen es nur noch 1.050 Stellen sein, dies entspricht einer **weiteren angestrebten Einsparung von fast 1.000 Stellen in sechs Jahren**. Ob dieses Ziel erreichbar ist, scheint dem Gutachter zweifelhaft. Gegenwärtig verfügt die Forstverwaltung nach Angaben des MI über einen Überhang, der bei ca. 400 Mitarbeitern liegt. Er wird sich bis Ende 2014 voraussichtlich durch Altersabgänge auf ca. 200 Mitarbeiter reduzieren³⁰. Die dargestellte Überhangssituation muss bei einer Übertragung von Aufgaben mit den neuen Aufgabenträgern abgestimmt werden.

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die vom zuständigen Geschäftsbereich MIL übermittelten Aufgabenerfassungsbögen enthalten wie oben erwähnt nicht die realen Zahlen aus dem Jahr 2011, sondern die Zielzahlen aus dem Jahr 2015. Zudem spiegeln sie nicht die oben erläuterte neue Binnenstruktur des Landesbetriebes wieder. Da die Untergliederung nach den Aufgabengebieten „Hoheit“, „Gemeinwohlleistungen“ und „Landeswaldbewirtschaftung“ aber der üblichen Systematik für forstwissenschaftliche Betrachtungen entspricht und auch für die Prüfung der Kommunalisierung geeignet erscheint, orientiert sich der Gutachter an dieser Aufgabenabgrenzung. Für die weiteren Ausführungen wurden deshalb auf der Basis der Haushaltsplanzahlen die VZE-Angaben geschätzt. Sie sind insofern nur grobe Näherungswerte.

ellen Zielzahl 2012/2014 konzentriert sich auf die Bereiche Waldarbeiter und Verwaltung – höherer Dienst (vgl. Mi 2011).

²⁹ LT-Drucksache 3/2612, S. 50.

³⁰ Laut Auskunft des MI. Genauere Zahlen bis Ende 2018 konnten nicht zur Verfügung gestellt werden.

1. Forsthoheit (unmittelbare Eingriffsverwaltung): ca. 120 VZE

2. Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen: ca. 1.120 VZE

3. Staatswaldbewirtschaftung: ca. 850 VZE

In Summe ergibt dies die für das Basisjahr 2011 für den LFB ausgewiesenen 2097 VZE.

3.3.5.1 **Forstverwaltung/Hoheitliche Aufgaben**

Aufgabenkommunalisierung	Brandenburg,	Prüfbogen	
MIL/5a			
Ressort:	MIL		
Block:	Forstverwaltung		
Aufgabe:	Hoheitliche Aufgaben		(MIL 08)
Anlagerung:	Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB)		
			VZE: ca. 120

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Forsthoheit (behördliche Aufgaben)

Grundlage für die hoheitlichen Aufgaben sind die forstgesetzlichen Regelungen der einzelnen Länder. Hier geht es um Forstaufsicht und die landesweite, eigentumsübergreifende Waldbrandüberwachung und Überwachung der Waldschutzsituation. Bei den hoheitlichen Aufgaben verzeichnen die Länder, in denen eine Separierung bzw. Kommunalisierung vorgenommen wurde, einen erheblich geringeren Personalaufwand als der LFB. Bei Zugrundelegung der aktuellen Vergleichswerte Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Sachsen-Anhalts ergibt sich für Brandenburg laut MI ein Bedarf an ca. 50 Stellen (geschätzter aktueller Bestand im LFB 110 Stellen).

Im Bereich der hoheitlichen Aufgaben zeichnen sich damit Anpassungspotentiale ab (vgl. MI 2011). Für diese Aufgaben erscheint eine Kommunalisierung sinnvoll. Der Gutachter teilt hier die Analyse des MI:

„Dem Argument des Verlustes von Synergieeffekten bei Auflösung der ‚Einheitsforstverwaltung‘ (ist entgegenzuhalten d.V.), dass gerade Länder mit getrennter Aufgabenwahrnehmung offensichtlich am wirtschaftlichsten agieren. (...) durch eine Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben, die in der Regel direkte regionale Bezüge haben, zeichnen sich ganz erhebliche Synergieeffekte ab (u.a. Aufgabenbezug zu den unteren Jagd-, Naturschutz-, Umwelt- und Ordnungsbehörden). Die Nutzung dieser Synergieeffekte führte offensichtlich zu den vergleichsweise geringen Personalbeständen in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (MI 2011: 8).“

Sowohl die vorhandenen, als auch die langfristig als notwendig erachteten Personalkapazitäten ermöglichen eine Kommunalisierung in allen 4 Szenarien, wobei die Einsparpotentiale in den konsolidierten Szenarien aufgrund von geringen Bedarfen für zentral oder regional wahrgenommene Aufgaben höher sein dürften.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(+)	(+)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung dieses Aufgabenbereichs ist grundsätzlich möglich. Wegen des verhältnismäßig großen Waldbestandes und angesichts der in anderen Bundesländern vollzogenen Kommunalisierungen trotz kleinteiligerer Strukturen erscheint eine Aufgabenübertragung schon jetzt, d.h. mit dem Status quo möglich. Allerdings **ist eine gesonderte „sofort“ eingeleitete Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben nicht anzuraten**, weil diese Trennung zweifellos einen erheblichen Aufwand zur Umorganisation im Landesbetrieb verursachen würde. Die hoheitlichen Aufgaben wären von den Gemeinwohlleistungen zu trennen, was eine erneute Veränderung der Personalzuordnung erforderlich machen würde.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Forstverwaltung/Hoheitliche Aufgaben	(+)	(+)	(+)	(+)

3.3.5.2 Forstverwaltung/Gemeinwohlorientierte Aufgaben

Aufgabenkommunalisierung	Brandenburg, Prüfbogen	
MIL/5b		
Ressort:	MIL	
Block:	Forstverwaltung	
Aufgabe:	Gemeinwohlorientierte Aufgaben	(MIL 07, 09)
Anlagerung:	Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB)	
		VZE: ca. 1120

Kurzbeschreibung der potentiell kommunalisierbaren Einzelaufgabe(n)

Der Aufgabenblock umfasst vor allem

- Tätigkeiten zur Beratung und Betreuung von Privatwaldbesitzern,
- Waldpädagogik,
- sonstige behördliche Leistungen (u.a. Förderung),
- Erholung,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Ausbildung von Forstwirten.

Dieser Aufgabenbereich ist laut MI (2011) angesichts der Haushaltskonsolidierungszwänge, aber auch aufgrund der zunehmenden Leistungsangebote von

Unternehmen, Ingenieurbüros, Vereinen, Hochschulen und Instituten (Forschung) sowie Kammern hinsichtlich der eingesetzten Kapazitäten und der Notwendigkeit der Wahrnehmung in einer Landeseinrichtung grundsätzlich zu hinterfragen. Entwicklungen in anderen Bundesländern bestätigen diese Aussage.

Im Bereich dieser weitgehend freiwilligen und vergabefähigen Dienstleistungen (u.a. subventionierte Beratungen und Leistungen für Privatwaldbesitzer) betreibt Brandenburg mit ca. 1.100 Mitarbeitern und einem Landeszuschuss-Anteil i.H.v. etwa 48 Mio. € den mit Abstand größten Aufwand. 60% des im LFB eingesetzten Personals und über 70% des Landeszuschusses fallen 2011 in diesem Bereich an (MI 2011). Zudem ist dies kein Bereich mit hoher politischer Priorität. Der Gutachter schließt sich hier der Einschätzung des MI Brandenburg an: „Allein in diesem Bereich besteht neben der Möglichkeit der bloßen Anpassung der Personalbestände an ein in anderen Bundesländern bereits praktiziertes Maß vor allem die Gelegenheit, Aufgabenbestand, -umfang und -wahrnehmung neu zu definieren. Mithin ergeben sich hier auch die größten Handlungsspielräume“ (MI 2011: 8). In den anderen Bundesländern erfolgte „gerade in diesem Bereich der stärkste Personalabbau (...). Unter Zugrundelegung eines Vergleichs mit dem aktuell in Niedersachsen eingesetzten Personal ergibt sich für Brandenburg bei Berücksichtigung aller Bezugsgrößen (Landesfläche, Gesamtwaldfläche und Einwohner) ein Bedarf von ca. 300 VZE“ (ebd.). Die fachliche Belastbarkeit dieser Zielzahl müsste allerdings, wie oben angesprochen, aufgabenbezogen validiert werden.

Nach der Analyse des MI ist es fraglich, ob der LFB mit Landespersonal eigene Bildungseinrichtungen (u.a. Forstschule Finkenkrug), eigene Forschungskapazitäten (ehemalige LFE – Landesforstanstalt Eberswalde im LFB), eigene Baumschulen, eigene Einrichtungen zur Wildverarbeitung und 25 größere waldpädagogische Einrichtungen betreiben muss. Ungeachtet der vergleichsweise geringen Bevölkerungszahl und offensichtlich unabhängig von der demografischen Entwicklung (starker Rückgang der Schülerzahlen, Bevölkerungskonzentration im Ballungsraum Berlin/ Potsdam) betreibt Brandenburg mit Abstand die meisten waldpädagogischen Einrichtungen mit einem Zuschuss von 3,9 Mio. Euro. Zum Bereich der Aus- und Fortbildung wird ausgeführt:

„Im Bereich Aus- und Fortbildung entzieht sich der LFB damit bislang den Entwicklungen in der Landesverwaltung (ressortübergreifende Bündelung der Bildungseinrichtungen im AFZ in Königs Wusterhausen). Im Bereich der Forschung wird gegen den Grundsatz verstoßen, dass diese Aufgaben nicht von der Landesverwaltung ausgeübt werden, sondern eine Aufgabenwahrnehmung an Hochschulen und Instituten erfolgt. Angesichts der örtlichen Nähe von LFE und der FH Eberswalde (mit einer forstfachlichen Ausrichtung) ist die bislang unterbliebene Zusammenführung der Forschungsaufgaben an der FH Eberswalde unverständlicher“ (MI 2011: 5).

Richtig ist, dass andere Bundesländer (Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) ihre Kapazitäten zur nachhaltigen Kostensenkung in einer gemeinsamen Forschungseinrichtung zusammengeführt haben, so dass sich die Frage stellt, ob dies nicht auch in Brandenburg möglich ist. Eine landesweit einheitliche und qualitativ hochwertige Aus- und Weiterbildung im Forstbereich ist jedoch auch künftig wichtig, während der (subventionierte) Betrieb eigener Baumschulen und Wildverarbeitungsstrecken nicht zu den Kernkompetenzen der Landesverwaltung zählt.

Für den Aufgabenbereich der waldpädagogischen Einrichtungen ist zu hinterfragen, inwiefern dieser (in konsolidierter Form) unter Einbeziehung bzw. in Übertragung auf die ebenfalls mit Bildungsaufgaben befassten Umweltverbände erfolgen könnte. Eine Kommunalisierung der übrigen Aufgaben erscheint auch mit Blick auf einen forcierten Überhangabbau bedenkenswert. Das MI diskutiert für diesen sehr personalaufwändigen Bereich zwei Entscheidungsvarianten, Kommunalisierung oder Fortführung im LFB, ohne eine Empfehlung abzugeben. **Der Gutachter spricht sich hier eindeutig für eine Kommunalisierung aus.** Dafür müsste eine detaillierte Planung für den vollständigen und forcierten Abbau des Personalüberhangs bei den Landkreisen erstellt werden. Das festgestellte Überhangpersonal sollte wie vom MI vorgeschlagen „vollständig (und bis zum Ausscheiden bzw. zur Umsetzung ausfinanziert) den Landkreisen übertragen“ werden, da diese „aufgrund ihrer Aufgabenstruktur bessere interne Vermittlungsmöglichkeiten insbesondere für Waldarbeiter“ haben (MI 2011: 10). Den Landkreisen sollte „nach Absicherung der übertragenen behördlichen Aufgaben ein Einsatz des Überhangpersonals auch im Bereich originärer kommunaler Tätigkeiten gestattet“ (ebd.), und entsprechende Anreize gesetzt werden. Hier ist hervorzuheben, dass eventuelle Einspareffekte bei der hier betrachteten Aufgabe ganz wesentlich aus der **Absenkung des Leistungsniveaus**, insb. der Intensität der Aufgabenwahrnehmung, resultieren. Die Kommunalisierung birgt lediglich den Vorteil, dass hier eher eine Anschlussverwendung für das de facto freigestellte Personal denkbar ist, als dies in einer Transfergesellschaft des Landes erwartbar wäre. Insofern müssen vor einer Kommunalisierung die tatsächlichen Verwendungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene geprüft, quantifiziert und eine entsprechende **Kostenübernahme der kommunalen Ebene** vereinbart werden. Für diese zugesicherten „Fälle sollte eine anteilige finanzielle Beteiligung der Landkreise im Sinne einer „Funktionalreform-Rendite“ vereinbart werden. So könnten die Kosten zur Finanzierung des Personalüberhangs über den Abbaup Zeitraum reduziert werden“ (ebd.). Erst dann lassen sich die tatsächlich in vorgegebenen Zeiträumen realisierbaren Einspareffekte für den Landeshaushalt verlässlich beziffern und mit anderen Reformoptionen vergleichen.

Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(0*)	(0*)	(0*)	(0*)
Bürgernähe	(+)	(+)	(+)	(+)
Pol. Steuerung	(+)	(+)	(+)	(+)

*Netto-Effekte ergeben sich aus der zugesicherten Weiterverwendung von Mitarbeitern in anderen Aufgaben.

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung erscheint nach Prüfung von Möglichkeiten der Übertragung auf Dritte (insb. gemeinwohlorientierte Verbände und Vereine) in allen Szenarien als im Rahmen eines Gesamtkonzepts möglich. Allerdings ist hier aufgrund der sehr hohen Zahl betroffener Mitarbeiter und der mittelfristig starken Schrumpfung des Bedarfes in ganzen Aufgabenblöcken besonderes Augenmerk auf eine sozialverträgliche Ausgestaltung des Übergangs, insb. der Versetzung an neue Dienstorte, der Eingliederung und der Regelung der Anschlussverwendung zu achten.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
	(+)	(+)	(+)	(+)

3.3.5.3 Forstverwaltung/Waldbewirtschaftung

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MIL/5c	
Ressort: MIL	
Block: Forstverwaltung	
Aufgabe: Waldbewirtschaftung; Schutz, Sanierung und Waldumbau	(MIL 05, 06)
Anlagerung: Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB)	
	VZE: ca. 850

Kurzbeschreibung der potentiell kommunalisierbaren Einzelaufgabe(n)

Die Staatswaldbewirtschaftung mit den Aufgaben Bewirtschaftung, Schutz, Sanierung und Umbau unterliegt vor allem betriebswirtschaftlichen Maßstäben. Eine gute Zusammenfassung des Aufgabenbereiches findet sich in der Bestandsaufnahme des MI:

„Vereinfacht dargestellt geht es um die Verwaltung und Bewirtschaftung von Landeseigentum. Aufgrund dessen sind beginnend in den Alt-Bundesländern und abschließend in Thüringen (...) die Landesforstverwaltungen aus der traditionellen Amtsstruktur in alternative Rechtsformen (Landesbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts) überführt worden bzw. erfolgte eine zumindest strikte innerbetrieblich und rechnerisch Trennung der Bereiche Staatswaldbewirtschaftung, hoheitliche Aufgaben und Dienstleistungen. (...) Eine Aufgabenwahrnehmung durch Landespersonal ist jedoch nicht zwingend notwendig. Insbesondere im Bereich der Durchführungsleistungen (u.a. Waldarbeiter Holzernte) erfolgte in Brandenburg und anderen Bundesländern bereits eine Leistungsvergabe in erheblichem Umfang mit steigender Tendenz.“ (MI 2011: 3).

Vor diesem Hintergrund ist dem MI zuzustimmen, dass „eine weitergehende Rückführung der durch Landespersonal wahrzunehmenden Aufgaben“ (ebd.) denkbar ist.

Der LFB erzielt bei der Staatswaldbewirtschaftung nach Angaben des MI mit -13,8 Mio. € das mit weitem Abstand schlechteste Betriebsergebnis der Vergleichsländer. In den anderen Bundesländern erfolgt die Staatswaldbewirtschaftung weitgehend ohne Landeszuschuss bzw. mit Gewinn. Der 2011 allein für die Staatswaldbewirtschaftung notwendige Zuschuss aus dem Landeshaushalt i.H.v. 13,8 Mio. € entspricht in etwa 300 VZE. Um diese müsste nach Angaben des MI der im Staatswald aktuell eingesetzte Per-

sonalkörper (850 VZE) mindestens reduziert werden, um die „schwarze 0“ zu erreichen. 500 VZE für die Staatswaldbewirtschaftung entsprechen auch den Vorgaben für 2014. Damit wären jedoch – anders als in den Staatswaldbetrieben anderer Bundesländer (mit geringerem Personalbestand und besserer Ertragslage) – absehbar keine Gewinnabführungen an das Land und keine nachhaltige Rücklagenbildung im Landesbetrieb möglich. Dies dürfte erst bei max. 450 VZE (entsprechend Vorgabe PBP 2018) in der Staatswaldbewirtschaftung der Fall sein. Mit Blick auf den aktuellen Personalbestand und Personalkostenanteil entsprechender Einrichtungen in anderen Bundesländern (u.a. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt), die vergleichsweise einfachen naturräumlichen Gegebenheiten in Brandenburg und den hohen und absehbar weiter ansteigenden Vergabeanteil an Bewirtschaftungsleistungen im LFB erscheint diese Zielzahl laut MI langfristig als Obergrenze realistisch. Der Gutachter kann diese Einschätzung der Zielzahl, wie oben erwähnt, weder bestätigen noch widerlegen.

Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Eine Kommunalisierung dieser Aufgabe erscheint nicht sinnvoll, weil ein Bezug zu den kommunalen Aufgaben und zu kommunalen Gebietsstrukturen nicht hergestellt werden kann.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
	(-)	(-)	(-)	(-)

Gesamtzusammenfassung

Der Landesbetrieb bietet mit seiner neuen Binnenstruktur einen guten Ansatzpunkt, die Forstreform mit einer Kommunalisierung von Aufgaben nun „endlich“ zu Ende zu führen. Insofern kann die Einbeziehung der Forstverwaltung in die anstehende kommunale Strukturreform den Endpunkt des Dauerzustandes „Forstreform“ darstellen. Allerdings gilt für die gesamte Reform der Forstverwaltung – gleich welcher Form – dass sie aufgrund der beträchtlichen zu bewegenden Personalbestände und Vermögenswerte **in ein Gesamtreformkonzept** (z.B. in Verknüpfung mit dem Bereich des Straßenbau und Straßenbetriebs) eingebettet werden sollte. Darüber hinaus sollte gemeinsam mit der kommunalen Ebene ein Konzept der Anschlussverwendung des überführten Personals erarbeitet werden.

3.4 Ministerium der Justiz

3.4.1 Kirchenaustritte

Aufgabenkommunalisierung	Brandenburg,	Prüfbogen	
MdJ/1a			
Ressort:	MdJ		
Block:	Kirchenaustritte		
Aufgabe:	Entgegennahme und Behandlung von Austrittserklärungen aus einer Kirche, einer Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsvereinigung des öffentlichen Rechts		(MdJ)
Anlagerung:	Amtsgerichte		
			VZE: 0,5

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Kirchenaustrittserklärungen sind gegenwärtig bei den 25 Amtsgerichten des Landes Brandenburg zur Niederschrift der Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erklären. In den Jahren von 2006 bis 2010 wurden durchschnittlich 3.148 Austritte erklärt (2006: 2462; 2007:3075; 2008:3528; 2009:3138; 2010:3539)³¹. Nach der Kirchenaustrittsverordnung des Landes und der geltenden Personenstandsverordnung des Bundes haben die Amtsgerichte gegenüber den Standesämtern und den Meldebehörden eine Mitteilungspflicht über die Austrittserklärung einer Person. Angesichts der verhältnismäßig großen Zahl von Kirchenaustritten wirkt es überraschend, dass nach den Feststellungen des MdJ hierfür summiert nur eine halbe Vollzeitkraft eingesetzt wird.

Die in § 56 Abs. 7 Personenstandsverordnung vorgeschriebenen Mitteilungen der Kirchenaustrittsbehörden an die Geburtsstandesämter sollen jedoch zukünftig entfallen, weil Standesämter künftig keine Kirchenaustritte mehr in den Personenstandsregistern beurkunden werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf des Bundes zur Änderung des Personenstandsgesetzes und der Personenstandsverordnung wird voraussichtlich noch in dieser Legislaturperiode vom Bundestag verabschiedet werden (BT-Drs. 17/10489; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/104/1710489.pdf>).

In allen anderen Bundesländern mit Ausnahme von Bremen – dort kann der Kirchenaustritt mündlich gegenüber der Kirche oder dem Standesbeamten erklärt werden – liegt die Zuständigkeit für die Entgegennahme und Bearbeitung der Austrittserklärungen entweder bei den Standesämtern (im Saarland bei der Gemeinde) oder bei den Amtsgerichten. Die Amtsgerichte sind in Brandenburg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Hessen zuständig.

Der Gutachter empfiehlt eine Kommunalisierung anzustreben. Die Entgegennahme und Behandlung von Austrittserklärungen durch die Amtsgerichte ist nicht zwingend, zumal es sich hierbei um keine justizspezifische Aufgabe handelt und den Amtsgerichten lediglich eine reine "Botenfunktion" (Mitteilung an Standesämter und Meldebehörden) zukommt. Sollte es durch die beabsichtigte o.g. Novellierung des Personenstandsgesetzes und der Personenstandsverordnung dazu kommen, dass zukünftig die

³¹ Angaben des MdJ aus dem Jahr 2011 im Rahmen der Aufgabenerfassung für die EK 5/2.

Weitergabe von Daten entfällt, käme auch die Übertragung auf die kreisfreien Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden in Betracht. Mit dieser Verlagerung wäre ein Zugewinn an Bürgernähe verbunden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Bürgernähe	(+)	(+)	(+)	(+)
Pol. Steuerung	(0)	(0)	(0)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Die Entgegennahme und Bearbeitung der Austrittserklärungen durch die Amtsgerichte ist nicht erforderlich, so dass eine Zuständigkeitsverlagerung auf die untere kommunale Ebene (kreisfreie Städte, Ämter, amtsfreie Gemeinden) insbesondere aufgrund der Bürgernähe anzustreben ist.

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Kirchenaustritte	(+)	(+)	(+)	(+)

3.4.2 Resozialisierungshilfe

Aufgabenkommunalisierung	Brandenburg, Prüfbogen	
MdJ/1a		
Ressort:	MdJ	
Block:	Resozialisierungshilfe	
Aufgabe:	Gerichtshilfe	(MdJ ?)
Anlagerung:	Brandenburgische Oberlandesgericht	
		VZE: ?

Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die Resozialisierungshilfe ist Bestandteil der Sozialen Dienste der Justiz. Die Sozialen Dienste haben drei Hauptaufgaben: Gerichtshilfe, Täter-Opfer-Ausgleich und Bewährungshilfe. Die Sozialen Dienste gehören zum Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz und sind dem Brandenburgischen Oberlandesgericht zugeordnet. Sie verfügen insgesamt aktuell über rund 127 Stellen. Nach Ansicht des MdJ ist eine Kommunalisierung der Sozialen Dienste aufgrund der starken Verzahnung mit kommunalen Einrichtungen zwar sinnvoll, aber aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben nicht möglich (vgl. Schreiben an die Enquetekommission vom 13.9.2012). Ausnahmen lässt das Bundesrecht nach Ansicht des MdJ im Bereich der Sozialen Dienste der Justiz nur für die Gerichtshilfe zu.

Die Jugendgerichtshilfe ist in Brandenburg bereits kommunalisiert. Die für erwachsene

Straftäter zuständige Gerichtshilfe kann auch auf andere Sozialbehörden übertragen werden, so dass einer Kommunalisierung rechtlich nichts im Wege steht. Es liegen dem Gutachter keine Angaben dazu vor, wie viele VZE der 127 Stellen der Sozialen Dienste auf die Gerichtshilfe entfallen. Abhängig von der Zahl der potentiell den Kommunen zufallenden Stellen muss bewertet werden, in welchem Szenario eine Übertragung wirtschaftlich vertretbar ist. Es sollten keinesfalls weniger als 2 VZE pro Landkreis kommunalisiert werden, ab 3 VZE sind die personellen Voraussetzungen für einen reibungslosen Betrieb gegeben. Fachlich spricht allerdings gegen **die isolierte Herauslösung** der Aufgaben „Gerichtshilfe“ aus den Sozialen Diensten der Justiz, dass insbesondere die Gerichtshilfe und die Bewährungshilfe enge fachliche Bezüge haben. Diese Verbindungen würden durch eine isolierte Kommunalisierung der Gerichtshilfe behindert.

Sollten weitere rechtlichen Prüfungen vor dem Hintergrund, dass die Bewährungshilfe in Baden-Württemberg sogar auf einen privaten Träger übertragen worden ist³², ergeben, dass auch in Brandenburg eine Kommunalisierung der gesamten Sozialen Dienste der Justiz rechtlich möglich ist, müsste ein mögliches Szenarium in Abhängigkeit von der notwendigen Mindeststärke für die angemessene fachliche Erledigung bestimmt werden.

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Gerichtshilfe	kann zur Zeit nicht beurteilt werden			

³² Mit dem 1.1.2007 betraute das Land Baden-Württemberg die NEUSTART gemeinnützige GmbH mit der Durchführung der Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs.; vgl. http://www.neustart.org/at/de/ueber_uns/neustart_ggmbh.php. Die Privatisierung der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg ist in Fachkreisen aber heftig umstritten, weil es sich bei der Bewährungshilfe um die Ausübung hoheitlicher Aufgaben handelt.

3.5 Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV)

3.5.1 Natur- und Artenschutz

Aufgabenkommunalisierung	Brandenburg, Prüfbogen	
MUGV/1		
Ressort:	MUGV	
Block:	Naturschutz und Landschaftspflege	
Aufgabe:	1. Grundsatzfragen/Grundlagen des Landschafts- und Naturschutzes, Artenschutz, 2. Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen 3. Großschutzgebietsverwaltungen / Nationale Naturlandschaften	(MUGV 07)
Anlagerung:	Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV)	VZE: 174

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

1. Grundsatzfragen des Landschafts- und Naturschutzes, Artenschutz, fachbehördliche Grundlagen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (43 VZE)

- a. Artenschutz und gesetzlicher Biotopschutz, Artenschutzprogramme, Biotopverbund
- b. Landschaftsplanung, Landschaftspflege und Vertragsnaturschutz
- c. eigentumsrechtliche Sicherung von Naturschutzflächen
- d. Monitoring und Berichterstattung nach internationalen EU-Vorgaben
- e. Natura 2000

2. Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen (45,5 VZE)

- a. Verträglichkeitsprüfung auf Grundlage der FFH-Richtlinie
- b. Naturschutzbelange in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Eingriffsregelung
- c. Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten
- d. Bewirtschaftungserlasse, Managementpläne
- e. Befreiungen im Naturschutzrecht

3. Großschutzgebietsverwaltungen / Nationale Naturlandschaften (85,5 VZE)

- a. Nationalpark Unteres Odertal
- b. Biosphärenreservatsverwaltungen
- c. Naturparkverwaltungen
- d. nachhaltige Gebietsentwicklung und Qualitätsmanagement in Großschutzgebieten
- e. Naturtourismus und Umweltbildung
- f. Naturschutzprojekte des Bundes und der EU

Im Jahr 2004 erfolgte im Rahmen der Umsetzung des HSichG 2003 die Fusion der ehemaligen Landesanstalt für Großschutzgebiete mit dem Landesumweltamt (LUA). Ziel war es, die Naturschutzaufgaben des Landes in einer Behörde zu bündeln. Mit der Bildung der amtierenden Landesregierung 2009 wurde das Landesumweltamt aufgelöst und in Folge der neuen Geschäftsbereichsverteilung als Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV) neu errichtet. Das LUGV ist mit über 900 Beschäftigten die mit Abstand größte Landesoberbehörde mit fachtechnischen Aufgaben. Dem Landesamt obliegen im Bereich Naturschutz die Grundsatzaufgaben einschließlich des Betriebes der Naturschutzstationen, die nicht zu den Großschutzgebieten gehören, der Abteilung „Naturschutz und Wasser“. Die genannten Aufgaben aus dem Bereich Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Schutzgebietsausweisungen und Träger öffentlicher Belange (TöB) nehmen die drei Regionalabteilungen Potsdam, Cottbus und Frankfurt (Oder) wahr. Die Großschutzgebietsverwaltungen sind in der Abteilung „Großschutzgebiete“ zusammengefasst. Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden obliegen den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Es liegt nahe, die drei genannten Aufgabenbereiche bezüglich der rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und politischen Aspekte einer Kommunalisierung differenziert zu betrachten. Allerdings weisen sie auch Gemeinsamkeiten auf, die voran gestellt werden können.

Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit: Erfahrungen mit der Kommunalisierung des Naturschutzes in Baden-Württemberg zeigen, dass zahlreiche Fachleute und Spezialisten ihr Fachwissen vor der Kommunalisierung landesweit oder auf dem Gebiet ganzer Regierungsbezirke einbringen konnten. Die Überführung dieser Spezialisten auf die Landkreise führte zu einer ineffizienten Allokation dieses Wissens. Teils wurden diese Fachleute mangels Auslastung fachfremd eingesetzt, so dass ihr Wissen für den Vollzug gänzlich verloren ging. Gleichzeitig fehlt dieses Wissen in vielen Landkreisen, bspw. die Fachkompetenz in Gewässerökologie und Artenschutz. Die sogenannten „Kreisökologen“ an den Landratsämtern können nur in Ausnahmefällen dieses Defizit wettmachen. Hier gilt im Prinzip das gleiche Argument wie im Bereich des Arbeits- und Immissionsschutzes. Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben sinken. Dies ist bei einer Zersplitterung der vorhandenen, stetig schrumpfenden Ressourcen auf kleinteilige kommunale Gebietskörperschaften nicht der Fall. Synergieeffekte können also nur erreicht werden, wenn die Einheiten, die spezialisierte Bereiche aufnehmen, nicht zu klein sind. Ansonsten besteht die Gefahr der Zersplitterung und des Verlustes von Fachwissen (Ebinger/Bogumil 2008; Ebinger 2009: 67).

Politische Steuerung:

Die Aufgaben der Umweltverwaltung bieten aus rechtlicher Perspektive eigentlich vielfach keine politischen Gestaltungsspielräume. Allerdings bestehen in der Realität durchaus nicht unbeträchtliche Gestaltungsspielräume in der Befriedigung der rechtlichen Vorgaben. Dies verdeutlicht die besondere Sensibilität dieser Aufgaben gegen-

über fachfremder Einflussnahme, die bei Kommunalisierungsentscheidungen insbesondere hinsichtlich ihrer (*ex post* faktisch unkontrollierbaren) Auswirkungen offen diskutiert werden müssen. So könnte ein Effekt der Kommunalisierung die enge Einbindung der Fachbehörden in kommunale Entscheidungsprozesse sein, so dass eigenständige Stellungnahmen nicht mehr verfasst werden und die „kritische Begleitung“ der Kommunalverwaltung durch die Unteren Fachbehörden („Duales System“) verloren geht (vgl. LNV 2007: 4, Ebinger 2009).

1. Grundsatzfragen des Landschafts- und Naturschutzes

Die Grundsatzangelegenheiten besitzen einen solch hohen fachlichen Spezialisierungsgrad, dass eine Kommunalisierung nicht sachgerecht wäre. Weder wären wirtschaftliche Vorteile zu erwarten noch spielt die Bürgernähe für diese Aufgaben eine relevante Rolle. Als Schlussfolgerung sollte in Brandenburg die fachliche Grundlagenarbeit weiterhin staatlich und landesweit vollzogen werden, um Zersplitterung der Fachkompetenz, ineffiziente kleinteilige Strukturen und Politisierung (insb. in europa- und ordnungsrechtlichen Bereichen) zu vermeiden. Da zu diesem Grundsatzbereich auch die drei Naturschutzstationen des LUGV

- Naturschutzstation Rhinluch
- Naturschutzstation Zippelsförde
- Staatliche Vogelschutzwarte Brandenburg (mit Sitz in Buckow)

gehören, sei ergänzend angemerkt, dass auch eine Kommunalisierung dieser „praktischen“ Naturschutzeinrichtungen weder fachlich, wirtschaftlich noch politisch sinnvoll erscheint, da zwar ein Regionalbezug gegeben ist, die fachliche Ausrichtung aber überregional ausgestaltet ist.

Vergleichbares gilt für die Landeslehrstätte Lebus des LUGV, die mit ihrem ein- und mehrtägigen Aus- und Fortbildungsangebot für haupt- und ehrenamtliche Naturschutzmitarbeiter und andere Multiplikatoren zu den Themen „Nachhaltige Entwicklung und Umweltvorsorge“, „Umsetzung von EU-Recht (z. B. Wasserrahmen- und FFH-Richtlinie)“, „Umweltbildung, Umweltinformation, Naturtourismus“ gerade auch Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen anspricht.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

2. Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren (sog. Naturschutzvollzug)

Die zu diesem Bereich gehörenden Aufgaben sind im Wesentlichen im Brandenburgischen Naturschutzgesetz (BbgNatSchG) geregelt, und zwar im

- Abschnitt 2: Landschaftsplanung,
- Abschnitt 3: Eingriffe in Natur und Landschaft

- Abschnitt 4: Schutzausweisungen

Es handelt sich nahezu durchgängig um hoheitliche Aufgaben, die einen starken Regionalbezug haben. Letztlich geht es bei diesen Aufgaben darum, die Natur in der Region zu schützen und ihren Zustand zu stabilisieren bzw. mit planerischen und ordnungsrechtlichen Mitteln eine positive Entwicklung zu unterstützen. Die Zuständigkeiten liegen bereits jetzt nicht nur im LUGV, sondern auch die unteren Naturschutzbehörden nehmen Aufgaben aus diesem Bereich wahr. Aber selbst wenn die Zuständigkeit beim Land liegt, so sehen Verfahrensvorschriften bereits eine Beteiligung der Kommunen vor. Beispielhaft kann hier § 28 Abs. BbgNatSchG genannt werden.

In kaum einem anderen Aufgabenbereich wird von so vielen, nahezu immer öffentlich ausgetragenen Kontroversen berichtet. Eine vertiefte Betrachtung dieser Kontroversen mag aber durchaus belegen, dass „wechselseitige Vorurteile“, „Wissensdefizite“ und „allgemein politische Erwägungen“ nicht selten mit im Spiel sind, wenn zwischen den Akteuren über eine „versagte Befreiung“ oder eine „erteilte Genehmigung“ nach dem Naturschutzrecht gestritten wird.

Diese sogenannten Vollzugsaufgaben, die in den drei Regionalabteilungen des LUGV wahrgenommen werden, erscheinen wegen ihres starken Regionalbezuges als grundsätzlich in ein stark konsolidiertes Strukturmodell der Kreisebene (5+1) kommunalisierungsfähig. Allerdings sind keine wirtschaftlichen Vorteile zu erwarten. Auch spricht die bereits regional verortete Ansiedlung der Aufgaben nicht dafür, dass die Bürgernähe bei einem 5+1-Modell wesentlich verbessert wird. Aus den oben genannten Gründen könnte hier besonders die Gefahr eines Übergewichts von Wirtschaftsinteressen bei Entscheidungsprozessen akut werden, so dass eine Kommunalisierung der Vollzugsaufgaben aus dem Bereich des Naturschutzes nicht angezeigt ist. Der Gutachter spricht sich deshalb dafür aus, in diesem Bereich keine Kommunalisierung vorzunehmen, allenfalls könnte im Falle einer Realisierung des Modells 5+1 überdacht werden, ob eine Aufgabenübertragung in Form von „staatlichen Aufgaben“ auf die Landräte als allgemeine untere Landesbehörden vollzogen werden könnte, wenn eine enge fachliche Vernetzung der einzelnen Vollzugseinheiten sowie eine starke beratende Fachaufsicht des Landes gewährleistet ist.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(+)	(+)	(+)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

3. Großschutzgebietsverwaltungen und Naturparkverwaltungen

Brandenburg verfügt über einen Nationalpark, drei Biosphärenreservate und 11 Naturparke, die insgesamt als Großschutzgebiete gesetzlich bezeichnet werden.

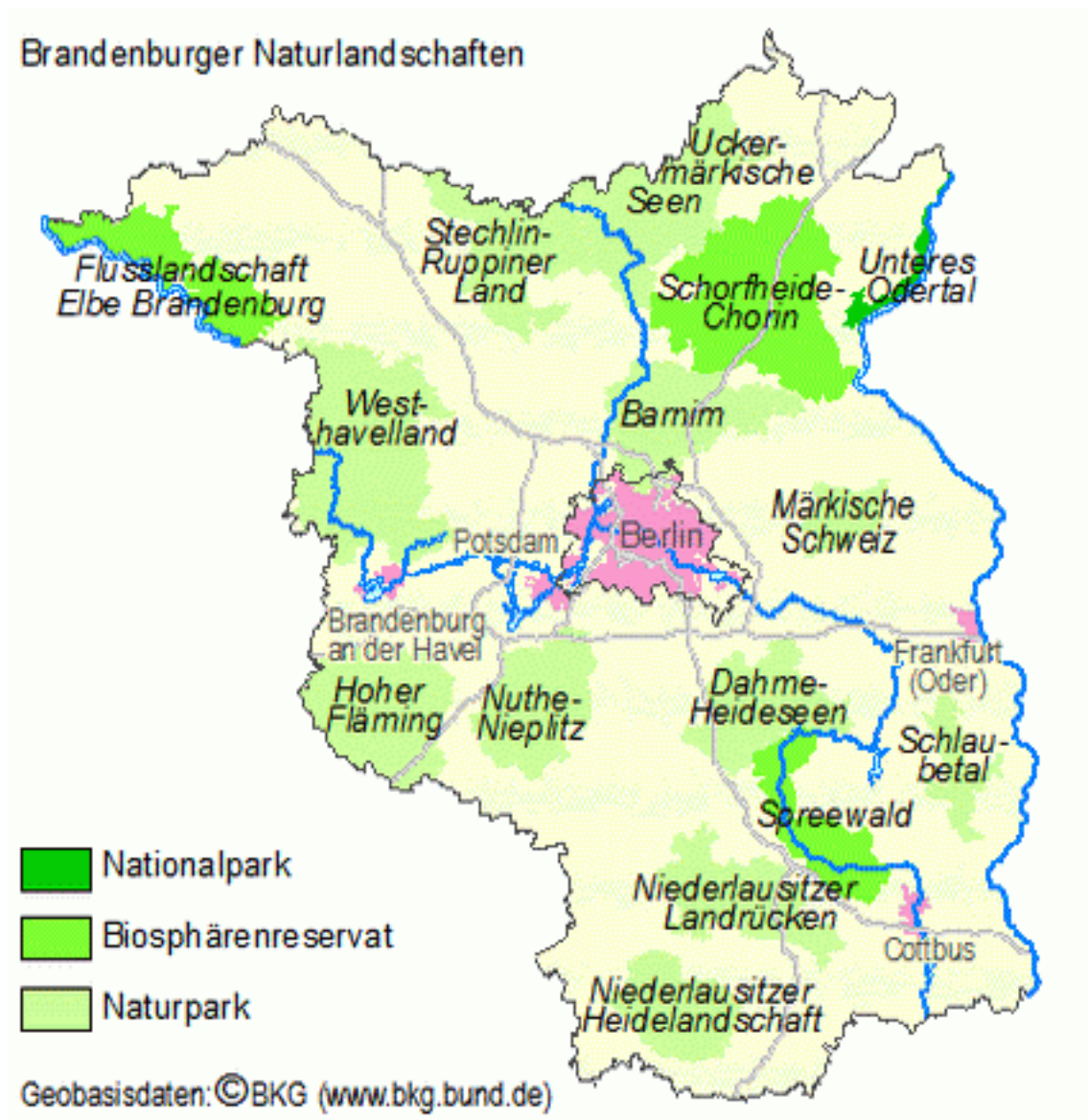


Abbildung 9: Brandenburger Naturlandschaften

Der Zuschnitt der insgesamt 15 Großschutzgebiete stimmt heute nicht mit dem Kreis-zuschnitt überein, d.h. manche Großschutzgebiete erstrecken sich über mehrere Land-kreise. Jedes Großschutzgebiet verfügt über eine eigene Verwaltung, die organisato-risch der Abteilung GR im LUGV zugeordnet sind. Die Großschutzgebietsverwaltungen nehmen keine hoheitlichen Aufgaben selbst wahr, sondern sind vor allem in den Be-reichen Regionalentwicklung, Tourismus, internationale Zusammenarbeit, Forschung, Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit tätig.

Gemäß § 58 Abs. 2 (BbgNatSchG) sind zur Abstimmung der naturschutzfachlichen Auf-gabe mit den Belangen der Gemeinden und den anderen örtlich oder sachlich beteilig-ten Behörden und Verbänden für die Naturparks und Biosphärenreservate jeweils Ku-

ratorien gebildet worden. Die Großschutzgebietsverwaltungen können als weitgehend selbständige regionale Akteure bezeichnet werden. Mit ihren freiwilligen Aufgaben, die das Land bisher finanziert und personell absichert, tragen sie insbesondere mit dem Aufbau und dem Betrieb von Besucherzentren dazu bei, dass der praktische Naturschutz und der regionale Naturtourismus Vorort gefördert werden. In ihrer praktischen Arbeit werden die Großschutzgebietsverwaltungen von den Naturwächtern der Stiftung „Naturschutz Brandenburg“ unterstützt. Die Stiftung verfügt gegenwärtig über 98 Ranger, die vom Land über einen gesonderten Haushaltstitel direkt finanziert werden³³, so dass letztlich die Zahl der vom Land finanzierten Mitarbeiter in den Großschutzgebietsverwaltungen entsprechend zu erhöhen ist.

Bei der Prüfung der Kommunalisierungsfähigkeit dieses dritten Aufgabenblocks im Naturschutzbereich sollte zwischen dem Nationalpark Unteres Odertal und der Biosphärenreservatsverwaltungen, die weiterhin in einer selbständigen Einheit vollzogen werden sollte, und dem sonstigen Personal (Naturparkverwaltungen, nachhaltige Gebietsentwicklung und Qualitätsmanagement in Großschutzgebieten, Naturtourismus und Umweltbildung, Naturschutzprojekte des Bundes und der EU) unterschieden werden. Bei letzteren sind Kommunalisierungen prinzipiell denkbar, allerdings erscheinen auch andere Modelle wie bspw. die Trägerschaft durch Naturschutzverbände im Sinne einer schlanken, subsidiären und bürgernahen Verwaltung denkbar.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(+)	(+)	(+)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Insgesamt ergibt sich folgendes Gesamtbild: Die Grundsatzfragen sowie der Naturschutzvollzug sollten aus der Sicht des Gutachters vor allem aufgrund fachlicher und politischer Motivlagen nicht kommunalisiert werden. Lediglich bei den Planungs- und Genehmigungsverfahren der Regionalabteilung (Naturschutzvollzug) könnte bei einer Realisierung des am höchsten konsolidierten Modells 5+1 eine Übertragung als staatliche Aufgabe in Erwägung gezogen werden. Die Großschutzgebietsverwaltungen (ohne die Verwaltungen des Nationalparks und der Biosphärenreservate) erscheinen beim Modell 5+1 als kommunalisierungsfähig. Allerdings wäre auch hier wegen des freiwilligen Charakters der Aufgaben zu prüfen, ob Naturschutzverbände oder sonstige Träger die Verwaltungen übernehmen können.

³³ Im Haushalt 2012 umfasst der entsprechende Titel knapp 4,2 Mio. Euro.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Grundsatzfragen NatSch	(-)	(-)	(-)	(-)
Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen	(-)	(-)	(-)	(0)
Naturparkverwaltungen Qualitätsmanagement in GSG Naturtourismus und Umweltbildung Naturschutzprojekte des Bundes und der EU	(-)	(-)	(-)	(0)

3.5.2 Grenzveterinärdienst

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MUGV/2	
Ressort: MUGV	
Block: Verbraucherschutz	
Aufgabe: Grenzveterinärdienst	(MUGV03)
Anlagerung: Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV)	unter 10 VZE

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Aufgaben aus dem Bereich Veterinärwesen obliegen bereits den Landkreisen und kreisfreien Städten. Das MUGV hat mit dem Landkreis Dahme-Spreewald Gespräche über eine Kommunalisierung des Grenzveterinärdienstes am Flughafen Berlin-Brandenburg (BER) geführt; dies hat der Landkreis bislang abgelehnt.

Der Grenzveterinärdienst ist für die Kontrolle der Ein- und Durchfuhr von Tieren, Waren tierischer Herkunft und Erzeugnissen und Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft auf der Grundlage der gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Tierschutzes, des Tierseuchen- und Gesundheitsschutzes im kommerziellen als auch im Reiseverkehr zuständig. Dabei obliegt ihm die Einziehung und Quarantänisierung von nicht einfuhrfähigen Tieren, die Zollkontrolle von Reisenden aus Ländern mit akuten Tierseuchen sowie die Einziehung und unschädliche Beseitigung von nicht einfuhrfähigen Lebensmitteln und Erzeugnissen tierischer Herkunft (Fleisch, Fleischerzeugnisse, Milch, Milcherzeugnisse).

Wie alle Landkreise und kreisfreien Städte verfügt auch der Landkreis Dahme-Spreewald über ein Amt, zu dem Aufgaben aus dem Bereich der Veterinärmedizin gehören. Diesem Amt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft könnte der Grenzveterinärdienst zugeordnet werden. Das strenge Konnexitätsprinzip, das in Brandenburg gilt, führt dazu, dass für die Aufgabenübertragung und die Übernahme des Personals das Land die Kosten zu tragen hat.

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Es gibt keine fachlichen oder sonstigen Argumente gegen eine Kommunalisierung dieser Aufgabe. Auch der Aspekt, dass von einer Aufgabenübertragung lediglich ein Landkreis betroffen ist, spricht nichts dagegen. Gerade mit Blick auf die erwiesene Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungsträger im Aufgabenbereich Veterinärwesen ist eine Kommunalisierung dieser Aufgabe zu empfehlen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Grenzveterinärdienst	Kommunalisierung als Vorort Aufgaben sinnvoll			

3.5.3 Wasserwirtschaft

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MUGV/3	
Ressort: MUGV	
Block: Wasserwirtschaft & -versorgung, Abwasser, Hochwasserschutz	
Aufgabe: Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben und Angelegenheiten der Trinkwasserversorgung	(MUGV08)
Anlagerung: Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV)	VZE nicht bekannt

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

In der übermittelten Liste der Arbeitsgruppe „Aufgabenerfassung“ ist aus dem Bereich „Wasserverwaltung“ nur die Teilaufgabe „Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben“ und „Angelegenheiten der Trinkwasserversorgung“ enthalten. Wie eingangs dargelegt, soll die Prüfung der Kommunalisierungsfähigkeit von Aufgaben des Landes auf die in der Liste genannten Bereiche beschränkt bleiben. Es ist an dieser Stelle aber sinnvoll, den gesamten Aufgabenbereich „Wasserverwaltung“ in die Betrachtung einzubeziehen, weil einerseits das Prüfergebnis unverständlich bliebe, wenn nur eine isolierte Prüfung vorgenommen wird, und andererseits die Wasserverwaltung hoch komplex ist und zahlreiche Binnenbezüge auch zu anderen Politikfeldern des Landes (z.B. Naturschutz, Landwirtschaft, Bergwesen, Katastrophenschutz, Verbraucherschutz) aufweist. Bei der Wasserverwaltung haben wir es mit verschiedenen Aufgabentypen zu tun: mit ordnungsrechtlichen Aufgaben (Regelung der Benutzung von Gewässern), mit einer Einnahmeverwaltung (Abwasserabgabe; Wassernutzungsentgelt) und mit praktischer Gefahrenabwehr (Hochwasserschutz). Selbstverständlich gehören auch die Aufgaben der Daseinsvorsorge dazu, die hier als kleine Teilaufgabe bezüglich der Abwasser- und Trinkwasserangelegenheiten geprüft werden sollen. Diese unterschiedlichen Aufgabentypen sind jeweils mit einer eigenen Logik (z.B. höhere Einnahmeerzielung, Gefahrenminimierung; Reduzierung von Umweltbelastungen) verbunden.

Im Jahr 1995 erfolgte die Übertragung von Aufgaben (ca. 120 Mitarbeiter) aus dem damaligen LUA auf die Landkreise und kreisfreien Städte als Untere Wasserbehörden. Den Landkreisen und kreisfreien Städten wurde somit vor knapp 20 Jahren der Aufbau

unterer Wasserbehörden ermöglicht. Darüber hinaus wurden Mitte der 90-er Jahre die operativen Tätigkeiten zur Unterhaltung der Landesgewässer 1. Ordnung und des Betriebs eines Großteils der wasserwirtschaftlichen Anlagen in diesen Gewässern (ca. 170 Mitarbeiter) auf die 25 Gewässerunterhaltungsverbände im Land übertragen.

Im LUGV werden aktuell folgende Aufgabenschwerpunkte im Bereich der Wasserwirtschaft wahrgenommen:

1., Grundsatzfragen des Wasserhaushalts und der Gewässerbewirtschaftung, des Hochwasserschutzes, des Wasserbaus und der Gewässerunterhaltung, des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, des Niederschlagswassers und der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie mit ca. 70 VZE in der zentralen Fachabteilung des LUGV

2., Wasserwirtschaft in regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren, Betrieb von hydrologischen Messnetzen und wasserwirtschaftlich besonders bedeutsamen Anlagen, Steuerung der Unterhaltung der Landesgewässer 1. Ordnung mit ca. 190 VZE in 3 regionalen Fachreferaten (Potsdam, Cottbus, Frankfurt), landesweit 10 wasserwirtschaftlichen Ingenieurbereichen und an wasserwirtschaftlich besonders bedeutsamen Anlagen (u.a. Talsperre Spremberg).

Deutlich wird, dass in der Wasserverwaltung in Brandenburg zurzeit viele Verwaltungsträger tätig sind: das Ministerium, das LUGV, die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Wasserbehörden und kommunale Zweckverbände für Abwasserentsorgung. Aus unterschiedlichsten Gründen sind zahlreiche Zweckverbände für die Abwasserentsorgung überschuldet und das Land Brandenburg greift mit einem Schuldenmanagement den Verbänden unter die Arme. Ein weiterer wichtiger Verwaltungsträgertyp sind die 25 Gewässerunterhaltungsverbände³⁴, die u.a. die Gewässer II. Ordnung bewirtschaften. Die Arbeitsgruppe Verwaltungsmodernisierung der Landesregierung ist zum Ergebnis gekommen, dass die Zahl der Gewässerunterhaltungsverbände reduziert werden sollte, da man es als wenig effektiv und effizient befand, dass benachbarte Gemeinden und Ämter im Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Gewässerunterhaltungsverbände liegen und entsprechend unterschiedliche Gebührensätze einziehen müssen.

Vor diesem Hintergrund macht es aus der Sicht des Gutachters wenig Sinn, auf die konkrete Einzelaufgabe einzugehen, da es sich hier um eine kleine Teilaufgabe handelt. Eigentlich sollte der **gesamte Aufgabenbereich „Wasserverwaltung“ einer Überprüfung** hinsichtlich seiner Organisationsstrukturen und Aufgabenzuordnungen **unterzogen** werden, da der Eindruck besteht, dass hier z.T. ineffektive und ineffiziente Strukturen bestehen. Insofern wird empfohlen, im Komplex Wasserwirtschaft eine umfassende ressortübergreifende Überprüfung mit externer Unterstützung vorzunehmen. Und sich erst dann mit der Kommunalisierung dieser im Kern kleinen Teilaufgaben zuzuwenden. So wäre z.B. zu prüfen ob die bislang noch im LUGV verbliebenen Aufgaben

³⁴ Im Gegensatz zu den Abwasser- und Trinkwasserzweckverbänden sind die Gewässerunterhaltungsverbände in Brandenburg durch Gesetz gegründet worden. Durch eine Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG) kann der Landtag ihre Zahl reduzieren.

im Bereich der regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren auf die sowieso in diesen Verfahren eingebundenen UWB übertragen werden könnten.

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Im Ergebnis empfiehlt der Gutachter den gesamten Komplex „Wasserverwaltung“ einer umfassenden ressortübergreifenden Überprüfung mit externer Unterstützung zu unterziehen, bevor im Detail über die hier vorgeschlagene Kommunalisierung von kleinen Teilaufgaben entschieden wird. Wichtige Akteure – insbesondere die kommunalen Spitzenverbände – sollten intensiv eingebunden werden.

3.5.4 Immissionsschutz

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MUGV/4	
Ressort: MUGV	
Block: Immissionsschutz und Abfallwirtschaft	
Aufgabe: Genehmigung von Überwachungen von Anlagen der Spalte 2 der Anlage zur 4. BImSchV. 1. Genehmigungsverfahrensstelle 2. Anlagen- und Umweltüberwachung	(MUGV 06)
Anlagerung: Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV)	VZE: 215 ³⁵

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Genehmigung von Überwachungen von Anlagen der Spalte 2 der Anlage zur 4. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV)

1. Genehmigungsverfahrensstelle (65 VZE)
2. Anlagen- und Umweltüberwachung (150 VZE)

Die Aufgaben der Immissionsschutzbehörden basieren ganz überwiegend auf EU- bzw. Bundesrecht. Eine Besonderheit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung besteht darin, dass sie gemäß § 13 BImSchG eine Bündelungswirkung hat. Sie schließt andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit Ausnahme von Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne, behördlichen Entscheidungen auf Grund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen nach § 8 in Verbindung mit § 10 des Wasserhaushaltsgesetzes. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass sie auch die Baugenehmigung erfasst, für die ansonsten die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind. Um die Wahrung der Interessen der anderen Behörden sicherzustellen, hat die für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zuständige Behörde gemäß § 10 Abs. 5 BImSchG ein umfassendes Beteiligungsverfahren durchzuführen, das – wie es im Gesetz heißt – „eine vollständige Koordinie-

³⁵ Die Enquetekommission konnte dem Gutachter keine präzisen Zahlen zum Personalbestand in den betrachteten Bereichen vorlegen. Die vorgelegten Zahlen wurden auf Anfrage aus dem MI übermittelt. Unklar ist indes, wie viel Personal für die Genehmigung und Überwachung von Anlage nach Spalte 1 oder 2 zuständig ist.

rung der Zulassungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen sicherstellen“. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht betrachtet bedeutet dies bei allen Verfahren, dass ein hoher Koordinierungsaufwand mit teilweise widerstreitenden Interessen und vielen Akteuren abzuarbeiten ist, bevor eine Genehmigung erteilt werden kann.

Eine Zunahme der Komplexität der Aufgaben wird mit der Umsetzung der überarbeiteten IVU-Richtlinie und der EU-Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht bis Ende 2012 erwartet. Der „Nachwendeboom“ ging seit dem Jahr 2003 spürbar zurück, zurzeit gibt es immer mal Wellen im Bereich Windkraftanlagen oder Biogasanlagen aber wenig neue Industrieanlagen oder diesbezügliche Änderungsanträge in Brandenburg.

Beide hier betrachtete Aufgaben werden vom Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz an sechs Standorten wahrgenommen. Vor der Fusion mit dem LUA im Jahr 2003 waren die sechs Ämter für Immissionsschutz für die Genehmigung von Anlagen nach Spalte 2 und die Überwachung von Anlagen nach Spalte 1 und 2 der Anlage zur 4. BImSchV zuständig. Das Landesumweltamt verantwortete die Genehmigung von Anlagen nach Spalte 1 der Anlage zur 4. BImSchV und Anlagenbesichtigung bei Inbetriebnahme. Mittlerweile ist die damals bestehende klare organisatorische Abgrenzung der Spalten 1 und 2, was den Überwachungsaufwand und das Gefährdungspotential betrifft, so nicht mehr aufrecht zu erhalten. Im LUGV ist jedoch die Anlagenüberwachung noch immer auf die drei Regionalabteilungen und sechs Regionalreferate (die ehemaligen Ämter) verteilt. Trotz dieser organisatorischen Trennung zwischen Genehmigungsverfahrenstelle und der Anlagen- und Umweltüberwachung in den Regionalabteilungen sprechen viele Gründe für **einen gemeinsamen Vollzug** und damit auch eine gemeinsame Betrachtung von **Genehmigung und Überwachung**. Bei einer engen Verknüpfung der beiden Bereiche kann das technische Fachpersonal die von ihnen beratenen Anlagenbetreiber und genehmigten Anlagen während des Betriebs begleiten, diese effektiv überwachen. Dabei könnten praktische Erfahrungen gesammelt werden, welche in zukünftige Genehmigungsverfahren zurückgespiegelt werden können.

Grundsätzlich spricht gerade bei einem derart komplexen Aufgabenbereich wie dem Vollzug des BImSchG viel für eine konzentrierte Aufgabenerledigung in großen, (über-)regionalen Einheiten sowie teilweise sogar für landesweite Vor-Ort-Zuständigkeiten. Dies erlaubt eine hohe Spezialisierung des Fachpersonals, welche sowohl eine überlegene fachliche Qualität als auch aufgrund von Routinen und niedrigen Rüstzeiten die höchsten Skalenerträge und damit einen effizienten Vollzug ermöglicht. Ein Aufbrechen dieser Einheit bspw. durch eine **Kommunalisierung erscheint nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen erwartbare Synergieeffekte mit anderen in den Verfahren beteiligten Fachbereichen die absehbaren Effektivitäts- und Effizienzverluste mehr als ausgleichen**. Tatsächlich variiert die tendenziell hohe Komplexität der Aufgabenstellung zwischen den genehmigungsbedürftigen Anlagentypen. Bei bestimmten kleineren Anlagen dominiert der „baurechtliche“ Anteil, darüber hinaus gibt es auch Anlagen, die wiederholt und routinemäßig das Abstimmungsverfahren durchlaufen (bspw. die Errichtung von Windkraftanlagen), so dass die Komplexität der Verfahren als begrenzt oder verhältnismäßig einfach zu beherrschen angesehen werden kann.

Entsprechend große und mit spezialisiertem technischem Fachpersonal ausgestattete kommunale Einheiten könnten diese Aufgaben ebenfalls erledigen.

Zur Aufgabenabgrenzung wird im MUGV über eine Aufhebung der bisherigen Unterscheidung in Anlagen der Spalte 1 („große Anlagen“) und Spalte 2 („kleine Anlagen“) nachgedacht. Wie die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, ist diese simple Aufteilung nicht empfehlenswert. Vielmehr sollte eine **aufgabenspezifische Einzelbetrachtung erfolgen, welche die Komplexität, die Häufigkeit sowie die politische Salienz der Verfahren berücksichtigt**. In der Konsequenz könnte ähnlich wie in **NRW** die Genehmigungszuständigkeiten aus der 1. und 2. Spalte der Anlage zur 4. BImSchV entsprechend einer „Zickzack-Linie“ so sortiert werden, dass sie jeweils vollständig unter die Zuständigkeit einer Ebene fallen. Vereinfacht ausgedrückt sind die Bezirksregierungen für komplexere und die Kreise und kreisfreien Städte für einfachere Verfahren (nicht gleichbedeutend mit großen oder kleinen Anlagen) zuständig. Bei beiden Ansätzen muss durch das sog. Zaunprinzip ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit auf einem Betriebsgelände verhindert werden. Hierfür wird, beim Vorliegen einer in die Verantwortlichkeit der Bezirksregierungen fallenden Anlage, innerhalb eines „virtuellen Zauns“ um die Anlage grundsätzlich die Mittelebene Ansprechpartner für Überwachung wie auch für Genehmigungen und Zulassungen aller weiteren dort befindlichen genehmigungsbedürftigen Anlagen zuständig, auch wenn diese grundsätzlich in die Zuständigkeit der kommunalen Ebene fallen würden. Dieses Modell verhindert intransparente Zuständigkeiten für die Betreiber, durchbricht jedoch die klare Aufgabenzuordnung und führt auf der staatlichen Ebene zu einem gemessen am Aufgabenumfang überproportionalen Personal- und Kompetenzbedarf, welcher die Effizienz dieses Modells im Vergleich zu einem optimierten Status quo verschlechtert. Da eine Aufstockung der Personalausstattung in der gegenwärtigen Situation in keinem Bundesland realisiert werden kann, geht dieser Mehrbedarf bei sämtlichen ähnlich gelagerten Modellen zulasten der Zahl der kommunalisierbaren Mitarbeiter. Damit verstärkt sich das bei der Übertragung dieses Modells auf Brandenburg ohnehin kritische Problem einer übermäßigen Zersplitterung des Personalkörpers und damit einhergehender Defizite in Effizienz und Fachlichkeit (s.u.).

Fachlichkeit

In **Baden-Württemberg** zeigte sich bei der Kommunalisierung dieses Bereiches, dass ein beträchtlicher Anteil der Landkreise **dauerhaft Schwierigkeiten** bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben haben, insbesondere da die Ausstattung der einzelnen Kreise mit jeweils nur einer sehr geringen Anzahl von Mitarbeitern problematisch ist. So erhielten 21 der Gebietskörperschaften nur zwischen 2 und 4 Mitarbeitern. Diesen Fachleuten ist jedoch selbst der größere Teil ihrer neuen Aufgaben fremd, da sie zuvor höher spezialisiert eingesetzt waren und sich nun als Generalisten auf allen Feldern bewähren müssen. Vorhandenes kommunales Personal kann erst verantwortlich eingesetzt werden, wenn es nachqualifiziert wurde. Mittelfristig wird zwar die Abdeckung der fachlichen Anforderungen durch die Kommunen hinsichtlich der notwendigen Kompetenz als erreichbar erachtet. Dennoch ist absehbar, dass bei **identischer** Bearbeitungstiefe die Verfahrensdauer aufgrund fehlender Routine und langer Rüstzeiten steigt. Die Qualität, Kosteneffizienz und Schnelligkeit der konzentrierten staatlichen Verwaltung kann folglich in vielen Bereichen kaum wieder erreicht werden.

Hinsichtlich einer potentiellen Kommunalisierung von immissionsschutzbehördlichen Aufgaben in **Brandenburg** ist vor diesem Hintergrund explizit darauf hinzuweisen, dass die Erledigung der Fachaufgaben aufgrund ihrer technischen Komplexität qualifiziertes, auf unterschiedliche Branchen spezialisiertes Personal mit technischem oder ingenieurwissenschaftlichem Hintergrund erfordert. Eine „Miterledigung“ durch vorhandenes Personal bspw. des Bauamtes wird den Aufgaben in keinem Fall gerecht. Aufgrund der vorgegebenen Personaleinsparungen kann schon heute das LUGV die Abdeckung aller Verfahren durch entsprechendes Fachpersonal nicht durchgehend und im erforderlichen Umfang gewährleisten.

Wirtschaftlichkeit

Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst **optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen**. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung, andererseits durch die parallele Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Vorgänge sinken. Dies setzt eine bestimmte Größe der Verwaltungseinheit im Bereich komplexer technischer Aufgaben voraus.

Bürgernähe und politische Steuerung

Ein möglicher Vorteil der Kommunalisierung ist die steigende Möglichkeit der Bürger zur Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse (auch bei den lediglich in den übertragenen Wirkungskreis überführten Umweltaufgaben), solange diese im Rahmen der rechtlichen Rahmen und der guten fachlichen Praxis bleibt, und die hohe Flexibilität der örtlichen Verwaltung zur Anpassung an regionale und temporäre Gegebenheiten. Aufgrund der bezogen auf den Normalbürger verschwindend geringen Verfahrenshäufigkeit, ist die Ortsnähe als Aspekt der Bürgernähe ein nachrangiger Bewertungsfaktor. Allerdings könnte sich unter dem Druck extremer Ressourcenknappheit oder bei besonders umstrittenen Entscheidungen die Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse nachteilig für Bürger und Unternehmen auswirken. Wenn mangels Fachkenntnis, Ausstattung, Arbeitskapazitäten oder politischer Einflussnahme rechtliche Vorgaben nicht mehr sachgerecht bearbeitet werden können, sinkt die Effektivität des Verwaltungshandelns. Diese Situation, dass „die Vollzugsqualität immer so gut ist wie der Landrat“, kann dazu führen, dass einerseits die **Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmen steigt** und die Standortqualität für Ansiedlungen aufgrund des Fehlens von kompetenter Beratung und bestandsfester Bescheide sinkt.

Unter der Annahme, dass das LUGV weiterhin für besonders gefährliche Anlagen im Sinne der Störfallverordnung, für Anlagen mit komplexer Technologie und für regional bedeutsame Anlagen zuständig ist und lediglich im Sinne einer Zick-Zack-Trennlinie weniger komplexe und häufig anfallende Aufgaben der Genehmigung und Überwachung kommunalisiert werden, ergibt sich die folgende Bewertung der Kommunalisierungseffekte:

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)

Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(0)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Bei Anwendung des vorgenannten Modells einer Zickzack-Linie zwischen den Spalten 1 und 2 auf Brandenburg sollte für komplexere Anlagen, bei denen insbesondere nicht das Baugenehmigungsverfahren „dominiert“ oder die nicht routinemäßig abgearbeitet werden können, das LUGV zuständig bleiben. **Wo diese Zickzack-Linie verläuft, wäre zum Gegenstand einer vertieften Prüfung zu machen**, die insbesondere die gegenwärtig vorhandenen Anlagentypen und ihre Zahl mit berücksichtigt. Für die dann in Frage kommende Auswahl an Immissionsschutzaufgaben **könnten die oben dargelegten Nachteile einzig im am höchsten konsolidierten Szenario (5+1) weitgehend umgangen werden**, da hier zumindest hinsichtlich der Mitarbeiterzahlen die Zersplitterung in kritisch kleine Einheiten begrenzt werden kann und fachlich kritische politische Einflussnahme durch umfassend kompetente Apparate abgefedert werden könnte. Dieses Szenario entspricht „im Prinzip“ auch der derzeit im LUGV praktizierten sechsräumigen regionalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich Anlagen- und Umweltüberwachung. In den weniger konsolidierten Szenarien überwiegen die dargestellten Nachteile kommunaler Aufgabenerledigung eindeutig.

Bezüglich der Überwachung der Anlagen sollten beide Ebenen die rechtlich gegebene Möglichkeit in Erwägung ziehen, diese nicht in jedem Fall selbst durchzuführen, sondern sich **Dritter als sogenannter „Verwaltungshelfer“** zu bedienen. Beauftragt werden könnte der TÜV, DEKRA oder andere unabhängige Sachverständige, die im Auftrag der Dienststelle die Überwachung übernehmen können. So überwacht z.B. der TÜV bekanntlich Kraftfahrzeuge im Rahmen der Hauptuntersuchung ebenso wie Atomkraftwerke. Die anfallenden Kosten wären in die Gebührentabellen einzuarbeiten, soweit ihnen keine Einsparungen gegenüber stehen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Immissionsschutz	(-)	(-)	(-)	(0)

3.6 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

3.6.1 Denkmalpflege

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MWFK/1	
Ressort:	MWFK
Block:	Denkmalpflege
Aufgabe:	Feststellung, Erforschung, fachliche Beratung
Anlagerung:	Brandenburgisches Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum (BLDAM)
	(BIDAM 01-03) VZE: 53

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Das BLDAM hat als Denkmalfachbehörde gemäß § 17 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes insbesondere folgende Aufgaben:

1. Feststellung der Denkmaleigenschaft (6 VZE Archäologie, 8 VZE Denkmalpflege)

Mit der Novellierung des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes im Jahr 2004 wurde der Denkmalfachbehörde die Feststellung der Denkmaleigenschaft und systematische Erfassung des Denkmalbestandes sowie die Führung einer zentralen Denkmalliste für das Land in ausschließlicher Zuständigkeit übertragen. Die Aufgabenerfüllung erfolgt, je nachdem um welche Art von Denkmalen es sich handelt, in den Abteilungen Archäologie (Bodendenkmale) oder Denkmalpflege (Baudenkmale).

2. Erforschung der Denkmale (5 VZE Archäologie, 6 VZE Denkmalpflege)

Die Erforschung der Denkmale erfolgt, je nachdem um welche Art von Denkmalen es sich handelt, in den Abteilungen Archäologie (Bodendenkmale) oder Denkmalpflege (Baudenkmale).

3. Fachliche Beratung (9 VZE Archäologie, 19 VZE Denkmalpflege)

Landesweite fachliche Beratung, Abgabe fachlicher Stellungnahmen auf Verlangen der Behörden, deren Belange durch Denkmalschutz und Denkmalpflege berührt sind, die Erstellung von Gutachten in allen Angelegenheiten der Denkmalpflege sowie fachlicher Publikationen.

Das BLDAM erarbeitet Gutachten und Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange sowie im Rahmen von denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren und bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren. Im Jahr 2011 waren dies für das gesamte BLDAM ca. 5.250 Gutachten und Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung als TöB sowie ca. 7.000 weitere Stellungnahmen (z.B. im Rahmen denkmalrechtlicher Erlaubnisverfahren).

Untere Denkmalschutzbehörden sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Es bestehen vielfältige Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche mit dem BLDAM (so z.B. bei Entscheidungen zur Pflege und zum Schutz von Denkmalen). Die Zusammenarbeit von unteren Denkmalschutzbehörden und BLDAM im Rahmen von denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren oder bei bauordnungsrechtlich genehmigungspflichtigen Vorhaben weist die Besonderheit auf, dass das BLDAM gemäß §§ 19; 20 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes grundsätzlich **zu allen beabsichtigten Entscheidungen** der

unteren Denkmalschutzbehörden **das Benehmen** herzustellen hat. Sofern das BLDAM innerhalb eines Monats nach Aufforderung keine Stellungnahme abgibt, gilt das Benehmen als hergestellt (bis zur Novellierung 2004 war das Einvernehmen erforderlich). In streitigen Fällen kann verlangt werden, dass der Vorgang der obersten Denkmalschutzbehörde (MWFK) zur Entscheidung vorgelegt wird. Nach eigenen Angaben werden dem MWFK durchschnittlich ca. 5-10 Fälle pro Jahr vorgelegt.

Zur Gewährleistung kurzer Bearbeitungszeiten denkmalrechtlicher Erlaubnisverfahren und bauordnungsrechtlicher Genehmigungsverfahren hat das BLDAM mit der Mehrheit der Landkreise und kreisfreien Städte 2007/2008 auch sog. denkmalrechtliche Zielvereinbarungen geschlossen (Zielsetzungen: Definition von Fallgruppen, für die das Benehmen seitens des BLDAM ohne Einzelfallbeteiligung vorab als hergestellt gilt und Reduzierung des Verwaltungsaufwandes).

Eine Kommunalisierung des Aufgabenbereichs „Erforschung von Denkmälern“ scheidet grundsätzlich aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen aus. Es gibt keine Beispiele in anderen Bundesländern, dass diese Aufgaben kommunalisiert wurden.

Die Aufgabenbereiche „Feststellung der Denkmaleigenschaft“ und „Fachliche Beratung“ (einschließlich des genannten Verfahrens auf Herstellung des Benehmens) können zusammen betrachtet werden, weil es um fachlich eng miteinander verbundene Teilaufgaben geht. Im Kern geht es bei der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung um die **landesweite Sicherstellung bestimmter Standards**. Daneben sollen rechtssichere Zustände hinsichtlich der Denkmalqualifizierung hergestellt werden, um die Anzahl von Streitentscheidungen und weiteren gutachterlichen Stellungnahmen von vornherein gering halten. Aufgrund der vorhandenen hohen Sachkunde und der in § 17 Abs. 3 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes festgelegten fachlichen Unabhängigkeit des BLDAM ("Die Denkmalfachbehörde ist bei der Erstellung von Gutachten nicht an fachliche Weisungen gebunden"), würde eine Kommunalisierung des Personals auch angesichts der geringen Anzahl von VZE die vorhandenen Spezialkenntnisse „zerschlagen“, so dass dies zum Verlust von **Fachwissen** führen könnte und auch **unwirtschaftlich** erscheint. Ein effektives Zusammenwirken von unterer Denkmalschutzbehörde und Denkmalfachbehörde bei Erlaubnisverfahren ist mit der oben erwähnten Benehmensregelung gewährleistet. Die Trennung der inhaltlichen Denkmalbewertung bzw. Feststellung der Denkmaleigenschaft im Einzelfall von der rein verfahrensmäßigen Denkmalerfassung (Listenföhrung) erscheint vor diesem Hintergrund ebenfalls fachlich nicht zielföhrend, da dies letztlich zu einer Doppelzuständigkeit von Behörden für die Denkmalerfassung föhren würde. Von daher wird von einer (Teil-)Kommunalisierung abgeraten.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Bürgernähe	0	0	0	0
Pol. Steuerung	0	0	0	0

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Die Kommunalisierung der Aufgabe erscheint aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen nicht angeraten.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Denkmalpflege: Feststellung, Erforschung, fachliche Beratung	(-)	(-)	(-)	(-)

3.7 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBJS)

3.7.1 Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MBJS/1a	
Ressort:	MBJS
Block:	Jugendhilfe, Jugendschutz, Heimaufsicht
Aufgabe:	Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
Anlagerung:	Landesjugendamt (wird ins MBJS integriert)
	(MBJS 27) VZE: 15

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Beratung im laufenden Betrieb und Betriebserlaubnisse gem. § 45 i.V.m. § 85 Abs. 2 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. Im Jahr 2010 wurden ca. 1.800 Kindertageseinrichtungen, ca. 5.400 Plätze in ca. 380 stationären Einrichtungen (zzgl. Außenwohngruppen und Nebeneinrichtungen), ca. 60 Tagesgruppen und 432 Plätze in ca. 25 Einrichtungen der Eingliederungshilfe betreut. Das Landesjugendamt wird derzeit in das MBJS organisatorisch integriert.

Aus § 85 Abs. 2 SGB VIII geht eindeutig hervor, dass die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen – und hierzu gehört explizit die „Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung“ nach § 45 SGB VIII wie auch die „Örtliche Prüfung“ der Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis nach § 46 SGB VIII – in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers fällt. Eine Kommunalisierung ist hier also nach gegenwärtiger Rechtslage ausgeschlossen. Unklar ist, ob dies auch für eine Übertragung als staatliche Aufgabe im Wege der Organleihe gilt.

Unabhängig von dieser gesetzlichen Sperre müssen aus Sicht des Gutachters die identischen Vorbehalte wie bei der Aufsicht über unterstützende Wohnformen (vgl. MASF11) gelten: Aus **fachlichen** und **politischen** Gründen sollte diese Aufgabe nicht kommunalisiert und weiterhin von einer staatlichen Behörde vollzogen werden. Erstens ist das Instrument der Aufsicht das einzige der Landespolitik zur Verfügung stehende Instrument, um die Homogenität erbrachter Leistungen im landesweiten Vergleich zumindest in wesentlichen Teilbereichen zu kontrollieren, einheitliche Standards durchzusetzen und ihrer Verantwortung für die ihr anvertrauten, besonders schutzbedürftigen Kinder und Jugendlichen gerecht zu werden. Zweitens zeigt die Erfahrung aus anderen Bereichen, dass zur Vermeidung zu enger Verflechtungen zwischen Leistungsträgern (den Kommunen) und Leistungsanbietern (den Angebotsbetreibern) ein neutraler Akteur äußerst sinnvoll ist. Sowohl politische als auch wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse können so begrenzt werden. Politische Steuerungsmöglichkeiten für die gewählten Kommunalvertretungen bestehen selbstverständlich ohnehin nicht. Schließlich sind Gebietskörperschaften regelmäßig selbst Betreiber von Einrichtungen, so dass eine externe Kontrolle in diesen Fällen ohnehin geboten erscheint.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Aufgrund gesetzlicher Vorgaben handelt es sich um eine Aufgabe des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Unabhängig davon wäre eine Übertragung auch weder im Interesse der Kommunen, noch der Schutzbefohlenen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Aufsicht über Einrichtungen der K&J-hilfe	(-)	(-)	(-)	(-)

3.7.2 Fachliche Beratung und Unterstützung der freien Träger der Jugendhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MBJS/1b	
Ressort:	MBJS
Block:	Jugendhilfe, Jugendschutz, Heimaufsicht
Aufgabe:	Fachliche Beratung und Unterstützung der freien Träger der Jugendhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe
Anlagerung:	Landesjugendamt (wird ins MBJS integriert)
	(MBJS 28) VZE: 4

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Das Landesjugendamt berät fachlich und unterstützt die freien Träger der Jugendhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in schwierigen Rechtsfragen. Aus § 85 Abs. 2 SGB VIII geht eindeutig hervor, dass die Beratung der örtlichen Träger wie auch der Träger von Einrichtungen in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers fällt. Eine Kommunalisierung ist hier also nach gegenwärtiger Rechtslage ausgeschlossen.

Im Gegensatz zur Aufsichtstätigkeit (MBJS 27) wäre theoretisch eine Kommunalisierung möglich. Wirtschaftlich mag auf den ersten Blick die Nutzung der ohnehin bestehenden Kontakte zwischen örtlichen Trägern und Einrichtungsträgern auch für Beratungsleistungen sinnvoll erscheinen. Allerdings besteht aus fachlicher Perspektive wie auch aus jener der politischen Steuerung die Krux einer solchen Übertragung genau in dem schon bestehenden – primär wirtschaftlichen – Verhältnis zwischen Kommune und Einrichtungsträger: Eine von dieser Beziehung abgelöste, tatsächliche Beratung

erscheint (unabhängig von den fraglichen fachlichen Voraussetzungen) hier nicht mehr gegeben und wäre entsprechend nicht anzuraten.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(-)	(-)	(-)	(-)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(-)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Aufgrund gesetzlicher Vorgaben handelt es sich um eine Aufgabe des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Damit ist eine Kommunalisierung ausgeschlossen. Unabhängig davon wäre eine Übertragung nicht im Sinne einer fachzentrierten Beratung, und damit weder im Interesse der Kommunen, noch der Träger der Einrichtungen.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachliche Beratung K&J-hilfe	(-)	(-)	(-)	(-)

3.7.3 Schulaufsicht

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MBJS/2a	
Ressort: MBJS	
Block: Schulwesen	
Aufgabe: Schulaufsicht Anlagerung: MBJS, Staatliche Schulämter	(MBJS 21) VZE: 49 im MBJS 72 in den Ämtern

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Die staatlichen Schulämter nehmen die Aufsicht über die in ihrem Gebiet liegenden Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft wahr. Drei zentrale Aufgabengebiete lassen sich dabei unterscheiden:

- Die Leitung der staatlichen Schulämter übt die Dienstaufsicht über das Personal der staatlichen Schulämter, aber auch über die Lehrkräfte und das sonstige pädagogische Personal aus. Dabei haben sie für die Ausstattung der Schulen mit Lehrerstellen und je nach Fachbedarf an den Schulen mit den entsprechenden Lehrkräften Sorge zu tragen.
- Die in den Schulämtern tätigen Schulrätinnen und Schulräte führen die Fachaufsicht über die Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft aus. Sie beraten die Schulen in pädagogischen und organisatorischen Fragen.

- Die Schulpsychologen bilden die dritte Säule der Schulämter, sie werden nachfolgend gesondert betrachtet.

Die beiden erstgenannten Aufgaben, die beide Aufsichtstätigkeiten zum Inhalt haben, werden zurzeit im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBJS) und durch sechs staatliche Schulämter des Landes Brandenburg verrichtet. Alle sechs Schulämter verfügen über eine ähnliche Binnenstruktur. Es gibt jeweils einen Verwaltungs- und einen schulfachlichen Bereich. Der schulfachliche Bereich ist wiederum so untergliedert, dass der Schulpsychologische Dienst einen eigenen Organisationsbereich bildet.

Die sechs staatlichen Schulämter sind 2002 aus den bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden 18 Schulämtern gebildet worden. Für jeden Landkreis und für jede kreisfreie Stadt war ein Schulamt als untere Landesbehörde zuständig. Das schulfachliche Personal (Schulrätinnen und Schulräte und sonstiges pädagogisches Personal) war Landespersonal, die verwaltungsfachlichen Mitarbeiter waren kommunal beschäftigt. Diese 278 Mitarbeiter wurden in den Landesdienst übernommen. Auf der Kreisebene verblieben die 18 Schulverwaltungsämter, die für die Finanzierung, Errichtung und Ausstattung der in ihrer Trägerschaft befindlichen Schulen (z.B. Gebäude, Klassenräume und deren Ausstattung, Bürotechnik und Computerkabinette), sowie deren Verwaltung und Modernisierung bzw. Instandhaltung zuständig sind. Ihnen obliegt auch die Sicherung der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Einrichtungen und die Besetzung der Schulen mit entsprechendem Personal (z.B. Hausmeister).

Das Schulnetz in Brandenburg besteht gegenwärtig aus

- 411 Grundschulen
- 119 Oberschulen, davon 31 mit Grundschulenteil
- 21 Gesamtschulen, davon 1 mit Grundschulenteil
- 76 Gymnasien
- 25 Oberstufenzentren inkl. 16 Beruflicher Gymnasien
- 88 Förderschulen in öffentlicher Trägerschaft.

In diesen Schulen sind summiert rund 16.400 Vollzeitkräfte als Dauerbeschäftigte tätig. Die verwaltungsfachlichen Bereiche der sechs Schulämter verwalten und steuern diesen mit Abstand größten Personalkörper der brandenburgischen Landesverwaltung. Darüber hinaus sind 131 Schulen in freier Trägerschaft vorhanden, über die die Schulämter fachaufsichtliche Aufgaben gemäß § 119 des Brandenburgischen Schulgesetzes ausüben.

Bevor detailliert die hier angesprochene Kommunalisierung der Schulaufsicht untersucht wird, sei angemerkt, dass eine solche faktisch auf eine Wiederherstellung des Zustandes vor dem 1.1.2002 hinaus laufen könnte. Es sind dem Gutachter keine Evaluationen bekannt geworden, die die Rückabwicklung der Reform aus dem Jahr 2002 nahelegen.

Die Auswirkungen einer Kommunalisierung der Schulaufsicht wurden umfassend von Richter (2010) für den Fall **Baden-Württemberg** betrachtet. Durch die Umsetzung des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes im Jahr 2005 wurden dort die für allgemein bildende Gymnasien und Berufsschulen zuständigen Oberschulämter (Stuttgart, Tübingen, Karlsruhe, Freiburg) in die Regierungspräsidien integriert. Die für die Grund-

Haupt-, Real- und Sonderschulen zuständigen 30 unteren Schulaufsichtsbehörden wurden indes zunächst in die Landratsämter integriert oder an die Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte angegliedert (vgl. Bogumil/Ebinger 2005: 67f.; Richter 2010: 72). Die Aufgaben der unteren Schulaufsichtsbehörden und der schulpsychologischen Beratungsstellen wurden zum 1. Januar 2009 wieder in 21 staatlichen Schulämter zurücküberführt. Diese erhielten die Zuständigkeit für das Gebiet eines oder mehrerer Stadt- und Landkreise. Die Gründe für diese Wiederverstaatlichung der Schulverwaltung waren

- Zersplitterung in zu kleine Einheiten, die teilweise das breite Spektrum der fachlichen Anforderungen nicht mehr abdecken konnten – insb. bestimmte Schultypen und Fachjuristen.
- Rückgang der Schulaufsicht, da Schulräte und Schulamtsmitarbeiter zu stark in Abstimmungsprozesse und Verwaltungsvorgänge der Landratsämter eingebunden würden.
- Einzelne Eingriffe von Landräten und Dezernenten in die Fachlichkeit der Schulverwaltung haben die Qualität schulaufsichtlichen Handelns geschmälert.

Allerdings werden aus den nicht kritisch-großen Einheiten auch große Synergieeffekte durch die dann mögliche Zusammenarbeit von allen die Kinder- und Jugendarbeit und -hilfe betreffenden Einrichtungen berichtet. Richter (2010: 83) kommt daher zum Fazit:

„Bei Betonung der unbestreitbar positiven Auswirkungen auf die Kooperationsfähigkeit der Schulaufsicht und den fortschrittlichen Effekten infolge der kommunal(-politischen) Ortsnähe darf die Rückabwicklung der Reform durchaus kritisch bewertet werden, solange ein gewisser Spezialisierungsverlust infolge der funktionalen Generalisierung und ein kommunalpolitischer Interventionsanspruch akzeptabel erscheint. Liegt hingegen das Hauptaugenmerk auf eben jener (hoch-) spezialisierten Aufgabenerledigung und des rein staatlichen Aufgabenvollzugs, wie er mit Hinblick auf die „ureigenste Kernkompetenz der Bundesländer“ und des daraus auch aus Verfassungswegen resultierenden Bedeutungsgehalt der Kultuspolitik für die Länder mitunter betont wird, scheint die Ausgliederung in staatliche Sonderbehörden hingegen vorteilhafter.“

Verfassungsrechtliche Einwände wurden in einer gutachterliche Stellungnahme des MdJ geklärt, nach der die „Übertragung der Schulaufsicht an die Kommunen als Selbstverwaltungsaufgabe (...) sowohl bundes-, als auch landesverfassungsrechtlich unzulässig (ist)“. Allerdings ist eine unechte Kommunalisierung zulässig. Ob sie sinnvoll wäre, kann nach Ansicht des MdJ angesichts „zahlreicher (auch verfassungsrechtlicher) Folgeprobleme bezweifelt werden.“

Generell kann aus der Sicht des Gutachters festgestellt werden, dass eine Trennung der Verwaltung des im Landesdienst befindlichen Schulpersonals durch die Landkreise und kreisfreien Städte und die Finanzierung dieses Personals durch das Land zu administrativen und politischen Konflikten und Reibungsverlusten führen kann, die die jetzige Struktur vermeidet. Die Absicherung des gesamten Landesgebietes mit Lehrkräften ist offenbar auch ein Hauptmotiv für die gegenwärtig laufenden Aktivitäten, die Steuerung des Personals durch eine Zusammenfassung der bisherigen sechs Schulämter zu einer Landesschulagentur zu verbessern.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	(0)	(0)	(0)	(0)
Wirtschaftlichkeit	(-)	(-)	(0)	(0)
Bürgernähe	(0)	(0)	(0)	(0)
Pol. Steuerung	(-)	(-)	(-)	(-)

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Das Problem der Zersplitterung der Schulaufsicht aus Baden-Württemberg könnte bei den konsolidierten Szenarien (8+1) und (5+1) umgangen werden. Allerdings bleiben die kulturellen Probleme und die politische Bedeutung der Schulaufsicht, so dass von einer Kommunalisierung abgeraten wird.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Schulaufsicht	(-)	(-)	(-)	(-)

3.7.4 Schulpsychologische Beratung

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MBJS/2b		
Ressort:	MBJS	
Block:	Schulwesen	
Aufgabe:	Schulaufsicht	(MBJS 36) VZE: 32 in den Ämtern
Anlagerung:	MBJS, Staatliche Schulämter	

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Schulpsychologische Beratung dient der Sicherung der präventiven und akuten schulpsychologischen Beratung von Schülerinnen und Schülern, Eltern, Lehrkräften und Schulen und der Beratung der Schulaufsicht sowie Einbeziehung bei Maßnahmen der Krisenintervention und in Notfallteams. Sie findet zurzeit in den sechs staatlichen Schulämtern sowie an weiteren 12 Standorten der Landkreise und kreisfreien Städte mit 32 VZE statt.

Für eine Herauslösung der Psychologen aus der Struktur der Schulaufsicht spricht in **fachlicher** Hinsicht der Umstand, dass die Schulen in der Einzelfallberatung direkt mit dem schulpsychologischen Dienst kommunizieren. Die Einbindung in die Kreisverwaltung – insbesondere in die Sozial- und Jugendämter bietet darüber hinaus die Chance, die schulpsychologische Beratung in eine ganzheitliche Fallbearbeitung einzubinden. Schließlich ist auch zu bedenken, dass der schulpsychologische Dienst auch für Schulen in freier Trägerschaft zuständig sein soll. Die Aufmerksamkeit der staatlichen Schulverwaltung liegt dagegen wegen der Strukturen und des Arbeitsumfanges vorrangig bei den öffentlichen Schulen.

Die politische Brisanz des schulpsychologischen Dienstes ist nicht so groß einzuschätzen, dass es einer Verankerung auf der Landesebene bedürfte. Im Gegenteil: eine örtliche Verankerung kann gewährleisten, dass der Dienst zielgenau in das Gesamtbild der örtlichen Sozial- und Jugendpolitik eingepasst werden kann.

Zumindest im Fall einer erheblichen Reduzierung der Anzahl der kommunalen Verwaltungsträger käme damit eine Kommunalisierung der Aufgabe grundsätzlich in Betracht. Angesichts der bereits gegebenen regionalen Verteilung der Standorte ist auch nicht mit **wirtschaftlichen** Nachteilen zu rechnen. Sinnvoll ist die Bildung von Teams mit 2-5 MA.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Fachlichkeit	+	+	+	+
Wirtschaftlichkeit	-	0	0	0
Bürgernähe	0	0	0	0
Pol. Steuerung	0	0	0	0

Zusammenfassende Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit

Einer Kommunalisierung der Aufgabe steht bei einer leichten Konsolidierung der kommunalen Ebene nichts im Wege.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1
Schulpsychologische Beratung	(-)	(+)	(+)	(+)

3.8 Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten

3.8.1 Gewerberecht

Aufgabenkommunalisierung Brandenburg, Prüfbogen MWE/1		
Ressort:	MBJS	
Block:	Gewerberecht	
Aufgabe:	Gewerberecht	(MWE 14b)
Anlagerung:	MWE	VZE: unter 5

Beschreibung und Bewertung der potentiellen Kommunalisierungseffekte

Das Gewerberecht wird zurzeit im MWE im Ref. 22 vollzogen. In diesem Referat arbeiten insgesamt zu den Themenbereichen „Handel, Handwerk, Gewerberecht, Dienstleistungen“ 7 VZE. Dem Gutachter liegen keine weiteren Informationen über diesen Bereich vor, so dass die Kommunalisierungsfähigkeit nicht beurteilt werden kann. Die Fallzahlen sind nach Angaben des MWE eher gering.

4 Interkommunale Aufgabenverteilung

Die Frage der interkommunalen Aufgabenverteilung ist **nicht Gegenstand des Gutach-
tenauftrags**. Da sie aber eng mit der Frage der Übertragung von Landesaufgaben auf
die Kreisebene zusammenhängt, sollen einige kurze Anmerkungen hierzu erfolgen.
Generell ist eine interkommunale Aufgabenverteilung ein möglicher **Folgeschritt** der
Übertragung von Landesaufgaben auf die Kreisebene sowie ggf. gleichzeitig erfolgen-
der Veränderungen der Kreisstrukturen. Allerdings sollte **erst Klarheit über den ersten
Schritt** bestehen, bevor man in die detaillierte Planung des zweiten Schrittes einsteigt.

Grundvoraussetzung für eine Dezentralisierung von Aufgaben innerhalb der kommunalen Ebene ist zudem, dass eine Verständigung darüber hergestellt wird, welche rechtliche Ausgestaltung die untere kommunale Ebene haben soll. Wie Kuhlmann u.a. in ihrem aktuellen verwaltungswissenschaftlichen Gutachten zur Strukturreform in Brandenburg (2012) und Trute (2012) in seinem für das Innenministerium erstellten Rechtsgutachten aufgezeigt haben, kommen grundsätzlich vier rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten in Betracht:

- Einheitsgemeinden
- Verbandsgemeinden (wie in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz)
- Ämter
- Verwaltungsgemeinschaften

Die Entscheidung über die rechtliche Ausgestaltung ist für die interkommunale Aufgabenverteilung relevant, weil sie rechtliche Grenzen für eine Aufgabenübertragung setzen würde. Dass Landkreise „Gemeindeverbände“ sind, ist selbstverständlich. Ob die hauptamtlichen Verwaltungen auf der unteren kommunalen Ebene „Gemeindeverbände“, „Bundkörperschaften (Ämter)“ oder „(Einheits-)Gemeinden“ sind, macht für die Anlagerung weiterer Aufgaben aber einen nicht zu unterschätzenden Unterschied. Insbesondere müsste entschieden werden, wie Brandenburg zukünftig mit dem gegenwärtigen Amtsmodell umgehen will und ob den Ämtern - ohne verfassungsrechtliches Risiko - neue Aufgaben übertragen werden könnten bzw. welche Alternativen es hierzu gibt.

Dem Gutachten von Kuhlmann u.a. wird in der **Grundaussage eines gemischten Gemeindemodells von Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden für Brandenburg zugestimmt**, allerdings ist sich der Gutachter unsicher, ob die Mindestgröße von 10.000 Einwohner ausreicht, um zu nennenswerten Aufgabenverlagerungen zu kommen.

Auch auf der Gemeindeebene stellt sich das gleiche Problem, dass für eine Übertragung wesentlicher Aufgaben auf die Kreisebene bereits diskutiert wurde, nämlich dass die gegenwärtigen Strukturen zu klein sind. Dahinter verbirgt sich die schlichte Frage, wie viele hauptamtliche Verwaltungen es künftig auf der unteren Verwaltungsebene geben soll. **Die gegenwärtige Zahl von 197 Verwaltungen wird jedenfalls nicht dauerhaft finanzierbar sein.** Auch wird es zu fachlichen Defiziten kommen, selbst wenn keine neuen Aufgaben von der Kreisebene auf die untere Ebene übertragen werden, denn hauptamtliche Verwaltungen für weniger als 5.000 Einwohner – wie bereits jetzt gegeben – sind weder wirtschaftlich, noch können die kleinen Personalbestände, die für

eine solche hauptamtliche Verwaltung langfristig finanzierbar erscheinen, alle ihnen gestellten Aufgaben in ausreichend hoher Qualität erledigen. Die „umstrittenen“ Versuche, allein anhand von Finanzzahlen zu belegen, dass kleine Verwaltungen wirtschaftlich sind, berücksichtigen in der Regel die fachliche Seite nicht.

Sobald Klarheit über die künftige rechtliche Ausgestaltung der unteren kommunalen Ebene (und möglichst auch über die Kommunalisierung von Landesaufgaben) besteht, müsste mit verschiedenen Gebietsszenarien geprüft werden, welche Aufgabenverteilungen möglich sind. Dabei ist dann im Detail zu betrachten, ob ganze Aufgaben oder nur einzelne Aufgabenbestände übertragen werden können. Ist letzteres der Fall, muss immer überprüft werden, dass keine unnötigen Doppelzuständigkeiten entstehen. Ein Blick in die der EK 5/2 vorliegenden Aufgabenlisten der Kreisebene verdeutlicht dies. Die Kreisverwaltungen in Brandenburg verfügen über eine Struktur, die idealtypisch aus einer bestimmten Zahl von Ämtern mit einem bestimmten Zuschnitt bestehen. Beispiele sind die Gesundheitsämter, die Katasterämter, die Veterinär- und Landwirtschaftsämter und die Sozialämter. Wenn Aufgaben dieser Fachämter auf die untere Ebene übertragen werden sollen, dann muss die untere Ebene so leistungsstark sein, dass die übertragenen Aufgaben einen angemessenen Umfang haben. Andernfalls kommt es zu einer Zersplitterung der Strukturen, die auch schon im Verhältnis Land – Kreisebene thematisiert wurde.

Der Gutachter empfiehlt vor diesem Hintergrund, auch für die Prüfung der interkommunalen Funktionalreform verschiedene Szenarien zugrunde zu legen, die eine Spannbreite von 10.000 Einwohnern „minimal“ und 30.000 Einwohnern „maximal“ jeweils als anzustrebende Größe haben sollten. Es könnten hieraus ebenfalls vier Szenarien entwickelt werden:

1. Ist-Zustand = 197 hauptamtliche Verwaltungen
2. 10.000 Einwohner = mindestens 120 hauptamtliche Verwaltungen
3. 20.000 Einwohner = zwischen 80 bis 119 hauptamtliche Verwaltungen
4. 30.000 Einwohner = zwischen 45 bis 79 hauptamtliche Verwaltungen.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen ist zu prüfen, ob nicht die eine oder andere Aufgabe von der Landesebene gleich auf die untere kommunale Ebene verlagert werden könnte (z.B. Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Wald; Waldumwandlungsgenehmigungen, Kirchenaustritte). Zudem konnte hier nicht betrachtet werden, ob und in welcher Form bei einigen Aufgaben eine Front- und Backoffice-Lösung mit einer Aufteilung zwischen Land und Kreisen einerseits sowie zwischen Kreisen und der unteren Verwaltungsebene andererseits in Betracht kommen könnte, da dies eine sehr detaillierte Betrachtung der einzelnen Geschäftsprozesse erforderlich machen würde.

5 Zusammenfassung

(1) Aufgabe dieses Gutachtens ist es – auf der Grundlage einer von der AG Aufgabenerfassung der Enquetekommission 5/2 vorgelegten Liste – die **Möglichkeiten einer Kommunalisierung von Landesaufgaben** zu beurteilen. Hierzu wird im Gutachten zu 26 z.T. recht umfassenden Aufgabenbereichen berichtet. Bei der Bewertung der Kommunalisierungsmöglichkeiten orientiert sich der Gutachter an den Kriterien der Fachlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Bürgernähe sowie der politischen Steuerung, deren Zielerreichung gegeneinander abgewogen wird.

(2) Entscheidend für die Kommunalisierungsfähigkeit wesentlicher Aufgabenbereiche der Landesverwaltung ist eine angemessene kommunale Struktur auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies ist bei einer Zersplitterung der vorhandenen, stetig schrumpfenden Ressourcen auf kleinteilige kommunale Gebietskörperschaften nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund hat der Gutachter nicht nur die jetzige Kreisstruktur (14+4), sondern auch drei Alternativszenarien (12+1), (8+1) und (5+1) in den Blick genommen. **Ziel der Szenarien** ist es anhand von **begründeten Denkmodellen** zu überprüfen, inwieweit das Ausmaß einer möglichen Kommunalisierung mit einer Konsolidierung der Gebietsstrukturen zunimmt. **Ziel der Szenarien ist nicht, ein exaktes Modell für eine solche mögliche Kreisgebietsreform zu entwerfen.** Dies kann nur Gegenstand einer intensiven politischen Diskussion zwischen der Landesregierung, den Kommunen, den kommunalen Spitzenverbänden und den Bürgern sein.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer **Kreisgebietsreform** ist diese aus der Sicht des Gutachters angesichts des fortschreitenden demografischen Wandels in Brandenburg **unvermeidbar**. Im Jahr 2030 wird ansonsten die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Kreis gerade noch bei 132.000 Einwohnern liegen, davon in vier Kreisen deutlich unter 100.000 Einwohnern. Zudem liegt Brandenburg bezogen auf die Einwohner pro Kreis schon jetzt auf dem vorletzten Platz im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern. Diese Strukturen kann sich das Land angesichts zunehmender finanzieller Engpässe nicht leisten. Die Notwendigkeit einer Kreisgebietsreform gilt unabhängig von dem möglichen Ausmaß einer Kommunalisierung von Landesaufgaben. So sind auch jetzt schon bestehende Einrichtungen auf der Kreisebene wie Katasterämter, Bauämter oder Gesundheitsämter in Zukunft in den bestehenden Strukturen (14+4) langfristig nicht überlebensfähig.

(3) Die Analyse der 26 Aufgabenbereiche zeigt, dass die Kommunalisierungsmöglichkeiten sehr stark von der Spezifität der Aufgabe und dem Ausmaß des vorhandenen Personals abhängen (vgl. Abbildung 4). In stärker konsolidierten Gebietsszenarien ergeben sich erwartungsgemäß größere Kommunalisierungspotentiale. In der tabellarischen Darstellung sind die Ergebnisse im Überblick zu erkennen. Es zeigt sich, dass es zwischen den Szenarien 12+1 und den stärker konsolidierten Szenarien 8+1 und 5+1 erhebliche Unterschiede gibt. Insbesondere in der 5+1 Struktur wäre nach dem jetzigen Personalbestand die Kommunalisierung von über 2.800 VZE denkbar. Aus der Sicht des Gutachters wären daher die **Szenarien 8+1 und 5+1 am besten geeignet**, möglichst viele Landesaufgaben zu kommunalisieren. Zudem sind sie auch vor dem Hintergrund des beschriebenen demografischen Wandels die einzigen, die langfristig zukunftsfähige kommunale Kreisstrukturen gewährleisten. Vor dem Hintergrund, dass die Veränderung von Gebietsstrukturen immer ein schwieriges und komplexes Reformunterfangen ist, sollte man vermeiden, möglicherweise in 10 Jahre wieder nachsteuern zu müssen.

(4) In den Bereichen der **Forstverwaltung** und des **Landesstraßenbau und -betriebes** befinden sich die größten Kommunalisierungsmöglichkeiten. Allerdings sind damit eine Vielzahl schwieriger Problemlagen verbunden (grundsätzliche Probleme wie die Straßenbaulast, Personalübergänge, Finanzierungsfragen), die hier zwar angesprochen werden, aber im Rahmen der sehr knappen Zeit- und Arbeitskapazitäten nicht umfassend behandelt werden konnten. Hier empfiehlt der Gutachter eine **detaillierte Analyse**, ebenso wie zum Bereich der **Wasserwirtschaft**, in dem ebenfalls Optimierungspotentiale gesehen werden.

(5) Eine interkommunale Neuverteilung von Aufgaben ist ein möglicher **Folgeschritt** der Übertragung von Landesaufgaben auf die Kreisebene. Allerdings sollte **erst Klarheit über den ersten Schritt** bestehen, bevor man in die detaillierte Planung des zweiten Schrittes einsteigt. Zudem ist die Grundvoraussetzung für den zweiten Schritt, dass eine Verständigung darüber hergestellt wird, welche rechtliche Ausgestaltung die untere kommunale Ebene haben soll. Der Gutachter stimmt den Ausführungen von Kuhlmann u.a. (2012) in der **Grundaussage eines gemischten Gemeindemodells von Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden zu**, allerdings besteht eine Unsicherheit darüber, ob die Mindestgröße von 10.000 Einwohner ausreicht, um zu nennenswerten Aufgabenverlagerungen zu kommen. Von daher empfiehlt der Gutachter, sobald Klarheit über die künftige rechtliche Ausgestaltung der unteren kommunalen Ebene (und möglichst auch über die Kommunalisierung von Landesaufgaben) besteht, anhand von verschiedenen Gebietsszenarien (Status quo, 10.000, 20.000, 30.000 Einwohner) überprüfen zu lassen, welche interkommunalen Aufgabenverteilungen möglich sind. Absehbar ist, dass eine deutliche Reduzierung der hauptamtlichen Verwaltungen auf der unteren kommunalen Ebene erfolgen muss, um der demographischen Entwicklung und der Finanzsituation des Landes gerecht zu werden.

	Status quo 14 + 4	Szenario 12 + 1	Szenario 8 + 1	Szenario 5 + 1	VZE
Arbeitsschutz	(-)	(-)	(-)	(0)	116
Schwerbehindertenrecht	(-)	(-)	(0)	(0)	120
Kriegsopferfürsorge, Entschädigungsrecht, Rehabilitation	(-)	(-)	(-)	(-)	175
Aufsicht und Anerken- nung unterstützender Wohnformen	(-)	(-)	(-)	(-)	24
Erstattung von speziellen Sozialleistungen	(-)	(-)	(-)	(-)	7
Waffenrecht	(-)	(-)	(-)	(-)	24
Geschäftsstelle Gut- achterausschüsse	Juristisch zu prüfen				5
Enteignungs- angelegenheiten	(-)	(-)	(-)	(-)	4,3
Stiftungs- angelegenheiten	(-)	(-)	(-)	(-)	4
Beglaubigungen	(-)	(-)	(-)	(-)	1
Teilaufgaben obere Ver- kehrsbehörde	(-)	(-)	(-)	(0)	12
Straßenbau	(-)	(-)	(-)	(-)	260
Straßenbetriebsdienst	(-)	(-)	(+) ³⁶	(+)	981
Fördermittelverwaltung Agrar	(-)	(-)	(-)	(-)	137
Flurneuordnung	(-)	(-)	(-)	(0)	93
Forstverwaltung Hoheitliche Aufgaben	+	+	+	+	120*
Forstverwaltung Gemeinwohlorientierte Aufgaben	+	+	+	+	1130*
Forstverwaltung Waldbewirtschaftung	-	-	-	-	Ca. 800

³⁶ Eine Kommunalisierung nur der Straßenunterhaltung, die der Gutachter nicht befürwortet, ist in der 8+1 Struktur möglich, allerdings mit weniger als 981 Stellen.

Kirchenaustritte	(+)	(+)	(+)	(+)	0,5 ³⁷
Gerichtshilfe	kann zur Zeit nicht beurteilt werden				?
Naturschutz: Grundsatzfragen	(-)	(-)	(-)	(-)	43
Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen	(-)	(-)	(-)	(0)	45,5
Naturparkverwaltungen, Qualitätsmanagement in Großschutzgebieten, Naturtourismus und Umweltbildung, Naturschutzprojekte des Bundes und der EU	(-)	(-)	(-)	(0)	55*
Grenzveterinärdienst	Kommunalisierung als landesweite Vor-Ort-Lösung				unter 10
Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben	Hierüber sollte erst nach einer grundsätzlichen Bestandsaufnahme der Strukturen in der Wasserwirtschaft entschieden werden				?
Immissionsschutz	(-)	(-)	(-)	(0)	150*
Denkmalpflege: Feststellung, Erforschung, fachliche Beratung	(-)	(-)	(-)	(-)	53
Aufsicht über Einrichtungen der K&J-hilfe	(-)	(-)	(-)	(-)	15
Fachliche Beratung K&J-hilfe	(-)	(-)	(-)	(-)	4
Schulaufsicht	(-)	(-)	(-)	(-)	72
Schulpsychologische Beratung	(-)	(+)	(+)	(+)	32
Gewerberecht	Kann nicht beurteilt werden				unter 5
Summe: Stellen ³⁸	1.260	1.300	1420-2.000	2.865	

*= geschätzte Werte

Abbildung 10: Kommunalisierungspotentiale in den Szenarien

³⁷ Verlagerung auf die untere kommunale Ebene

³⁸ Bei den Stellenangaben handelt es sich um grobe Schätzungen. Zudem sind die Einsparvorgaben der Personalbedarfsplanung nicht berücksichtigt, wie in Kapitel 1 ausgeführt. Nur für die Forstverwaltung ist davon auszugehen, dass es langfristig mindestens 500 Stellen weniger sein werden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Größe und Fläche der Landkreise in den ostdeutschen Bundesländern 2010/ Szenarien Brandenburg 2015/2030	7
Abbildung 2: Regionalbereiche und Standorte des LAS	15
Abbildung 3: Niederlassungen Landesbetrieb Straßenwesen	40
Abbildung 4: Netzkonzzept Landesstraßen	42
Abbildung 5: Verteilung des Landeswaldes in Brandenburg.....	53
Abbildung 6: Forstverwaltung im Bundesländervergleich	54
Abbildung 7: Binnenstruktur des Landesbetriebes Forst	55
Abbildung 8: Standorte des Landesbetriebes Forst	56
Abbildung 9: Brandenburger Naturlandschaften	71
Abbildung 10: Kommunalisierungspotentiale in den Szenarien	97

Literatur und Quellen

- Bauer, M. W./Bogumil, J./Knill, C./Ebinger, F./Krapf, S./Reißig, K. 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin.
- Bericht der Enquetekommission (2009): Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Herausgegeben von Thüringer Landtag. Erfurt.
- Bogumil, J. 2007: Stellungnahme zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, GO-Reformgesetz : Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltung
- Bogumil, J./Reichard, C./Siebart, P. 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform in NRW. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturereform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2006: Stellungnahme zum Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW, Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltung.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2007a: Stellungnahme zum Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts. Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2007b: Stellungnahme zur Verwaltungsreform - Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung gewährleisten! Sächsischer Landtag, Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2008: Gutachterliche Stellungnahme für Thüringen zum Thema „Vor- und Nachteile des zwei- und dreistufigen Verwaltungsaufbaus vor dem Hintergrund der Struktur der Thüringer Landesverwaltung“.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2008a: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden. 275-288.
- Bogumil, J./Ebinger, F. 2008b: Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des LVerfG. Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturereform. In: Büchner C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten des KWI. Potsdam. 13-23.
- Bogumil, J./Ebinger, F./Grohs, S. 2008: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig. Vorgelegt am 24.09.2008.
- Bogumil, J./Ebinger, F./Seuberlich, M. 2010: Gutachten zur strategischen Weiterentwicklung einer Teilregion in Niedersachsen. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag einer kommunalen Gebietskörperschaft.
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan 2010: Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.) 2010, S. 89-110.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden.
- Bogumil, J./Kottmann, S. 2006: Verwaltungsstrukturereform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden.
- Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. In: Der moderne Staat, Jg. 1, H. 2, S. 285–302.

- Burgi, Martin (2008): Kommunalrecht. Beck.
- Burgi, Martin 2010: Kommunalisierung staatlicher Aufgaben. Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, in: Bogumil/Kuhlmann 2010, S. 23-47
- Ebinger, F. 2009: Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel, in: Verwaltungsarchiv 1/2009. 55-70.
- Ebinger, F./Bogumil, J. 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: 165-195.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2010): Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen. Defizite und Handlungsbedarf - Kriterien und Szenarien. Ein Arbeitspapier. Herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung. Hannover.
- Hesse, Joachim Jens unter Mitarbeit von Alexander Götz, Mathias Großklaus und Volker Reich 2008: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. 30.04.2008.
- Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, Joachim Jens; Vogel, Stephan; Bernat, Erwin; Martino Maria Grazia (2010): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, Vogel, Stephan; Bernat, Erwin, Bär, Bernhard 2010: Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin
- Junkernheinrich, M./Boettcher, F./Brand, S. unter Mitarbeit von B. Holler/Ziekow, J./Sieko, C./Piesker, A. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern u. Speyer.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./ Ebinger, F./Grohs, S./Reiter, R./Kuhlmann, S. 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden, VS Verlag
- Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp, Schwab, Christian, Zeitz, Dirk 2012: Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Brandenburger Landtag, Speyer
- Land Brandenburg (2011): Personalbedarfsplanung 2015 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung.
- LT-Drucksache 4/3410: Bericht über die Ergebnisse der Aufgabenkritik
- LT-Drucksache 5/5774: Personalbedarfsplanung 2018
- LNV - Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V. (2007): LNV-Info 1/2007. LNV zieht nach 2 Jahren Verwaltungsreform ernüchternde Bilanz: Herbe Verluste im Naturschutz erfordern dringend Korrekturen!
- Meyer, Hubert/Luttmann, Maik (2006): EU-Anlastungsrisiko als Haftungsproblem zwischen Staat und Kommunen. NVwZ 2006: 144-148.
- Ministerium des Inneren 2011: Forstreform in Brandenburg, Potsdam
- Proeller, Isabella/Siegel, John 2010: Gutachterliche Stellungnahme zur Einschätzung des Personalbedarfs der brandenburgischen Landesverwaltung 2014 und 2019 im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Potsdam
- Richter, Philipp (2010): Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform. In: In: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Reihe „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS. S. 67-86.
- Richter, Philipp/Kuhlmann, Sabine (2010): Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg. dms – der moderne staat 2/2010, S. 393-412.

- Richter, Philipp 2012: Gefahr im „Vollzug“? Die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und ihre Auswirkung auf die Aufgabenerledigung. erscheint in: Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Lokale Politik(forschung) zwischen Krise und Erneuerung, Wiesbaden: VS Verlag (i. E.).
- Seitz, Helmut (2007a): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/>
- Seitz, Helmut (2007b): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, 585-764..
- Trute, Hans Heinrich 2012: Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg. Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Fragen. Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Hamburg
- Westphal, Volker-Gerd 2012: Zur Entwicklung des Themas Verwaltungsmodernisierung in der brandenburgischen Landesverwaltung bis 2012, in: LKV 2012

Anang: Szenarien für die brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte

Modell	Verwaltungsträger (Landkreis und kreisfreie Stadt)	Bevölkerungsentwicklung (Basisjahr 31.12.2010)			Fläche in qkm	Bemerkungen
		2015	2020	2030		
12 + Potsdam (13)	BAR	176.500	174.200	162.900	1472	
	LDS	162.200	161.600	154.700	2262	
	HVL	154.600	153.800	148.600	1717	
	MOL	188.200	185.400	172.600	2150	
	OHV	202.800	200.200	189.700	1798	
	TF	160.100	157.000	145.400	2092	
	UM	122.800	116.200	103.200	3058	
	PR + OPR	175.300	166.000	146.200	4.633	
	EE + OSL	218.800	207.400	183.000	3.106	
	PM + BRB	275.600	272.400	257.700	2.804	Einkreisung BRB
	SPN + CB	218.800	210.200	190.000	1.812	Einkreisung CB
	LOS + FF	237.200	229.800	209.400	2.391	Einkreisung FF
	Potsdam	167.200	176.000	187.300	188	
8 + Potsdam (9)	PR + OPR	175.300	166.000	146.200	4.633	
	UM + BAR	299.300	290.400	266.100	4.530	
	OHV + HVL	357.400	354.000	338.000	3.515	
	EE + OSL	218.800	207.400	183.000	3.106	
	MOL + LOS + FF	425.400	415.200	382.000	4.541	Einkreisung FF
	TF + LDS	322.300	318.600	309.100	4.354	
	PM + BRB	275.600	272.400	257.700	2.804	Einkreisung BRB
	SPN + CB	218.800	210.200	190.000	1.812	Einkreisung CB
	Potsdam	167.200	176.000	187.300	188	
5 + Potsdam (6)	(PR + OPR + OHV)	378.000	366.200	335.900	6.431	
	(UM + BAR)	299.300	290.400	266.100	4.530	
	(MOL + LOS + FF)	425.500	415.300	381.900	4.541	einschl. Einkrei- sung FF
	(LDS+OSL+EE+SPN+CB)	599.800	579.200	527.700	7.180	einschl. Einkrei- sung CB
	(TF+HVL+PM+BRB)	590.300	583.300	551.700	6.613	einschl. Einkrei- sung BRB
	Potsdam	167.200	176.000	187.300	188	

Quelle: Statistischer Bericht A I 4 – j /11 und A V 2 – j /11; Amt für Statistik Juli 2012; Bevölkerungsentwicklung und Flächen der kreisfreien Städte, Landkreise und Gemeinden im Land Brandenburg 2011, Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg A I 8 – 11; erarbeitet vom Amt für Statistik und dem Landesbetrieb für Bauen und Verkehr; Mai 2012