



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

Per E-Mail

Vorsitzenden der Enquete-Kommission 2

Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und
zukunftsfest - Brandenburg 2020"

Herrn Stefan Ludwig, MdL

Am Havelblick 8

14473 Potsdam

Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4

14482 Potsdam

Telefon: 03 31 / 7 43 51-0

Telefax: 03 31 / 7 43 51-33

E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de

Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2011-Mai-29

Aktenzeichen: 011-01-02

Entwurf des Zwischenberichtes (Version 0.1, Stand 07. Mai 2012)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Zwischenberichtes über die Hinweise vom 9. Mai 2011 hinaus vertieft Stellung nehmen zu können, danke ich Ihnen.

Ich begrüße es, dass in dem Entwurf auf die nach wie vor fehlende belastbare Evaluierung der bisherigen Reformen im Land Brandenburg an mehreren Stellen deutlich hingewiesen wird. Dies betrifft die Kreisgebietsreform, die Strukturreformen auf Landesebene und die verschiedenen Gemeindestrukturreformen.

Voraussetzung für weitere Reformen ist allerdings, dass dies nachgeholt wird. Dies sollte so erfolgen, dass die Reformvorschläge der Enquetekommission darauf aufbauen können.

In diesem Zusammenhang leidet der Entwurf auch an dem Mangel, dass die bisherigen Reformen nur anhand der Anhörungen dargestellt werden, aber auf eine Auseinandersetzung mit den tatsächlich in den Gesetzesmaterialien niedergelegten Zielstellungen verzichtet wird. Diese Herangehensweise führt dazu, dass die bisherigen Reformen im Land Brandenburg verzerrt dargestellt werden.

Zu dem Text im Einzelnen:

Zu 1. Einleitung

Auf Seite 6 des Entwurfs wird ausgeführt, dass sich der Zwischenbericht nicht nur an den Auftraggeber (den Landtag), sondern auch die interessierte Öffentlichkeit richtet. Daher sollte unter dem Gliederungspunkt 1.1 Einsetzung der Enquetekommission 5/2 auch der Einsetzungsbeschluss des Landtages Brandenburg 5/2952-B im Wortlaut wiedergegeben werden. Die interessierte Öffentlichkeit würde damit in die Lage versetzt, die Zielstellung des Land-

tages unmittelbar nachzuvollziehen. Der im Entwurf enthaltene punktuelle Auszug aus der Begründung verkürzt die Zielstellung der Kommission.

Es wird vorgeschlagen, auf Seite 4 unter dem Gliederungspunkt 1.1 den Satz 4 durch folgende Formulierung zu ersetzen:

Der Landtag in Brandenburg folgte diesem Antrag und hat in seiner 32. Sitzung am 23. März 2011 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Landtag setzt gemäß § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Enquete-Kommissionen des Landtags Brandenburg die Enquete-Kommission 'Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020' ein.

Der Kommission gehören sieben Mitglieder des Landtages und sieben Sachverständige an. Die Fraktionen der SPD und DIE LINKE benennen jeweils zwei Mitglieder und zwei Sachverständige, die Fraktionen der CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN je ein Mitglied und einen Sachverständigen. Für jedes Mitglied des Landtages kann ein Stellvertreter benannt werden. Die Landesregierung wird gebeten, mit einem Vertreter an den Sitzungen der Kommission teilzunehmen. Die Enquete-Kommission wird daher beauftragt, folgende Punkte zu bearbeiten und dem Landtag nach einem Zwischenbericht im Sommer 2012 ihre Ergebnisse im II. Quartal des Jahres 2013 vorzulegen:

1. Die Ergebnisse der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993 und der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 sind zu prüfen und unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit in einer zusammenfassenden Bewertung darzustellen. Dabei sind die Erfahrungen anderer Länder, insbesondere der Reformen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu berücksichtigen. Die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten sind vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten.

2. Die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Kommunen und die dabei eingesetzten Personal- und Finanzmittel sind systematisch zu erfassen und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und den sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen zu bewerten. Zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind die Leistungen kritisch zu beurteilen.

3. Die Struktur der Aufgabenverteilung auf allen Ebenen ist kritisch zu bewerten. Es ist zu überprüfen, an welcher Stelle diese Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können und ob auf Ebene der Landesbehörden neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Ländern gefunden werden können. Die Vorschläge dürfen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.

4. Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, in denen die Qualität und der Umfang kommunaler Kooperationen durch geeignete Maßnahmen einschließlich Änderungen gesetzlicher Regelungen befördert werden kann und in welchem Verhältnis Kooperationen und Fusionen zueinander stehen sollen.

5. Bei der Betrachtung von Neustrukturierungen der Verwaltungseinheiten ist auch die Frage zu untersuchen, ob die Ämter im Land Brandenburg vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung in anderen Ländern umgestaltet oder nach den Erfahrungen anderer Flächenländer neu konzipiert werden müssen.

6. Die Enquete-Kommission soll ausgehend von den Analyseergebnissen dem Landtag verschiedene Modellvarianten einschließlich Mindestgrößen für eine mögliche Neu- beziehungsweise Umstrukturierung der Gebietskörperschaften im Land Brandenburg vorlegen, die den sich verändernden finanziellen und demografischen Bedingungen Rechnung tragen. Die modifizierten Verwaltungsstrukturen sollen flexible und zukunftssteife Elemente beinhalten, um auf künftige demografische Entwicklungen reagieren zu können. Grundlage für eine Gebietsreform ist eine Funktionalreform. Die Entwicklungen und Reformen in anderen Ländern sollen dabei vergleichend herangezogen werden.

7. Es ist darzulegen, wie die für notwendig erachteten Veränderungen durch die Verteilung der Finanzmittel an die Gebietskörperschaften und den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden können. Dabei ist das verfassungsrechtlich verankerte strikte Konnexitätsprinzip einzuhalten.

8. Die derzeitige E-Government-Strategie der Landesregierung ist zu überprüfen. Dabei ist darzustellen, welche Bedeutung ein modernes E-Government im Zusammenhang mit kommunalen Verwaltungsstrukturänderungen haben kann und welcher Weiterentwicklungsbedarf hierbei besteht.

9. Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie die kommunale Selbstverwaltung und das bürgerschaftliche Mitwirken auf kommunaler Ebene gestärkt und zusätzliche lokale Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeführt werden können. Hierzu ist auch eine Evaluierung der Kommunalverfassung vorzunehmen.

10. Im Rahmen einer abschließenden Zusammenfassung sollen die Handlungsempfehlungen einschließlich realistischer Vorschläge für die zeitliche Umsetzung dargestellt werden.

Darüber hinaus hat die Enquete-Kommission ausdrücklich die Möglichkeit dem Landtag weitere Ansatzpunkte und Vorschläge zu unterbreiten, welche als Lösungen für die demografischen und finanzbedingten Veränderungen in Brandenburg herangezogen werden können. Wenn nötig sind zusätzliche Expertisen in Auftrag zu geben. Der Landtag Brandenburg erwartet, dass das Präsidium des Landtages die Arbeit der Enquete-Kommission ermöglicht, begleitet und unterstützt. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass sie über den Entwicklungsstand der Arbeit der Landesverwaltung jederzeit unterrichtet wird, um unnötigen Mehraufwand und Doppelprüfungen zu vermeiden.“

Bei der Darstellung der Arbeitsweise der Kommission sollte nicht unerwähnt bleiben, dass sie über einen Stab qualifizierter wissenschaftlicher Mitarbeiter verfügt. In Gliederungspunkt 1.2 sollte folgender Absatz am Ende eingefügt werden:

Zur Unterstützung der Arbeit der Kommission richtete der Landtag Brandenburg einen mit drei Mitarbeitern - darunter zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern - ausgestattetes Sekretariat ein.

Zu 2.1 Überblick über Verwaltungs- und Strukturformen

Die geführten Reformen sollten nicht mit einzelnen Kalenderjahren, sondern mit Zeitabschnitten bezeichnet werden. Beispielsweise wurde die Gemeindestrukturreform zwischen 1998 und 2003 durchgeführt. Die Ämterbildung erfolgte zwischen 1991 und 1993. Die Reform der Landesverwaltung setzte bereits kurz nach dem Beitritt des Landes Brandenburg zur Bundesrepublik Deutschland ein.

Ferner wird angeregt, eine tabellarische Übersicht über die Zahl der Städte, Gemeinden, Ämter und Landkreise seit Gründung des Landes Brandenburg beizufügen.

Zu 2.2 Ämterbildung 1992

Bei der Darstellung der Ziele der Ämterbildung sollte eine stärkere Orientierung an der Zielstellung des damaligen Gesetzgebers erfolgen. Ausweislich der Begründung zur Amtsordnung (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/433) beabsichtigte die Landesregierung mit der erstmaligen Bildung von Ämtern, „die Verwaltungsschwäche der meisten der 1.787 kreisangehörigen Gemeinden des Landes aufzufangen und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern.“ Die Einführung der Amtsverfassung wurde als „Voraussetzung für die beabsichtigte Kreisgebietsreform, durch die die 38 Landkreise und 6 kreisfreien Städte zahlenmäßig reduziert und zugleich vergrößert werden sollten“, gesehen. Beide Reformmaßnahmen sollten – so die Begründung zum Regierungsentwurf - bewirken, dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG) mit Hilfe von amtsfreien Gemeinden und Ämtern zukünftig voll in der Verantwortung der örtlichen Selbstverwaltung erfüllt werden können, während die neuen vergrößerten Landkreise sich in Zukunft auf überörtliche, ergänzende Selbstverwaltungsaufgaben und die ihnen übertragenen Staatsaufgaben beschränken sollten (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/433, Seite 37).

Anstelle des ersten Satzes sollte wie folgt formuliert werden:

Die Landesregierung hatte am 29. Januar 1991 beschlossen, auf eine allgemeine Gemeindegebietsreform in der ersten Legislaturperiode des Landtages in Brandenburg zu verzichten, wohl aber eine Gemeindeverwaltungsreform durchzuführen. Mit der Schaffung der Amtsordnung und der anschließenden erstmaligen Ämterbildung beabsichtigte die Landesregierung, „die Verwaltungsschwäche der meisten der 1.787 kreisangehörigen Gemeinden des Landes aufzufangen und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern.“ Die Einführung der Amtsverfassung wurde als „Voraussetzung für die beabsichtigte Kreisgebietsreform, durch die die 38 Landkreise und 6 kreisfreien Städte zahlenmäßig reduziert und zugleich vergrößert werden sollten“, gesehen. Beide Reformmaßnahmen sollten – so die Begründung zum Regierungsentwurf

- bewirken, dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG) mit Hilfe von amtsfreien Gemeinden und Ämtern zukünftig voll in der Verantwortung der örtlichen Selbstverwaltung erfüllt werden könnten, während die neuen vergrößerten Landkreise sich in Zukunft auf überörtliche, ergänzende Selbstverwaltungsaufgaben und die ihnen übertragenen Staatsaufgaben beschränken sollten (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/433, Seite 37).

Anstelle des vierten Satzes sollte die Aufgabenstellung des Amtes präziser wie folgt formuliert werden.

Die eingeführte Amtsordnung sah eine Funktionsteilung vor: Die rechtliche, administrative und verfahrensmäßige Behandlung von Vorgängen wies sie dem hauptberuflichen Amtsdirektor mit seinem fachlich kompetenten Personal der Amts- bzw. einer geschäftsführenden Gemeindeverwaltung zu. Die politische Verantwortung im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben vertraute sie der Gemeindevertretung an. Das Amt sollte auch für die vom Staat übertragenen Weisungsaufgaben verantwortlich sein.

Zu 2.3 Kreisneugliederung 1993

Die Reformvorstellung des Gesetzgebers des Kreisneugliederungsgesetzes ist in dem Entwurf unzureichend wiedergegeben. Es wird vorgeschlagen, nach Worten „und vier kreisfreien Städten geschaffen (14+4)“ folgenden Text einzufügen:

Wichtigstes Ziel der Reform war es ausweislich der Begründung zum Kreisneugliederungsgesetz, den Kreisen eine zur Erfüllung ihrer Aufgaben hinreichende Leistungsfähigkeit, das hieß finanzielle Leistungskraft und Verwaltungskraft, zu sichern (Landtag Brandenburg. 1/1259) Jeder Kreis müsse so zugeschnitten sein, dass er einen wirtschaftlichen und effektiven Einsatz der Verwaltungsmittel ermöglicht. Um dies zu erreichen, dürfe eine gewisse Mindesteinwohnerzahl nicht unterschritten werden. Nach den damals vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und Erfahrungen der kommunalen Gebietsreformen in den Ländern der alten Bundesrepublik sollte die Einwohnermindestgröße bei etwa 150.000 für einen Landkreis liegen. In dünn besiedelten Gebieten, zu denen alle Kreise des Landes Brandenburg gehörten, sollte danach eine Einwohnerzahl von 120.000 pro Landkreis möglichst nicht unterschritten werden. Dies konnte allerdings kein genereller Maßstab für alle neuen Kreise des Landes sein. Wo die räumlichen Bedingungen es zuließen, sollte im Interesse höherer Effektivität die allgemein anerkannte Mindestgrenze von 150.000 angestrebt und in dichter besiedelten Räumen auch überschritten werden. Obergrenzen der Einwohnerzahl seien - so die Begründung zum Regierungsentwurf - wissenschaftlich kaum begründbar. Sie finde ihre Grenze dort, wo ein Kreis als ergänzende, die Gemeinden und Ämter abstützende Gebietskörperschaft nicht mehr erkennbar ist und in regionale Dimensionen hineinwachsen würde (Landtag Brandenburg, a.a.O.).

In der Darstellung der Kreisneugliederung des Entwurfs fehlen Ausführungen zu den kreisfreien Städten. Es wird angeregt vor dem zweiten Absatz folgenden Abschnitt einzufügen:

Bei den kreisfreien Städten spielte der untere Einwohnergrenzwert von 150.000 bzw. 120.000 eine geringere Rolle. Hier stand vielmehr die Funktion als Oberzentrum im Vordergrund. Nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung sollen Potsdam, Cottbus, Frankfurt/Oder und Brandenburg oberzentrale Bedeutung gewinnen. Dem trug die Neuordnung dadurch Rechnung, dass die Kreisfreiheit dieser Städte unberührt blieb (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/1259, Seite 18 der Begründung). Anders lag es bei den Städten Schwedt und Eisenhüttenstadt. Wegen fehlender oberzentraler Bedeutung waren sie einzukreisen. Beide Städte sollen aber über eine entsprechende Änderung der Kommunalverfassung bestimmte Kreiszuständigkeiten erhalten, die sie ihrer Größe entsprechend bewältigen könnten (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/1259, a.a.O.). Die Auswirkungen der Einkreisung auf die Leistungskraft der betroffenen Städte hat die Kommission noch nicht untersucht.

Zu 2.4 Funktionalreformen

Die Ziele des Funktionalreformgrundsatzgesetzes sollten differenzierter dargestellt werden. Auf Seite 11 sollte nach dem Wort „FRGGBbg“ anstelle der nächsten vier Sätze folgender Abschnitt eingefügt werden:

Ausweislich der Begründung zum Regierungsentwurf (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/2839, Seite 2) war es „erklärtes Ziel des Landtages und der Landesregierung bei der Umsetzung der Funktionalreform“, (...) „im gesamten Land unter Zugrundelegung des zweistufigen Aufbaus der Landesverwaltung eine orts- und bürgernahe Verwaltung durch eine möglichst weitgehende Verlagerung öffentlicher Verwaltungsaufgaben auf die Landkreise, kreisfreien Städte, Ämter und Gemeinden zu erreichen.“ Nach § 1 Abs. 1 FRGGBbg sind Verwaltungsaufgaben „möglichst orts- und bürgernah zu erfüllen“. Dabei ist eine größtmögliche Bündelung vor Ort anzustreben und der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zu beachten. Die den obersten Landesbehörden, den Landesoberbehörden und den unteren Landesbehörden durch Landesrecht zugewiesenen Verwaltungsaufgaben waren spätestens bis zum 1. Januar 1997 durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen, es sei denn, dass dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung nicht erreicht werden kann; dabei sollten auch die Möglichkeiten einer Aufgabenerledigung durch Private geprüft werden (§ 1 Abs. 2 FRGGBbg). Das Gesetz sieht, wie bei der Überleitung von Landesaufgaben auf die Landkreise, auch ein Überleitungsgebot für Aufgaben der Landkreise auf die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Ämter vor: Die den Landkreisen übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten sind auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden zu übertragen, wenn die Aufgabe besonders publikumsintensiv ist oder sich für eine orts- und bürgernahe Wahrnehmung eignet oder ihre Erledigung besondere Orts- und Objektkenntnisse erfordert oder die Aufgabe in engem Zusammenhang mit solchen Aufgaben steht, die bereits von den Ämtern oder Gemeinden wahrgenommen werden oder die wesentlichen Grundlagen für die Erfüllung der Aufgaben von den Ämtern und Gemeinden erarbeitet und vorbereitet werden, es sei denn, die Aufgaben können von den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern nicht sachgerecht, wirtschaftlich und effektiv erfüllt werden (§ 6 Abs. 1 FRGGBbg). Um der unterschiedliche Leistungskraft der kreisangehörigen Kommunen Rechnung zu tragen wurden der Status einer Großen kreisangehörigen Stadt, einer Mittleren kreisangehörigen Stadt sowie eines Mittleren Amtes durch Er-

gänzungen der Gemeindeordnung und der Amtsordnung geregelt (Landtag Brandenburg, Drucksache 1/2839). Die kreisangehörige Ebene hat trotz dieser klaren Zielstellungen nur eingeschränkt davon profitiert. Das FRGG Bbg ist auch heute noch in Kraft. Der Status Mittlerer kreisangehöriger Städte und Ämter wurde im Rahmen der Einführung der Kommunalverfassung wieder gestrichen. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Große kreisangehörige Städte wurde erschwert.“

Auf Seite 11 sollte zudem vor dem zweiten Absatz ein Hinweis auf die Gemeindestrukturreform 1998-2003 aufgenommen werden:

Die Fortführung der Funktionalreform war auch ein Kernziel der Gemeindestrukturreform: In den am 11. Juli 2000 von der Landesregierung beschlossenen und später vom Landtag Brandenburg zustimmend als Basis für die Schaffung neuer Kommunalstrukturen genommenen „Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg – Starke Gemeinden für Brandenburg“ (Landtag Brandenburg, Drucksache 3/1482) wird als ein Reformziel formuliert:

„Durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere kommunale Ebene verlagert werden können.“

Zu 2.5 Gemeindegebietsreform 2003

Vor diesem Abschnitt sollte auch auf die Enquete-Kommission der 2. Wahlperiode des Landtages Brandenburg eingegangen werden.

In dem Zwischenbericht sollte wegen der unterschiedlichen Phasen durchgängig von der „Gemeindegebietsreform 1998-2003“ gesprochen werden.

Es ist zu begrüßen, dass in dem Entwurf auf Seite 13 festgestellt wird, dass eine umfassende und objektive Evaluation der Gemeindegebietsreform bislang nicht vorliegt.

In dem Bericht sollte stärker auf die vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg zur Verfügung gestellten Daten der Personal- und Kassenstatistik eingegangen werden. Brandenburg hat mit der Reform 1998 bis 2003 einerseits auch im Bundesmaßstab sehr großflächige Einheitsgemeinden geschaffen und andererseits die Ämter optimiert. Mit Blick auf weitere Reformschritte ist es unerlässlich, die Auswirkungen auf Finanz- und Personaleinsatz vergleichend dazustellen.

Es wird an Stelle des zweiten Satzes des zweiten Absatzes folgende Formulierung vorgeschlagen:

Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) hat der Kommission vor allen Ämtern und amtsfreien Gemeinden sowie den Landkreisen die Daten der Personal- und Kassenstatistik der Jahre 1999-2009 zur Verfügung gestellt. Die Daten sind nach Aufgabengruppen untergliedert. Sie sind bislang nicht vollständig ausgewertet worden.

Ferner sollten Zusammenfassungen der Daten in Diagrammform in den Bericht eingefügt werden.

Zu 2.7 Reformen der Landesverwaltung

Im 1. Satz sollten die Worte „ab 1997“ durch „seit Gründung des Landes Brandenburg“ ersetzt werden. Schließlich beinhaltet schon das Funktionalreformgrundsatzgesetz Änderungen des Landesorganisationsgesetzes.

Die Darstellung der Reform der Landesverwaltung sollte um eine Grafik zum Personalbestand des Landes seit dessen Gründung ergänzt werden. Wir sollten zum einen die Zahlen der Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie die Vollbeschäftigtenäquivalente ausgewiesen werden. Ferner sollten die Ziele der letzten Personalbedarfsplanungen genannt werden.

Zum Fazit Kapitel 2

Im Abschnitt wird ausgeführt, dass eine objektive Bewertung der Wirkung von Verwaltungs- und Strukturreformen kaum möglich sei. Diese Auffassung kann nicht geteilt werden. Vor dem Hintergrund anstehender Reformen ist es erforderlich, die eingetretenen Wirkungen der bisherigen Reformen zu erfassen. Dies ist auch anhand der Kassen- und Personalstatistik sowie von einzelnen Fallbeispielen möglich. Andernfalls müssen die von der Kommission zur arbeitenden Reformvorschläge als Vorschläge ins „Blaue hinein“ angesehen werden.

Zu 3.1 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg

Der letzte Absatz sollte wie folgt formuliert werden.

Brandenburg stellt sich auf allen Ebenen dem demografischen Wandel. Die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung wird weitgehend anerkannt. Land und Kommunen sind dabei, sich den Änderungen anzupassen.

Zu 3.14. Demografierelevante Konzepte und Maßnahmen

Land und Kommunen passen sich seit Mitte des letzten Jahrzehnts aktiv dem demografischen Wandel an. Besonders nachdrücklich wird dies beim Stadtumbau deutlich. Manche Städte haben bereits mehrere tausend Wohnungen und die damit im Zusammenhang stehende Infrastruktur zurückgebaut. Vor diesem Hintergrund und den anstehenden Herausforderungen vermitteln genannte Fallbeispiele der Landesregierung ein Zerrbild. Sie sollten, wie das in der Kommission nicht diskutierte Demografieforum, gestrichen werden.

Zum Fazit

Das Fazit kann sich nicht darauf beschränken, die Meinung eines Referatsleiters der Landesregierung wiederzugeben. Hier sollte deutlich gemacht werden, dass die Anpassung an dem demografischen Wandel Änderungen auf allen Ebenen des Landes erforderlich machen wird.

Zu 3.2 Finanzen von Kommunen und Land in Brandenburg

Zu 3.2.2 Kommunalfinanzen

In den Zwischenbericht sollte ein Diagramm über die Entwicklung der Kreisumlagen aufgenommen werden. Es sollte aufgezeigt werden, welchen Anteil die Kreisumlage an den Ausgaben der Gemeinden erreicht hat.

Der Anstieg der Kreisumlage ist entgegen der Darstellung des Entwurfs nicht „Ausdruck steigender Steuereinnahmen“, sondern steigender Ausgaben und unzureichenden Konsolidierungsanstrengungen der Landkreise.

Zu 3.3 Vertikale und horizontale Aufgabenverteilung

Die Darstellung der vertikalen und horizontalen Aufgabenverteilung übersieht, den - mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts - verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung“ (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach juris, Nr. 148). Dies kommt auch einfachgesetzlich in § 1 Abs. 1 FRGGBbg zum Ausdruck. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob bei einer kommunalen Aufgabenerfüllung „politische Gestaltungsspielräume“ eröffnet sind, wie es der Entwurf suggeriert. Vor diesem Hintergrund wurde in der 6. Sitzung am 25. November 2011 auch die Frage thematisiert, die Verwaltungen der Städte, Gemeinden und Ämter als grundsätzliches Eingangstor für alle Verwaltungsleistungen auszugestalten.

Zu 3.3.1 Grenzen und Möglichkeiten von Funktionalreformen

In diesem Abschnitt sollten der erste sowie der dritte bis fünfte Absatz gestrichen werden. Die Kommission hat die Arbeitsgruppe „Aufgabenerfassung“ eingesetzt um Kriterien und Vorschläge zu erarbeiten. Die in dem Abschnitt jetzt genannten Kriterien für die Aufgabenverteilung finden in den oben dargestellten Grundsätzen jedenfalls keine Stütze.

Zu 3.3.2 Aktuelle Aufgabenverteilung in Brandenburg

Der Abschnitt sollte um folgenden Absatz ergänzt werden:

Nach der Prüfung der Übertragbarkeit von Landesaufgaben auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wird sich die Arbeitsgruppe in einem nächsten Schritt mit der Übertragung von Aufgaben, die derzeit von den Landkreisen erfüllt werden, auf die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Ämter befassen und dazu Vorschläge erarbeiten.

Zu 3.3.3 Aufgabenverteilung im Amtsmodell

Das Amt stellt keine besondere „Art“ der Aufgabenverteilung in Brandenburg dar. Es handelt sich vielmehr um eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Das „Amt“ sollte daher in Abschnitt Kooperationen behandelt werden.

Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

Zur Erledigung der Aufgaben kleinerer Gemeinden bedienen sich mehrere amtsangehörige Gemeinden eines Amtes. Damit bleiben die Gemeinden selbstständig. Sie verfügen über einen eigenen Haushalt und eine eigene direkt gewählte Gemeindevertretung. Sie nutzen den Vorteil einer gemeinsamen professionellen Verwaltung. Die Ämter nehmen neben der Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der amtsangehörigen Gemeinden, der Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten wahr. Die Kommission hat darüber diskutiert, ob die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Schleswig-Holstein zur dortigen Amtsordnung auf Brandenburg übertragbar ist. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg bereits in mehreren Entscheidungen den Charakter der aufgrund der Amtsordnung gebildeten Ämter als Bundkörperschaften anerkannt hat, die nicht über eine unmittelbar gewählte Volksvertretung verfolgen müssen. Mit Beschluss vom 21. Januar 1998 hatte das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg ausgeführt:

(...) In der Gesamtschau bleiben die von den Ämtern wahrzunehmenden Selbstverwaltungs-aufgaben deutlich hinter denen der Gemeinden und Kreise zurück. Die Ämter bilden keine gleichwertig zwischen die Gemeinden und Kreise tretende weitere Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, sondern haben als Verwaltungsgemeinschaften der Gemeinden im wesentlichen die Funktion, deren Selbstverwaltung zu bewahren und zu stärken. Sie zählen in ihrer gegenwärtigen Form deshalb nicht zu den Gemeindeverbänden im Rechtssinne (...)

Zu 3.4.1 Länderübergreifende Kooperationen

Es wird angeregt, den Gliederungspunkt 3.4.1 zu streichen. Wie in dem Entwurf richtig ausgeführt wird, hat sich die Kommission noch nicht mit länderübergreifenden Kooperationen befasst. Damit sollte es sein Bewenden haben.

Zu 3.4.2 Kooperation auf kommunaler Ebene (nicht grenzüberschreitend)

In der Darstellung der interkommunalen Kooperationen darf der Hinweis an zentraler Stelle nicht fehlen, dass interkommunale Zusammenarbeit zum Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltungsrechts gehört. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nämlich eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie „die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden“ (BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – zit. nach JURIS, Nr. 146, m.w.N.). Dies wird auch als Kooperationshoheit bezeichnet.

In Brandenburg sind zahlreiche Beispiele interkommunaler Kooperation anzutreffen. In der Liste kommunaler Aufgaben, die der Städte- und Gemeindebund der Kommission übermittelt hatte, finden sich zahlreiche Belege, die sich in dem Zwischenbericht leider nicht wieder

finden. Zu erwähnen sind die Kommunalen Studieninstitute, der Kommunale Versorgungsverband, die Tourismusverbände, der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, Wasser- und Abwasserzweckverbände, gemeinsame Wohnungsgesellschaften, gemeinsame Standesämter, gemeinsame Rechnungsprüfungsämter u.v.m. In Präsentation vom 25. November 2012 ist dies aufgezeigt. Diese Normalität der interkommunalen Zusammenarbeit kommt in dem Berichtsentwurf nicht zum Ausdruck. Sie wird vielmehr auf die Zusammenfassung eines Redebeitrages eines Beigeordneten reduziert.

Der Abschnitt 3.4.2.2 ist vor diesem Hintergrund unter Berücksichtigung der oben stehenden Ausführungen neu zu fassen.

Zu 3.6 Bürgerschaftliche Mitwirkung

Der bisherige Text konzentriert sich bei der Darstellung der bürgerschaftlichen Mitwirkung im Land Brandenburg sehr stark auf die Wiedergabe des Redebeitrags der Vertreterin der Bertelsmann-Stiftung in der 4. Sitzung. Dies greift zu kurz und ist anders zu gewichten. Es darf nicht übersehen werden, dass auf gemeindlicher Ebene die Verwaltung der Kommunen durch die mehr als 6.000 direkt gewählten ehrenamtlichen Stadtverordneten und Gemeindevertreter sowie die ehrenamtlichen Bürgermeister erfolgt. Hinzu kommen die in Beiräten als sachkundige Einwohner ehrenamtlich Tätigen. Viele werden durch Mitglieder der Wählergemeinschaften oder Parteien unterstützt, durch deren Wahlvorschläge die Gemeindevertreter und Stadtverordneten in ihrer Ämter gewählt wurden.

Die Kommission hat bislang auch noch nicht die vielfältigen Instrumente der kommunalen Bürgerbeteiligung erfasst und diese bewertet. So benennt § 13 BbgKVerf die allgemeine Beteiligung und Unterrichtung der Einwohner. Darin sind die früheren Regelungen der Gemeindeordnung über die Unterrichtung der Einwohner (§ 16 GO a.F.), die Einwohnerversammlung (§ 17 GO), die Einwohnerfragestunde sowie die Beteiligung von Betroffenen und Sachverständigen (§ 18 GO a.F.) zusammengefasst worden. Die Formen der Einwohnerbeteiligung, die in einer Gemeinde angewendet werden, sind zwingend von der Gemeindevertretung in der Hauptsatzung zu regeln (§ 13 Satz 3 BbgKVerf). Einzelheiten können in einer gesonderte Satzung geregelt werden. Die Neuregelung hat das Ziel, den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, die Einwohnerbeteiligung individuell nach örtlichen Erfordernissen auszugestalten. Viele kommunale Partizipationsmethoden sind nämlich informeller Natur. Darüber hinaus kennt die Kommunalverfassung Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Die Ausführungen der Vertreterin der Bertelsmann-Stiftung sind deutlich zu straffen, um dem Gewicht des Ehrenamtes in Brandenburg Rechnung zu tragen.

Zu 3.7 Bürgerumfrage

Bei der Darstellung der Bürgerumfrage sollte der Schwerpunkt auf den Ergebnissen der Befragung liegen.

Zu 5 Zusammenfassung und Ausblick

Der erste Absatz sollte wie folgt eingeleitet werden:

Seit Neugründung des Landes Brandenburg und der Wiedereinrichtung der kommunalen Selbstverwaltung haben Land und Kommunen zahlreiche Herausforderungen gemeistert. Land und Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor einem weiteren strukturellen Umbruch.

Auf Seite 52 sollte im zweiten Absatz nach den Worten „der weitestmöglichen Kommunalisierung von Aufgaben.“ Folgender Satz eingefügt werden:

Anschließen soll sich die Prüfung einer weitest möglichen Übertragung von Aufgaben auf die Verwaltungen der Städte, Gemeinden und Ämter erstrecken.

Der Satz „Dabei müsse aber immer im Einzelfall geprüft werden, ...“ ist zu streichen.

Der Satz „Durch Kooperationen sollen durch die gemeinsame Aufgabenerledigung vor allem Einspareffekte erzielt werden.“ ist zu streichen. Einspareffekte stehen nicht im Vordergrund der kommunaler Zusammenarbeit. Vielmehr geht es jedenfalls den kommunalen Akteuren vor allem auch um eine verbesserte Aufgabenerfüllung.

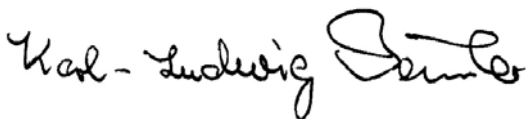
Im letzten Satz auf Seite 58 sollten die Worte „auf kommunaler Ebene“ gestrichen werden. Auf kommunaler Ebene besteht ein breites Bündel an Beteiligungsinstrumenten, das von den Kommunen auch aktiv genutzt wird. Die aktuellen Diskussionen um die Flugrouten am Flughafen Berlin-Brandenburg oder andere Infrastrukturgroßprojekte machen deutlich, dass bei der Planung auf Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene die größten Mitwirkungsdefizite der Bürgerschaft und Legitimitätslücken zu Tage treten.

Auf Seite 59 sollten im 2. Satz die Worte „grundsätzlich nur schwer bewerten, sowohl im Vorfeld als auch nach Abschluss einer Reform.“ durch die Worte „zum *derzeitigen Zeitpunkt noch nicht bewerten*“ ersetzt werden. Die Vorlage neuer Reformmodelle setzt eine belastbare Untersuchung der durch die bisherigen Reformen erzielten Wirkungen voraus. Dem darf sich die Kommission nicht durch die im Entwurf enthaltene Festlegung entziehen.

Zu 5.2 Ausblick

Im zweiten Absatz sollte nach den Worten „bis zu Erstellung des Abschlussberichtes“, die Worte „*die Ermittlung der Ergebnisse der bisherigen Reformen weiter vertieft und*“ eingefügt werden. Aufgrund der bisherigen Ergebnisse der Kommission ist es nicht möglich, umsetzbare Reformalternativen aufzuzeigen. Die Arbeit der Kommission kann sich in den kommenden Monaten daher nicht darauf beschränken, Handlungsempfehlungen zu erarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Ludwig Böttcher