



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

Per E-Mail  
Landtag Brandenburg  
Ausschuss für Inneres und für Kommunales  
Herrn Vorsitzenden Sören Kosanke, MdL  
Alter Markt 1  
14467 Potsdam

## Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4  
14482 Potsdam  
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0  
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33  
E-Mail: [mail@stgb-brandenburg.de](mailto:mail@stgb-brandenburg.de)  
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>  
Datum: 2016-05-30  
Aktenzeichen: 011-00

## **Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 Ihr Schreiben vom 27. April 2016**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Inneres und Kommunales zu dem Entwurf des Leitbildes für eine Verwaltungsstrukturreform 2019 und dem Antrag der Koalitionsfraktionen Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

### **Vorbemerkung: Der Städte- und Gemeindebund hat seit Gründung des Landes Brandenburg Verwaltungsreformen konstruktiv begleitet**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat die Verwaltungsstrukturreformen der letzten Jahre und Jahrzehnte im Land Brandenburg regelmäßig konstruktiv begleitet. So haben der seinerzeitige Präsident, ein weiteres Präsidiumsmitglied sowie der Unterzeichner in der Enquete-Kommission 5/2 des Landtages Brandenburg als Mitglieder persönlich mitgewirkt. In ihrem Sondervotum zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 hatten Werner Große und der Unterzeichner auf die Klärung vieler schon seinerzeit offener Fragen gedrängt.

Auch in der Enquete-Kommission des zweiten Landtages Brandenburg waren Werner Große und der Unterzeichner Mitglieder.

Dabei hat sich der Verband immer für eine Stärkung der Städte, Gemeinden und Ämter eingesetzt. Im Vergleich zu vielen anderen Bundesländern sind trotz der seit der Gemeindestrukturreform 1998 bis 2003 im Bundesvergleich sehr großflächigen Gemeinden viele - an sich örtliche - Aufgaben im Land Brandenburg auf überörtlichen Ebenen angesiedelt.

Die aktuelle Reformdebatte hat der Verband in enger Abstimmung mit seiner Mitgliedschaft begleitet. Neben der regelmäßigen Befassung im Präsidium und Landesausschuss haben sich die Arbeitsgemeinschaft der Bürgermeister großer und mittlerer Städte, die Arbeitsgemeinschaft ehrenamtlicher Bürgermeister, die Amtsdirektorenkonferenz, Konferenzen von hauptamtlichen Bürgermeistern amtsfreier Städte und Gemeinden, Kreisstadtbürgermeister und der Städtekrantz-Bürgermeis-

tern neben den Fachausschüssen des Verbandes mit den Vorschlägen befasst. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat die Positionen in Stellungnahmen zum Leitbildentwurf dem Ministerium des Innern und für Kommunales sowie dem Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg vorgelegt. Auf diese wird zur Vermeidung von Wiederholungen an dieser Stelle inhaltlich Bezug genommen.

Zentral sind die vom Landesausschuss beschlossenen sechs Kernthesen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg zur Verwaltungsstrukturreform vom 14. Dezember 2015. Sie sind in dieser Stellungnahme nochmals als Anlage beigelegt.

### **In Vergangenheit wurden angekündigte nachgelagerte interkommunale Funktionalreformen nicht umgesetzt**

Die von Minister Alwin Ziel angestoßene Funktionalreform vom Anfang der 90er Jahre oder die Gemeindegebietsreform 1998 bis 2003 haben eines gezeigt: Die im Zuge dieser Reformen angekündigten Aufgabenverlagerungen vom Land oder der Kreisebene auf die bürgernähere gemeindliche Ebene scheiterten. Die Funktionalreform erreichte Anfang der 90er Jahre – damals mit Unterstützung des Städte- und Gemeindebundes – nur die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Es gelang nicht, den mit der Funktionalreformgrundsätze-Gesetzgebung geschaffenen Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten und Gemeinden ein eigenes Aufgabenportfolio zuzuweisen. Noch nicht einmal der Vollzug des Wohngeldes konnte auf alle amtsfreien Gemeinden und die Ämter verlagert werden. Das Reformziel des Leitbildes der Großen Koalition, nach der Gemeindestrukturreform 1998 bis 2003 auf der gemeindlichen Ebene mehr Aufgaben anzusiedeln, scheiterte ebenfalls am Widerstand von Landes- und Kreisverwaltungen. Die Institute wurden in der Kommunalverfassung abgeschafft bzw. bis zur Unkenntlichkeit zurückgeführt. Die interministerielle Arbeitsgruppe Funktionalreform endete weitgehend ergebnislos.

In der Enquete-Kommission 5/2 gelang zwar eine Verständigung auf den an sich schon in Landes- und Bundesverfassung angelegten Grundsatz, eine gemeindliche Aufgabenerfüllung habe Vorrang vor der kreislichen Wahrnehmung. Dies findet sich jetzt auch im Leitbildentwurf wieder. Die konkrete Umsetzung scheiterte allerdings erneut. Die Kommissionsmehrheit zog sich – anders als bei der Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene – auf den Standpunkt zurück, die gemeindliche Ebene müsse sich mit den Landkreisen verständigen.

Der guten Ordnung ist daran zu erinnern, dass die vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg mit dem Landkreistag Brandenburg geführten Gespräche insbesondere an der Forderung der Kreisseite scheiterten, die Gemeinden müssten für die Zukunft auf Forderungen nach weiteren Aufgabenverlagerungen von den Landkreisen verzichten.

### **Umfassende Funktionalreform unter Einschluss der Ebene der Städte, Gemeinden und de- Ämter muss Voraussetzung für Verwaltungsstrukturreform 2019 bleiben**

Dieser Rückblick veranschaulicht, dass jedenfalls im Land Brandenburg die Frage der Aufgabenverlagerung auf Städte, Gemeinden und Ämter nicht von der Verlagerung von Landesaufgaben auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte abgekoppelt werden darf. Die Entscheidungen müssen im Zusammenhang als Paket getroffen werden.

Für den Städte- und Gemeindebund Brandenburg bleibt eine nach gemeindlichen Einwohnergrößenklassen differenzierte umfassende Funktionalreform *Voraussetzung* einer Verwaltungsstrukturreform. Erst müssten die Aufgaben geklärt werden, erst dann wäre es möglich, über neue Verwaltungsstrukturen zu entscheiden (so auch Enquetekommission 5/2).

Ähnliche Positionen waren zu Beginn der Wahlperiode von der Landesregierung und den politischen Kräften im Landtag vertreten worden (vgl. z.B. für SPD/DIE LINKE vgl. Landtagsdrucksache 6/247, für CDU Landtagsdrucksache 6/297, für Bündnis 90/DIE GRÜNEN Beschluss des Landespartei Rates vom 9. Mai 2015). Auch der Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung das Prinzip bekräftigt, die Strukturen müssten sich an den Aufgaben orientieren. Der Minister des Innern wird in einer Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Februar 2015 zitiert:

*„... Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen. Die Funktionalreform geht einer Verwaltungsstrukturereform also logisch voran. ...“.*

In diesem Duktus hatte der Minister des Innern und für Kommunales die Reform auf allen Leitbildkonferenzen begründet.

Ein Ergebnis des Reformkongresses in Cottbus war daher auch, dass etwa gemeindliche Mindesteinzwohnerzahlen nur in Abhängigkeit von den neuen Aufgaben neu bestimmt werden könnten.

An dieser Stelle ist einerseits zu begrüßen und dafür zu danken, dass ein breiter öffentlicher Dialog mit Veranstaltungen in allen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie mit den Personalvertretungen durchgeführt wurde. Wir bedauern allerdings, dass soweit ersichtlich, die Leitbildkonferenzen nur rudimentär dokumentiert wurden und nicht alle der dort mündlich vorgetragenen Anregungen und Gesichtspunkte festgehalten wurden. Die Dokumentation des Reformkongresses in Cottbus ist nach unserem Eindruck lückenhaft.

### **Austausch der Funktionalreform als zentraler Reformgrund**

Von diesem zentralen Reformansatz wurde mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen abgerückt:

Als Reformgründe wird in dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen nur noch allgemein mit dem demographischen Wandel und den daraus nach Meinung der Fraktionen folgenden geringeren finanziellen Handlungsspielräumen bzw. sich ändernden Erwartungen der Einwohnerinnen und Einwohner an die öffentliche Verwaltung und Dienstleistungen abgeleitet (vgl. S. 2 des Änderungsantrages).

Solche Gründe vermögen aber die in Aussicht gestellten kommunalen Struktur- und Gebietsreformen nicht aus Gründen des öffentlichen Wohls zu tragen:

### **Bevölkerungsentwicklung**

Die Bevölkerungsentwicklung, wie sie jetzt in dem Änderungsantrag dargestellt wird, zeichnete sich nämlich zum Zeitpunkt der Gemeindestrukturereform 1998 bis 2003 ab. Die seinerzeitigen gesetzlichen Gebietsänderungen erfolgten in Kenntnis der zurückgehenden Bevölkerungen. Viele der heute in der Kritik stehenden Gemeinden mit deutlich unter 5.000 Einwohnern wurden genehmigt, obwohl schon damals die Einwohnerentwicklung abzusehen war. Im von Grünwald verfassten „Weißbuch zur kommunalen Gebietsreform im Land Brandenburg“ findet sich jedenfalls als Anhang 4 eine Tabelle mit prognostizierten Einwohnerentwicklungen für 2015, die deutlich unter den Schwellenwerten von 5000 Einwohnern liegen.

Gleichzeitig ist jetzt eine Trendwende im Wanderungsverhalten ins Land Brandenburg erkennbar. Dieses wurde nicht nur im Frühjahr vom Berlin-Institut in der Studie „Im Osten auf Wanderschaft“ verdeutlicht. Auch ein Vergleich der in den letzten Jahren prognostizierten Einwohnerentwicklung

mit den tatsächlich gemessenen Zahlen haben erhebliche Abweichungen ergeben. Die Modellrechnung des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom Februar 2016 „Entwicklung der Schülerzahlen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen“ (SMR) veranschaulicht die wegen der erheblich nach oben angepassten Annahmen in der Bevölkerungsvorausberechnung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg, aber – so noch verstärkt durch die Annahmen zur Zuwanderung von Flüchtlingen - liege die Zahl der jährlichen landesweiten Einschulungen um 1.000 Schüler (2016/17) bis zu 3.500 Schüler (2020/21) höher als in der SMR 2014. Die jetzt auf Bundesebene angekündigten zeitweiligen Residenzpflichten von Flüchtlingen dürften jedenfalls bei einem Teil der Menschen zu dauerhaften Wohnsitznahmen führen. Dies zeigt der Vergleich mit dem Verhalten der früheren Aussiedler. Gerade der Flüchtlingszustrom macht belastbare Bevölkerungsprognosen momentan sehr schwierig.

### **Einnahmenentwicklung des Landes**

Auch die Einnahmen des Landes haben sich anders entwickelt, als noch von der Enquete-Kommission 5/2 angenommen war. Die mittelfristige Finanzplanung des Landes geht von erheblich höheren Einnahmen aus. Auch die letzte Steuerschätzung belegt dies. Das Land Brandenburg nimmt seit mehreren Jahren keine zusätzlichen Schulden auf. Die noch vor einigen Jahren in der Koalition vereinbarte Konsolidierung des Personalkörpers wurde immer weiter gestreckt. Viele mit dem Ziel der Personaleinsparung konzipierten Reformprojekte wurden revidiert. Von einem Landespersonalkörper von 40.000 VZE ist schon lange keine Rede mehr. Auch in den Leitbildkonferenzen der Landesregierung wurden diese Änderungen deutlich. Die Vertreter des Ministeriums der Finanzen versuchten, zurückgehende Einnahmen durch Hinweise auf die abschmelzenden Solidarpaktmittel zu veranschaulichen, ohne allerdings deutlich zu machen, dass in der eigenen Finanzplanung des Landes diese Rückgänge kompensiert werden und tatsächlich das Haushaltsvolumen weiter ansteigen dürfte.

### **Effekte neuer Mindesteinwohnerzahlen nicht belegt – zentrale Reformgrundlagen fußen nach wie vor auf „Glaubensbekenntnissen“**

Die These, durch Anhebung von Mindesteinwohnerzahlen von Landkreisen und hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen zu reagieren, um Verwaltungskosten zu senken, ist bislang nicht schlüssig begründet worden. Bereits am 28. April 2015 hatte Professor Dr. habil. Martin T.W. Rosenfeld in einem veröffentlichten Kommentar die fehlende empirische Basis der Verwaltungsstrukturreform bemängelt. Er hatte angemahnt, Landtag und Landesregierung sollten sich u.a. die Zeit für eine empirisch fundierte Untersuchung hinsichtlich der Vor- und Nachteile speziell von kreisfreien Städten nehmen. Eine fundierte Reform – unabhängig davon, ob sie im Endergebnis ihren Ausdruck in Einkreisungen oder anderen institutionellen Veränderungen findet – zu einem späteren Zeitpunkt sei auf jeden Fall besser, als eine schnellstmögliche Reform nur auf der „Basis von reinen Glaubensbekenntnissen“. Rosenfeld stellte fest, dass in den vorliegenden Gutachten die Thematik nicht systematisch aufgearbeitet worden sei. Eigentlich wäre es zu erwarten gewesen, sich zunächst mit Vor- und Nachteilen der Kreisfreiheit auseinanderzusetzen. Eine solche Auseinandersetzung finde sich aber nicht. Beispielsweise fehle es an der theoretischen Konkretisierung bzw. an empirischen Belegen, der angenommenen Skalen- und Verbundeffekte. Die Annahme, dass in größeren Verwaltungen im Vergleich zu kleineren administrativen Einheiten Skalen- und Verbundeffekte auftreten „können“, sei zwar grundsätzlich durchaus plausibel. Allerdings ließen sich solche Effekte vielfach auch im Rahmen interkommunaler Kooperation erreichen. Auch sei zu erwarten, dass durch den Einsatz moderner Datenverarbeitung und –übermittlung die Vorteile größerer gegenüber kleineren Kommunalverwaltungen in Zukunft abnehmen dürften. Hinzu komme, dass die Kosten einer Verwaltung nicht nur von der Zahl der Einwohner, sondern auch von den Faktoren Fläche und Einwohnerdichte abhängen. Zur Höhe der angenommenen Effizienzvorteile machten die vom Land beauftragten Gutachter keinerlei Angaben. Dies sei aber für die genaue Bestimmung der Veränderungen im Kommunalen Finanzausgleich erforderlich. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den Beitrag

„Kreisfreiheit großer Städte in Brandenburg – nur noch ein Auslaufmodell? - Ein Kommentar ... zu den im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg angefertigten Gutachten von Bogumil/Kintzinger sowie von Färber/Hengstwerth/Zeit“ verwiesen.

Obwohl die empirischen Mängel der Herangehensweise der Landesregierung deutlich angesprochen wurden, hat sich seither die empirische Erkenntnislage nicht verbessert. Vielmehr wurde der Befund auch auf dem Reformkongress in Cottbus von Finanzwissenschaftlern im Grundsatz bestätigt. Die in den Leitbildkonferenzen (z.B. in Forst/Lausitz) angekündigten Modellrechnungen sind bislang nicht vorgelegt worden. Stattdessen wurde in verschiedenen Veranstaltungen – z.B. in Neuruppin – für den Landkreis Ostprignitz-Ruppin die Darstellung des Ministeriums des Innern und für Kommunales mit dem Hinweis des Landrates auf nicht erfolgte Auslagerungen von Personal in privatrechtliche Gesellschaften korrigiert.

### **Erforderlichkeit Verwaltungsreform wegen eines Fachkräftemangels fraglich?**

In dem Koalitionsantrag wird unter I. 1. eine Kommunale Verwaltungsstrukturreform ergänzend speziell auch mit künftigem Fachkräftemangel speziell kleiner Kommunalverwaltungen in einigen Landesteilen begründet. Dies verkennt, dass die Größe einer Verwaltung nur einen untergeordneter Faktor unter vielen darstellen kann, die die Attraktivität eines Arbeitsplatzes ausmachen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gerade auch kleinere Kommunalverwaltungen für Bewerber wegen flacher Hierarchien und im Vergleich zu Landes- und Kreisverwaltungen breiteren Gestaltungsmöglichkeiten, verbundenen mit der Flexibilität der Arbeitsbedingungen im kommunalen öffentlichen Dienst attraktiv sind. Auch die im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie und der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales von der Prognos AG erstellte „Gemeinsame Fachkräftestudie Berlin-Brandenburg“ regt ein Bündel von Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften an. Eine Vergrößerung der Verwaltungskörper gehört nicht dazu. Zentrale Faktoren für die Rückkehrbereitschaft speziell junger Frauen wurden in der BBSR-Analyse KOMPAKT 4/2013 „Auf der Suche nach dem guten Leben“ aufgezeigt. Eine kommunale Strukturreform gehört nicht dazu. Vielmehr sind es neben den unverzichtbaren infrastrukturellen Voraussetzungen (z.B. schnelles Breitband, Mobilfunk, Straßenanbindung, ...) speziell die weichen Standortfaktoren, wie das Kultur- und Bildungsangebot oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die von Bewerberinnen und Bewerbern vorausgesetzt werden. Die Lebensbedingungen in Brandenburg konkurrieren hier mit vielen anderen Regionen in Deutschland.

### **Reformziel muss Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sein**

Unter 2 formuliert der Koalitionsantrag Maßstäbe an die Leistungsfähigkeit öffentlicher Aufgabenträger. Dabei berücksichtigt er bislang noch nicht das Bild der kommunalen Selbstverwaltung, wie es Artikel 28 des Grundgesetzes vorsieht. Der Entwurf erweckt damit den Eindruck, Kommunen auf die Eigenschaft als öffentliche Aufgabenträger zu reduzieren. Diesen Eindruck vermittelten Vertreter der Landesregierung auch in den Leitbildkonferenzen und dem Reformkongress in Cottbus. Dies greift aber zu kurz. Kommunale Selbstverwaltung ist umfassender als Prinzip einer bürgerschaftlich getragenen örtlichen Selbstverwaltung zu verstehen:

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

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

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

*„Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren (vgl. BVerfGE 11, 266 <275 f.>). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht (vgl. BVerfGE 79, 127 <150>; 91, 228 <238>; 107, 1 <12>). Hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichert so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung. (Rn52)*

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

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

(...)

*Der Gesetzgeber hat die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen. Dabei muss er nicht jeder einzelnen Gemeinde, auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden, Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). Auch wenn die Verwaltungskraft der einzelnen Gemeinde grundsätzlich ohne Bedeutung für die Bestimmung der örtlichen Angelegenheiten ist, können die Aufgaben nicht für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaats kann ihr Interesse an einer möglichst weit gehenden Zuständigkeitszuweisung nicht beanspruchen (vgl. BVerfGE 110, 370 <401>). Trotz örtlicher Bezüge ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass eine*

*Aufgabe, die einzelne größere Gemeinden in einem Landkreis auf örtlicher Ebene zu erfüllen vermögen, für andere Teile des Landkreises nur überörtlich erfüllbar ist (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Dezember 1998 - 7 C 11935/97 -, juris, Rn. 56; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 40 f.). (Rn 57)*

*Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf, vor allem, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration - etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung - scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird (vgl. BVerfGE 79, 127 <153>). Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine „Hochzonung“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen könnten, gestattet - jedenfalls grundsätzlich - keinen Aufgabenentzug (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). (Rn 58)“*

(...)

Die vollständige Entscheidung ist über die Internetseite des Bundesverfassungsgerichts aufrufbar.

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

Leitbildentwurf und Änderungsantrag der Koalition sind nicht zu entnehmen, dass sie sich mit der Frage der bürgerschaftlichen Erledigung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft bei den vorgeschlagenen Strukturmodellen auseinandersetzen.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur gemeindlichen Selbstverwaltung stützen die gemeindliche Erwartung nach Stärkung und Ausweitung der gemeindlichen Aufgabenträgerschaft, auch durch eine Verwaltungsstrukturreform. Zudem fordert es eine differenzierte Betrachtung zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen und tritt damit der Sichtweise, Aufgaben dürften nicht wie ein „Schweizer Käse“ unterschiedlich verteilt werden, klar entgegen. Die Kreise werden auf ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen begrenzt. Dies darf auch nicht – wie in mehreren Leitbildveranstaltungen erfolgt - als „Resterampe“ diskreditiert werden. Es ist daran zu erinnern, dass die Landkreise ihrerseits gerne Aufgaben einzelner Gemeinden an sich ziehen, wenn ihnen dies opportun erscheint. Beispiele sind Initiativen kreislichen Wohnungsbaus oder kreislicher Energiewerke.

Eine solch bürgerschaftliche getragene Verwaltung ist auch etwas anderes als die im Entwurf vorgestellte „Bürgernähe“ der Verwaltung.

**Umfassende differenzierte Funktionalreform wäre der zentrale Ansatz, die Selbstverwaltung zu stärken**

Vor diesem Hintergrund wäre eine Funktionalreform der richtige Ansatz, die Selbstverwaltung zu stärken.

Der Vorschlag, Aufgaben durchweg als (ggf. pflichtige) Selbstverwaltungsaufgaben auf die Kommunen zu übertragen, geht allerdings in diese richtige Richtung. Damit würde nämlich die ehrenamtliche Verwaltung, also die Vertretungskörperschaft bei wichtigen Angelegenheiten in die Entscheidung mit eingebunden.

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

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

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

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

Der Änderungsantrag der Koalition belässt es leider dabei und ergänzt dies lediglich um eine Absichtserklärung, mit den Kommunen über weitere Aufgaben zu verhandeln. Dies kann die Forderungen nach Vergrößerung der gemeindlichen Verwaltungsebene nicht tragen und dürfte vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen kaum zu weiterreichenden Ergebnissen führen.

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

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

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

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

### **Zudem unter Vorbehalt von Mindesteinwohnerzahl und Mehrkostenausschluss**

Hinzu kommt, dass auch die Funktionalreform II unter weitere Vorbehalte gestellt ist:

Zum einen wird durch den Änderungsantrag in abgeschwächter Form verlangt, dass alle gemeindlichen Verwaltungen in der Regel mindestens für 12.000 im Berliner Umland und 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner im weiteren Metropolenraum (Prognose 2030) zuständig sein sollen. Die die Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erreichende Funktionalreform würde also faktisch eine – nach dem Koalitionsvertrag ausgeschlossene - Gemeindegebietsreform voraussetzen. Im Übrigen belegen andere Bundesländer, dass kleinteiligere gemeindliche Ebenen mehr Aufgaben als im Land Brandenburg erfüllen können. Die Größe wird in dem Entwurf und im Änderungsantrag auch nicht weiter begründet. Hinzu kommt, dass im Falle der Bildung von Einheitsgemeinden Flächengemeinden mit weit mehr als 400 Quadratkilometern entstehen, die nicht mehr als örtliche Gemeinschaft qualifiziert werden könnten. Es stellt sich also die Frage, ob solche Körperschaften überhaupt genehmigungsfähig sind.

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

Nachdem die letzte Gemeindestrukturreform erst vor wenigen Jahren dem damaligen Leitbild entsprechend abgeschlossen worden ist, würde eine weitere gesetzliche Gemeindestrukturreform auch das verfassungsrechtliche Mehrfachneugliederungsverbot verletzen. Wie oben ausgeführt, waren damals die jetzt erwarteten Einwohnerzahler durchaus bekannt.

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

Für die interkommunale Funktionalreform fehlt es auch an der Absicherung eines Mehrkostenausgleiches. Dies ist geboten, weil in der Vergangenheit strittig war, ob sich das strikte Konnexitätsprinzip auch auf interkommunale Aufgabenverlagerungen bezieht.

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

Im Vergleich zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden umfangreicher fällt die Liste von Landesaufgaben aus, die auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden sollen. Die in Rede stehenden Aufgaben können nach unserer Einschätzung von den Körperschaften in bisheriger Form übernommen werden. Zu Personal- und Sachkosten kann an dieser Stelle nach wie vor wenig Belastbares beigetragen werden. Insoweit wird auf die Antwort der Landesregierung auf die Anfrage 6/2475 verwiesen. Weitergehende Kenntnisse als die Landesregierung besitzt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg nicht. Die während des Leitbilddialoges mehrfach angekündigten Kostenuntersuchungen stehen noch immer aus, so dass eine Debatte losgelöst von Kosten

geführt werden muss. Damit fehlen wesentliche Abwägungsgesichtspunkte. Wir nehmen auch wahr, dass die Kostenobergrenze bereits in den Ressorts als Instrument aufgebaut wird, um nach dem Leitbildbeschluss mit neuen Argumenten gegen Aufgabenverlagerungen vorgehen zu können. Ein Beispiel ist die strittige Frage der Inventarisierung und Führung der Denkmalliste.

Im Vergleich zum Entwurf der Regierung haben die Koalitionsfraktionen zudem deutliche Einschränkungen und Abstriche vorgenommen. Wir unterstützen dabei den Vorschlag, die Aufgaben des Landesamtes für Soziales und Versorgung in einen Sozialverband mit Sitz in Cottbus zu überführen.

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

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

### **Kreisfreie Städte**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht auch keine Alternative zur Beibehaltung der bisherigen kreisfreien Städte Potsdam, Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder). In Deutschland gibt es zahlreiche kreisfreie Städte, die deutlich unter 100.000 Einwohnern zählen. Etwa in Bayern erfüllen diese wichtige landesstrukturelle Aufgaben. Es ist auch nicht erkennbar, warum in Brandenburg Landkreise und kreisfreie Städte künftig eine gleiche Einwohnerzahl haben sollen. Im breiten öffentlichen Dialog ist es nicht gelungen, die zu erwartenden Effekte von Einkreisungen zu ermitteln. Klar ist hingegen, dass die Verschuldungssituation im Wesentlichen auf eine Unterfinanzierung im Bereich der Aufgaben der sozialen Sicherung zurückzuführen ist.

Bis heute unbeantwortet sind die Fragen nach den finanziellen Effekten von Einkreisungen auf Haushalte der eingekreisten Städte und der übrigen Gemeinden des neuen Landkreises. Die Gemeinden der aufnehmenden Landkreise befürchten zu Recht, einen Großteil dieser Aufgaben finanzieren zu müssen. In der Veranstaltung in Forst (Lausitz) war zwar angekündigt worden, in Cottbus vorzurechnen, dass mehr Aufgaben abgegeben würden, als später Kreisumlage zu zahlen sei. In dem Vortrag in Cottbus wurde eine solche Rechnung aber nicht vorgetragen. In einer Veranstaltung in Beeskow sind die Konsequenzen für die Kreishaushalte von der Stadt Frankfurt (Oder) und dem Landkreis Oder-Spree aufgezeigt worden. Soweit ersichtlich, wird diese Frage in dem Antrag ausgeblendet. In der Sitzung des Landessausschusses des Städte- und Gemeindebundes sicherte der seinerzeitige finanz- und kommunalpolitische Sprecher der Fraktion DIE LINKE dem Städte- und Gemeindebund zu, durch Regelungen würden einkreisungsbedingte Erhöhungen der Kreisumlagen ausgeschlossen. Im Koalitionsantrag findet sich dies aber noch nicht.

Solche Modellrechnungen sind nach den mit der Einkreisung von Eisenhüttenstadt gesammelten Erfahrungen vor dem Beschluss über ein Leitbild, dass die Einkreisungen vorzeichnet, vorzulegen und zur Diskussion zu stellen. Im Koalitionsantrag ist vorgesehen, diese Klärung dieser wichtigen Fragen in ein dem Leitbild nachgelagertes Gutachten zu verschieben. Gerade die Erfahrungen im Land Brandenburg machen aber deutlich, diese Erkenntnisse bereits in das Leitbild einfließen zu

lassen, bevor diese Strukturentscheidungen getroffen werden. Daher sieht auch der Auftragsbeschluss des Landtages vom 17. Dezember 2014 unter Punkt 8 die Vorlage eines Finanzierungskonzeptes vor. Dies kann aber nicht – wie jetzt - aus Eckpunkten für eine finanzielle Obergrenze der Landesbeteiligung an der Reform bestehen. Davon war auch in den Leitbildkonferenzen auszugehen.

Offen ist nach wie vor, wie die Städte nach einer Einkreisung wesentliche oberzentrale Aufgaben, wie einen verdichteten ÖPNV, weiterführende Schulen oder überregionale Sport- und Kultureinrichtungen (sofern überhaupt zulässig), bei weichen Aufgabenabgaben abgesenkter Hauptansatzstafel und neuer Kreisumlagepflicht schultern sollen. Viele größere und mittlere Städte haben in der Vergangenheit nämlich städtische Einrichtungen wegen der Doppelbelastung durch die Kreisumlage an die Kreisebene abgeben müssen. Dies betraf nicht nur die Trägerschaft für weitergehende Schulen oder Musikschulen. Wie sind diese Effekte bislang ausgewertet worden und wie soll dem entgegengewirkt werden? Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass schon in den vergangenen Jahren eine Finanzausstattung der kreisfreien Städte, die eine auskömmliche Finanzierung der übertragenen Aufgaben gewährleisten hätte, bei der Landesregierung und im Landtag keine Mehrheit fand.

Die Vorschläge des Koalitionsantrages, kreisfreie Städte in umliegende Landkreise einzugliedern, um deren „Soziallasten auf breitere Schultern zu stellen“, werden im Ergebnis die Städte in ihren Funktionen schwächen. Auch Regionalkreise haben eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, die letztlich zu einer Nivellierung im Kreisgebiet führt. Die kreisfreien Städte sind aber auch nach dem Antrag der Koalition in ihren oberzentralen Funktionen und bei der Erfüllung ihrer freiwilligen und pflichtigen Aufgaben zu stärken. Das Was und Wie bleibt allerdings offen. Die angekündigten Einkreisungen mit den damit erzwungenen Aufgabenabgaben stellen zudem Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung dar. Das Recht der Bevölkerung der Städte, ihre eigenen Angelegenheiten zu entscheiden, wird damit unvermeidbar eingeschränkt. Aus hiesiger Sicht wären die gesetzlichen Aufgabenentzüge wie im Falle des Aufgabenentzuges der Sparkassenträgerschaft Schwedt (Oder) durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg auch an der Rastede-Dogmatik zu messen und danach unzulässig.

Schon die Enquete-Kommission hatte sich im Rahmen ihres Auftrages intensiv mit der Frage beschäftigt, ob eine Einkreisung der kreisfreien Städte für das Land Brandenburg nachhaltige Vorteile mit sich bringen könnte. Insbesondere ist sie auch der Frage nachgegangen, ob die Haushaltslage der kreisfreien Städte durch eine Einkreisung dauerhaft gesunden könnte. Sie hatte dies nicht bejahen können.

Die Kommission war sich einig, dass für die Landesentwicklung starke Oberzentren notwendig sind, die Ausstrahlungswirkung auf das gesamte Land entfalten. Die Anhörung des Vertreters der ehemals kreisfreien Stadt Eisenhüttenstadt hatte der Kommission die Folgen der im Rahmen der ersten Kreisgebietsreform erfolgten Einkreisung deutlich gemacht. Die Stadt Eisenhüttenstadt sah und sieht sich über Jahre hinweg nach dem Verlust der Kreisfreiheit Doppelbelastungen ausgesetzt. Einerseits erfüllte sie sowohl Selbstverwaltungs- als auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als städtische Aufgaben weiter, andererseits musste sie als kreisangehörige Stadt mit erheblichen Kreisumlagezahlungen Leistungsschwächen des Umlandes ausgleichen. Im Ergebnis hat dies dazu geführt, dass die städtischen Aufgaben immer mehr zurückgeführt und damit auch die Umlandfunktionen der Stadt eingeschränkt wurden. Wegen der Unterfinanzierung des Haushaltes musste sogar der Vollzug des Bauordnungsrechts dem Kreis angetragen werden. Infolgedessen ist es auch nicht gelungen, den städtischen Haushalt nachhaltig zu konsolidieren. Vielmehr hat die Stadt Eisenhüttenstadt bis heute mit sehr hohen Haushaltsdefiziten zu kämpfen. Die Abwanderung der Einwohner hat sich aus der eingekreisten Stadt forciert. Von rund 46.000 (1992) Einwohnern

fiel die Einwohnerzahl auf rund 28.000 (Zensus 2011). Auch die in dem vom Ministerium des Innern der Kommission übermittelten Projektbericht von Färber/Wieland zur Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern nahe gelegten Ausgleichsmechanismen (z.B. differenzierte Kreisumlage) sind bei der Einkreisung der kreisfreien Städte Schwedt (Oder) und Eisenhüttenstadt im Land Brandenburg nicht zum Tragen gekommen. Bei der Festsetzung der Kreisumlage handelt sich nämlich um autonome Entscheidungen der Kreistage, die im Rahmen der kreislichen Selbstverwaltung getroffen werden. Es kann nicht prognostiziert werden, ob und wenn ja, welches Gewicht ein Ziel „Stärkung von Oberzentren“ bei Entscheidungen der Kreistage haben wird. Möglichen Lenkungsmöglichkeiten durch den Landesgesetzgeber hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg enge Grenzen gesetzt. Im Ergebnis ist jedenfalls mittelfristig davon auszugehen, dass viele oberzentrale Einrichtungen von den Oberzentren auf Dauer nicht mehr vorgehalten werden können. Dies wird insbesondere die zahlreichen städtischen kulturellen und sozialen Einrichtungen betreffen, die gerade die Ausstrahlungskraft eines Oberzentrums für die Region ausmachen.

Stattdessen ist davon auszugehen, dass die Städte wegen der Doppelbelastung durch die Kreisumlage weitere wichtige Gestaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft an die Regionalkreise verlieren werden. Dies betrifft etwa die Trägerschaft und eigenverantwortliche Gestaltung des städtischen öffentlichen Personennahverkehrs, die Trägerschaft von weiterführenden Schulen oder von Sparkassen. Wesentliche Genehmigungszuständigkeiten dürften von den Oberzentren auf die künftigen Regionalkreise verlagert werden. Dies betrifft Entscheidungen aus den Gebieten des Wasser-, Naturschutz-, Denkmalschutz-, Immissionsschutz-, Abfall-, Bodenschutz- oder des Bauordnungsrechts. Damit würden den Stadtverordnetenversammlungen auch Kontrollrechte über Entscheidungen zur Stadtentwicklung entzogen.

Der Vorschlag, ein Zugriffsrecht auf Einzelaufgaben zuzulassen, die heute die Stadt Schwedt (Oder) erfüllt, übersieht, dass solche Einzellösungen nicht – wie schon jetzt bei den Großen kreisangehörigen Städten – mit einer Aufgabenfinanzierung verbunden sind und dauerhaft den Forderungen der Kreisseite nach einem einheitlichen Aufgabenniveau ausgesetzt sein werden.

### **Kreissitzverluste**

Mit der Zusammenlegung von Landkreisen geht eine Reduzierung von Kreissitzen einher. Dem Vernehmen nach soll dem seinerzeitigen regionalen Entwicklungsaspekt durch Kreissitzentscheidungen nicht mehr Rechnung getragen werden. Für die betroffenen Regionen kommt die Betriebs-schließungen zwischen 500 und 1000 Mitarbeitern gleich. Die Auswirkungen auf die Kaufkraft können in den lokalen Einzelhandelskonzepten nachvollzogen werden. Diese Aspekte sind in dem Entwurf nicht angesprochen.

### **Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene**

In seiner Kernthese 6 „Keine landesweite Gebietsreform, aber Verwaltungsmodelle anpassen“ hatte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg die Auffassung vertreten, dass keine Notwendigkeit für eine weitere landesweite Gemeindegebietsreform besteht. Er unterstützt die Auffassung, dass zur strukturellen Erleichterung interkommunaler Zusammenarbeit Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, wie nach dem früheren Amtsmodell 3, sich für ihre Verwaltung der Verwaltung einer anderen amtsfreien Gemeinde oder eines Amtes zu bedienen. Einen Vorrang der Bildung von Einheitsgemeinden wird weiterhin nicht gesehen.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass von der einheitlichen Einwohnerrichtwert von 10.000 im Jahre 2030 abgerückt und jetzt im Koalitionsantrag eine Differenzierung zwischen dem Berliner Umland und der übrigen Teil des Landes vorgenommen wurde. Die neuen Einwohnergrößenklassen dürften ein Großteil der Städte, Gemeinden und Ämter im Land berühren. Der jetzt bestimmte Einwohnerrichtwert von 8.000 Einwohnern im Jahr 2030 im weiteren Metropolraum ist allerdings so

gefasst, dass z. B. nur sieben der bisherigen Ämter unberührt blieben. Die Amtsdirektoren des Verbandes hatten schon in ihrem Positionspapier im Jahre 2012 deutlich gemacht, dass die Lebensfähigkeit von Gemeinden und Ämtern nicht allein an Einwohnerzahlen festgemacht werden kann. Brandenburg ist ein inhomogenes Land. Es bedarf in jedem Fall einer Zusammenschau von Verwaltungs- und Wirtschaftskraft, Einwohnerzahl und Überschaubarkeit der Fläche. Es ist daher für Fälle gesetzlicher Neugliederungen eine Flächenobergrenze zu befürworten. Wie bei der letzten Verwaltungsstrukturreform muss die Einwohnergrenze nach unten offen bleiben.

Zu begrüßen ist, dass die Ämter von den Koalitionsfraktionen im Änderungsantrag als „grundsätzlich bewährt“ angesehen werden. Angesichts der dünnen Besiedlung und der Zielstellung, die bürgerschaftliche Mitwirkung in den Gemeinden zu stärken, werden aber keine Gründe gesehen, der Einheitsgemeinde einen Vorrang vor anderen Modellen einzuräumen und im Leitbild die Bildung neuer Ämtern auszuschließen. Es ist zu befürchten, dass sogar die Neuaufnahme von Gemeinden – etwa kleiner amtsfreier Gemeinden – in bestehende Ämter ausgeschlossen werden soll. Auch im Koalitionsvertrag findet sich ein solcher Vorrang der Einheitsgemeinde nicht. Die niedrige Einwohnerdichte und unterschiedliche Siedlungsstruktur verlangt im Land Brandenburg vielmehr nach einem Pluralismus von Modellen. Wir wenden uns gegen die damit im Entwurf der Beschlussempfehlung angelegte perspektivische Abschaffung der Ämter durch die Hintertür. Die örtlichen Gemeinschaften müssen in die Lage versetzt werden, dass für sie jeweils beste Verwaltungsmodell zu wählen. Ein Vorrang der Einheitsgemeinde würde auch die Zahl der unmittelbar gewählten Gemeindevertreter und Stadtverordneten weiter reduzieren. Diese sind aber eine der Grundlagen der Verankerung der Demokratie in der Bevölkerung.

Hinzu kommt, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinen bisherigen Entscheidungen die Verfassungsmäßigkeit des Ämtermodells nicht angezweifelt hat. Die gesetzliche Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben scheiterte seinerzeit nicht an einer fehlenden unmittelbar gewählten Volksvertretung in den Ämtern, sondern an der Verletzung des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips.

Die verfassungsrechtlichen Zweifel, ob im Zuge der Schaffung von Amtsgemeinden den bisherigen amtsangehörigen Gemeinden Selbstverwaltungsaufgaben entzogen werden können, sind in den Leitbildkonferenzen nicht ausgeräumt worden. Beim Reformkongress wurde von verschiedenen Seiten auf die Problematik hingewiesen, ohne dass diese geklärt werden konnte. Die Städte und Gemeinden werden viele bislang gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben kraft Gesetzes an die Amtsgemeinde abtreten müssen. Dieses ist mit einem nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Risiko verbunden. Der Zuständigkeitsvorrang der Gemeinde gegenüber dem Landkreis gilt sicherlich zumindest in abgeschwächter Form auch gegenüber dem Gemeindeverband „Amtsgemeinde“. In diesem Zusammenhang sei nur daran erinnert, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg eine Übertragung der Flächennutzungsplanung von den amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter als mit der Verfassung unvereinbar angesehen hatte. Das Gericht hatte im Urteil vom 21.03.2002 - VfGBbg 19/01 -, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de) ausgeführt:

*Ebenso wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. hierzu BVerfGE 79, 127, 152) räumt auch Art. 97 Abs. 2 LV Gemeinden in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen Vorrang ein, den der Gesetzgeber bei der Zuordnung von Aufgaben grundsätzlich auch im Verhältnis der Gemeinden zu den Ämtern zu berücksichtigen hat (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 17. Oktober 1996 – VfGBbg 5/95 -, LVerfGE 5, 79, 89 f.). Nur wenn die Aufgabe keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter besitzt, ist der Gesetzgeber in der Aufgabenzuordnung frei (vgl. BVerfGE 79, 127, 152). Hat die Aufgabe indes örtliche Relevanz, muß der Gesetzgeber berücksichtigen, daß sie insoweit grundsätzlich der*

*Gemeindeebene zuzuordnen ist (BVerfGE, ebd.). Will er die Aufgabe den Gemeinden gleichwohl entziehen, kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 97 LV überwiegen (vgl. dazu BVerfGE 79, 127, 152).*

Vor diesem Hintergrund wäre es geboten, gerade auch übergemeindlich wirkende kreisliche Selbstverwaltungsaufgaben wieder in die gemeindliche Verantwortung zurückzuführen. Dies betrifft etwa die Trägerschaft von Schulen der Sekundarstufe eins und zwei oder die Gestaltung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Beim territorialen Neuzuschnitt der Landkreise sind zudem die Belange der kreisangehörigen Gemeinden stärker zu beachten. Es sind Initiativen für Ämterzusammenschlüsse bekannt, die sich über die Grenzen von Landkreisen erstrecken. Diese scheitern an der Absprache der Landräte im Land Brandenburg, kreisübergreifende Gemeindezusammenschlüsse auszuschließen. Es ist nicht erkennbar, wie diese Initiativen in die Leibildentwicklung eingeflossen sind. Vielmehr führt die starre Orientierung an den bestehenden Kreisgrenzen dazu, dass Ämtern und Gemeinden, die die Einwohner-schwellenwerte nicht erreichen, mögliche Zusammenschlusspartner entzogen werden. Dies führt letztlich mittelbar zu Eingemeindungen amtsangehöriger Gemeinden und unerwünschter Auflösung von Ämtern. Dies würde aber den erklärten Grundsatz der Beschlussempfehlung verkehren, dass keine allgemeine Gemeindegebietsreform vorgesehen ist.

### **Ortsteilverfassung**

Der Städte- und Gemeindebund sieht bei den Mitwirkungsrechten der Ortsvorsteher in den Vertretungskörperschaften keinen Änderungsbedarf. Die im Entwurf der Beschlussempfehlung vorgesehene umfassende Ausweitung der Entscheidungsrechte der Ortsbeiräte bzw. Ortsvorsteher wird erhebliche Konflikte mit den Hauptorganen Gemeindevertretung und Hauptausschuss in den Städten und Gemeinden hervorrufen. Die Vorschläge wirken auch respektlos gegenüber den Mitgliedern der Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen. Bürgerinnen und Bürgern wird dadurch verschleiert, dass das zentrale Verwaltungsorgan einer Gemeinde deren Vertretungskörperschaft und nicht irgendwelche Beiräte sind.

Ein Bedarf für hauptamtliche Ortsvorsteher wird nicht gesehen. Gründe für diesen Vorschlag sind nicht ersichtlich. Die Regelung führt zu erheblichen Kollisionen mit dem Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters. Es ist nicht erklärbar, dass in amtsangehörigen Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern ein Bürgermeister ehrenamtlich tätig ist, während in einem Ortsteil mit 3.000 Einwohnern einer amtsfreien Gemeinde der weitaus geringer Verantwortung tragende Ortsvorsteher sogar hauptamtlich beschäftigt werden kann. Vergleichbare Konflikte sind für die amtsfreien Gemeinden zu erwarten. Die Beschäftigung hauptamtlicher Ortsvorsteher dürfte einen Konflikt mit den Mitgliedern der Gemeindevertretung hervorrufen, die eine knappe Aufwandsentschädigung für ihre Amt im der Vertretungskörperschaft erhalten.

Die Wiedereinführung des Wortes „Ortsbürgermeister“ für diesen Personenkreis dürfte in der Bevölkerung den Eindruck vermitteln, dass ein Ortsteil wieder Gemeindequalität erlangen würde. Wenn dies gewollt sein sollte, müsste die Koalition Regelungen über die Ausgliederung von Ortsteilen aus großflächigen Einheitsgemeinden einführen.

Handlungsbedarf wird hingegen gesehen, die Stellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters zu stärken. Dieser ist unmittelbar gewählt und erfüllt Aufgaben in der Gemeindevertretung und im Amtsausschuss. Diese sollte deutlicher anerkannt und nicht durch Debatten um Stärkung von Ortsteilrechten abgewertet werden.

### **Finanzen und Reform des kommunalen Finanzausgleichs**

Das im Beschluss des Landtages vom 17. Dezember 2014 geforderte Finanzierungskonzept ist sowohl im Entwurf des Leitbildes als auch im Koalitionsantrag noch nicht enthalten. Das Ministerium der Finanzen hatte dies bei den Leitbildkonferenzen eingeräumt und zugleich Ergebnisse einer Arbeitsgruppe angekündigt. Diese fehlen nach wie vor. Ohne ein belastbares Finanzierungskonzept können aber keine Strukturentscheidungen getroffen werden.

Offen ist die Zielrichtung, Ausgestaltung und Umfang der angekündigten Standardanpassungszuschüsse:

- Welche konkreten freiwilligen oder pflichtigen Aufgaben können durch die angekündigten Standardanpassungszuschüsse gefördert werden?
- Auf welchem Niveau sollen unterschiedlich vollzogene Aufgaben angeglichen werden? Der Minister der Finanzen sprach sich gegen Standardabsenkungen als Ziel der Reform aus. Die Staatssekretärin plädierte hingegen für ein zeitlich gestrecktes Abschmelzen der höheren Niveaus.
- Wie kann ein Anstieg der Kreisumlagen infolge von Einkreisungen oder der Übernahme von Aufgaben im Zuge der Funktionalreform I ausgeschlossen werden?

Nicht untersetzt ist nach wie vor die Ankündigung, das Land werde die Transformationskosten vollständig übernehmen. Die den Landkreisen in Aussicht gestellten Summen von 1,5 Mio. Euro dürften nur ein Bruchteil der erforderlichen Migrationskosten abdecken. Die Ausgliederungskosten im Falle der Aufgabenabgabe der kreisfreien Städte sind, soweit ersichtlich, nicht abgedeckt. Dies müsste der Vollständigkeit in die Betrachtung einbezogen werden.

Auch fehlt es an der Ermittlung der Kosten eines erforderlichen Strukturhilfeprogramms für die Regionen, die ihren Kreissitz verlieren werden.

Dem Ansatz, die Teilentschuldung und andere Reformkosten aus dem Finanzausgleich zu finanzieren, wird nochmals entschieden entgegengetreten. In der Vergangenheit hatte die Landesregierung die Meinung vertreten, der Finanzausgleich sei auskömmlich. Damit wäre es nicht zu vereinbaren, wenn daraus zusätzliche Fusionskosten finanziert würden. Entgegengetreten wird auch dem Ansatz, dass bereits jetzt ein kommunaler Anteil an der Verbundmasse in Höhe von 20 % festgelegt werden könne. Damit würde der Landtag vor Ermittlung der Bedarfe der neuen Körperschaften schon über deren Finanzausstattung entscheiden.

Beiden Vorlagen ist auch nicht zu entnehmen, ob die Amtsgemeinde als Gemeindeverband im Sinne des Artikels 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) anzusehen ist. Die unmittelbare Wahl der Vertretungskörperschaft und der Hinweis auf die nach rheinland-pfälzischen Recht vorgesehenen Aufgaben deuten darauf hin. Sollte die Amtsgemeinde als Gemeindeverband im Sinne von Artikel 97 LV zu qualifizieren sein, stellt sich die weitere Frage, ob sie unmittelbar am Finanzausgleich teilnehmen muss? Art. 99 Satz 3 LV spricht nämlich davon, dass im Rahmen des Finanzausgleiches die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen sind. Dies deutet darauf hin, dass - anders als die Ämter - die künftigen Amtsgemeinden in den Finanzausgleich mit einzubeziehen sind. So verhält es sich jedenfalls in Rheinland-Pfalz. In Brandenburg wäre dabei die Besonderheit zu beachten, dass neben dem einzuführenden Gemeindeverband „Amtsgemeinde“ auch die bisherigen Ämter bestehen und Mitverwaltungsmodelle neu eingeführt werden. Sollten die Amtsgemeinden in den Finanzausgleich einbezogen werden müssen, stellte sich die Frage, ob die bisherigen Mittel unter zusätzlichen Beteiligten zu verteilen sein werden. Dies dürfte eine Reduzierung der Ausstattung der bisherigen Teilnehmer

zur Folge haben. Bereits auf der Ebene des Leitbildes ist aber zu klären, wie mit diesen unterschiedlichen Strukturen im Finanzausgleich künftig umzugehen ist und wie die Aufteilung der Mittel im Finanzausgleich zwischen den Amtsgemeinden und den dann Ortsgemeinden vorgenommen wird. Bei der Entscheidung über ein Leitbild einer Verwaltungsstrukturreform, welches sich auch das Ziel gesetzt hat, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, ist nämlich zu klären, in welchem Umfang die bisherigen amtsangehörigen Gemeinden Aufgaben und Finanzausstattung an höhere Ebenen zwingend abgeben müssen. Dies würde auch dem Punkt 8 des Beschlusses des Landtages Brandenburg vom 17. Dezember 2014 in Frage stellen. Danach ist Grundlage der Verwaltungsstrukturreform ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden.

Schließlich muss beantwortet werden, wie die Pensionslasten vom Land, das nicht doppisch bucht, bei einem etwaigen Personalübergang auf die Landkreise und kreisfreien Städte bzw. Gemeinden auf diese übergeleitet und in deren Haushalten dargestellt und ausgeglichen werden sollen.

Der Koalitionsantrag sieht hingegen vor, die Landesregierung zu bitten, das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz (FAG) grundlegend zu überarbeiten. Das neue FAG soll offenbar zeitgleich mit der neuen Kreisgebietsstruktur in Kraft treten können. Die Verwaltungsstrukturreform 2019 soll also durch eine Neujustierung des Finanzausgleiches flankiert werden. Diese Tatsache macht eine Stärkung der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen des Leitbildes noch dringlicher. Würde eine Funktionalreform II von einer Kreisgebietsreform abgekoppelt oder in die nächste Wahlperiode verschoben, wäre die Mittelverteilung zwischen den kommunalen Ebenen bereits verfestigt und damit kaum noch aufzubrechen. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die Kreisebene nach der von der Koalition vereinbarten Einkreisung kreisfreier Städte, der Übernahme von Landesaufgaben und einer Vergrößerung der Kreise weiter an politischem Gewicht im Land und auch gegenüber der gemeindlichen Ebene gewinnen wird. Auch vor diesem Hintergrund ist es unwahrscheinlich, dass gemeindliche Interessen nach dem Abschluss der Kreisgebietsreform überhaupt noch zur Geltung gelangen können.

### **Weiterer Ausbau des E-Government**

Die Auswirkung von E-Government auf die Verwaltungsreform 2019 werden im Leitbild und im Änderungsantrag unzureichend berücksichtigt. Dies wäre aber bei einem Zeithorizont 2030 geboten. Auf dem Reformkongress in Cottbus hatte Professor Schuppan sinngemäß ausgeführt: „Vergesst Gebietsreform, macht E-Government.“ Über Behördengrenzen hinweg könne nach dem Stand der Technik eine Konsolidierung der Aufgabenerfüllung erzielt werden. Eine Territorialreform sei demnach in Anwendung von E-Government nicht erforderlich. Die zweite These von Schuppan lautet sinngemäß: „Eine Fusionsrendite wird nicht erzielt werden, wenn neben einer Gebietsreform nicht auch die (Geschäfts-)Prozesse konsolidiert und optimiert werden.“ Ein wesentlicher Punkt für die Erzielung einer Fusionsrendite ist, dass die Prozesse überprüft und optimiert werden. Solange nicht neben einer Territorialreform gleichzeitig die Prozesse über die Behördengrenzen hinweg gemeinsam konsolidiert und optimiert werden, wird es keine bzw. nicht die erhoffte Fusionsrendite geben. Hier können Kommunen arbeitsteilig füreinander Aufgaben übernehmen und sich untereinander unterstützen. Die Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bilden eine gute Infrastruktur und Basiskomponenten. Die schwierige, langwierige Umsetzung einer Gebietsreform würde vor Ort erst beginnen, wenn sie für das Land Brandenburg rechtlich und organisatorisch abgeschlossen wäre. Diese Aspekte haben deutlich gemacht, dass geprüft werden müsste, wie sich die Digitalisierung der Gesellschaft auf die kommunale Selbstverwaltung auswirkt.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg der vorliegende Leitbildentwurf und der Änderungsantrag der Koalition schon wegen einer fehlenden, speziell einer die Städte, Gemeinden und Ämter mit einbeziehenden, umfassenden Funktionalreform sowie des fehlenden Finanzierungskonzepts der Reform abzulehnen ist. Im Übrigen sind viele, für eine Abwägung erforderliche Fragen bislang trotz Nachfragen unbeantwortet. Bei einer Umsetzung würde das Leitbild tief in die Gebietsstruktur der erst vor wenigen Jahren neu aufgestellten Mitgliedschaft des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg eingreifen, ohne dass es in dem Konzept hinreichend tragfähige Gründe des öffentlichen Wohls gibt.

Weitere Ausführungen behalten wir uns vor.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Karl-Ludwig Böttcher". The signature is written in a cursive, flowing style.

Karl-Ludwig Böttcher

Anlage