

Landkreistag Brandenburg

- vorab per E-Mail -

Landkreistag Brandenburg
Postfach 60 10 35, 14410 Potsdam

Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke
Staatskanzlei des
Landes Brandenburg
Heinrich-Mann-Allee 107

14473 Potsdam

Hausanschrift:

Jägerallee 25
14469 Potsdam

Postanschrift:

Postfach 60 10 35
14410 Potsdam

E-Mail:

poststelle@landkreistag-brandenburg.de

Telefon: (03 31) 2 98 74 – 0

Telefax: (03 31) 2 98 74 – 50

Durchwahl:

(03 31) 2 98 74-21

Datum: 2015-06-05

Az.: 10 20-10/H/str
(bei Antwort bitte angeben)

texte/staatskanzlei/2015/stk201502.doc

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

**Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019
hier: Stellungnahme des Landkreistages Brandenburg**

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Dr. Woidke,

der Minister des Innern und für Kommunales hat uns mit Schreiben vom 19. Mai 2015 den Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 zugeleitet.

Für die damit eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme dürfen wir sehr herzlich danken und Ihnen die nachfolgenden Hinweise, Anmerkungen und Kritikpunkte übermitteln:

Zusammenfassende Bewertung

Zu dem vorliegenden Leitbildentwurf ergeben sich zentral folgende Forderungen und Kritikpunkte, die in den nachfolgenden Abschnitten im Einzelnen noch näher betrachtet werden:

Die brandenburgischen Landkreise halten es für zwingend notwendig, in Anlehnung an das sächsische Vorbild ein kleines Spitzengremium bestehend aus dem Ministerpräsidenten, dem Innenminister und den Vorsitzenden bzw. Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände zur Steuerung des Reformprozesses zu bilden.

Die brandenburgischen Landkreise sind bereits heute – auch im bundesweiten Vergleich – sehr gut aufgestellt; sie sind leistungsfähig, effizient und verfügen über ein hohes Maß an Verwaltungs- und Veranstaltungskraft. Dementsprechend sind an die gemäß Artikel 98 der Landesverfassung geforderten Gründe des öffentlichen Wohls für eine Gebietsreform hohe Anforderungen zu stellen. Die Erfüllung dieser hohen Anforderungen lässt der vorliegende Leitbildentwurf jedoch deutlich vermissen.

Allein eine umfassende Funktionalreform könnte Eingriffe in die Gebietskulisse der Landkreise rechtfertigen; diese Prämisse ist in zahlreichen öffentlichen Aussagen von führenden Vertretern der Landesregierung stets bestätigt worden – zuletzt durch den Innenminister in der Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Februar 2015.

Gleichwohl belässt es der Leitbildentwurf bei einer unverbindlichen und unter Finanzierungsvorbehalt gestellten Auflistung von Vorschlägen für Aufgabenkommunalisierungen, während die zwingend notwendige und von den Landkreisen nachdrücklich geforderte konditionale Verknüpfung zwischen Funktionalreform und Gebietsreform und valide Aussagen zur Ausfinanzierung von Funktional- und Gebietsreform fehlen. Ohne eindeutige und belastbare Aussagen zu den vorgenannten Punkten fehlt es dem Leitbild an einer tragfähigen Begründung für eine Reform sowie an der notwendigen Darlegung der verfassungsrechtlich geforderten Gemeinwohlgründe.

Die eher allgemein gehaltenen und teilweise auf veralteten Daten beruhenden Ausführungen zur Demografie und zu den Finanzen sind insofern jedenfalls nicht hinreichend.

Zur Ausgestaltung der Kreisgebietsreform selbst sind sowohl die nach dem Leitbildentwurf angestrebte Flächenobergrenze von ca. 5.000 km² als auch die Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohnern als deutlich zu hoch gegriffen zu bewerten und damit nicht akzeptabel.

Mit diesen Parametern würde die Verwaltungsstrukturreform in Brandenburg zu einem Nachahmerprojekt der nach allgemeiner Einschätzung als missglückt zu bewertenden Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Dort wurden die Reformziele deutlich verfehlt. Typprägend für die dortige Kreisgebietsreform sind überdimensionierte Flächengrößen mit langen Wegen trotz unwirtschaftlicher Außenstellen sowie finanziell überforderte Landkreise mit unausgeglichene Haushalten und das Ausbleiben von messbaren Effizienz- und Leistungssteigerungen.

Notwendig ist daher sowohl eine deutliche Reduzierung der Flächenobergrenzen als auch eine deutliche Flexibilisierung der Regelmindesteinwohnerzahl. Denn angesichts der vielfach dünnen Besiedlung in Brandenburg müssen hohe Einwohnerzahlen mit extremen Flächenausdehnungen erkaufte werden, die ihrerseits jedoch mit der Notwendigkeit der Vorhaltung von Außenstellen sowie extremen Fahrwegen für Kreistagsabgeordnete, Bürger und Verwaltungsmitarbeiter die angestrebten Reformziele weitgehend neutralisieren.

Nicht zuletzt mit Blick auf die kommunalen Mandatsträger hat der Flächenansatz auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie erfordert im Ergebnis die Überschaubarkeit des Kreisgebietes, damit die Mandatsträger im Sinne der vom Leitbild selbst geforderten kraftvollen Ausübung der Selbstverwaltung verantwortliche Entscheidungen zum Wohle des gesamten Kreisgebietes treffen können. Hierzu bedarf es auch zumutbarer Wegstrecken und -zeiten. Diesen Rahmen sprengen die mit dem vorliegenden Leitbildentwurf anvisierten Dimensionen der künftigen Landkreise deutlich.

Die Zerschneidung von bestehenden Landkreisen muss ebenso wie die nach dem Leitbildentwurf vorgesehene Überstrapazierung des Sektoralkreisprinzips abgelehnt werden. Das Zerschneiden von Landkreisen hat erhebliche Vermögensauseinandersetzungen zur Folge, die über Jahre hinaus zu Lasten der Kreisentwicklung die Verwaltungskraft binden. Das Sektoralkreisprinzip stößt dort an seine Grenzen, wo eine überbordende räumliche Ausdehnung von Landkreisen die angestrebten Ausgleichsmechanismen wirkungslos werden lässt. Nach Erkenntnissen des Deutschen Landkreistages ist dies - gemessen am Beispiel von Berlin und Brandenburg - bereits bei einer Längenausdehnung von 50 km der Fall.

Ebenfalls abzulehnen ist der Vorschlag des Leitbildentwurfs, die Kreissitzfrage zum Gegenstand eines Bürgerentscheids zu machen. Damit würde lediglich erreicht, in die neu gebildeten Landkreise dauerhaft Streit hineinzutragen.

Hinsichtlich der vorgesehenen Einkreisung von kreisfreien Städten ist darauf hinzuweisen, dass diese überhaupt nur dann sinnvoll und akzeptabel ist, wenn Aufgabenprivilegierungen für die dann eingekreisten Städte unterbleiben. Der Ansatz des Leitbildentwurfs, Aufgaben der kreislichen Ebene bei den dann eingekreisten Städten zu belassen, blockiert nicht nur die angestrebten Konsolidierungsansätze, sondern stellt darüber hinaus die Sinnhaftigkeit einer Einkreisung grundsätzlich in Frage. Insoweit sei nur auf die grundsätzlich negativen Erfahrungen mit derartigen Aufgabenprivilegierungen bei Einkreisungen im Zuge der Kreisgebietsreform 1993 in Brandenburg als auch bei der Kreisgebietsreform in Sachsen verwiesen. Eine Einkreisung von kreisfreien Städten mit dem Verbleib von kreislichen Aufgaben bei diesen Städten ist daher mit allem Nachdruck abzulehnen.

Abzulehnen ist darüber hinaus der Vorschlag, die Berufung von hauptamtlichen Ortsvorstehern in Ortsteilen mit mehr als 3.000 Einwohnern zu ermöglichen. Da allein die Betreuung eines Ortsteils kaum den Arbeitsalltag einer hauptamtlichen Kraft auszufüllen vermag, wird damit die Wurzel für umfängliche Kompetenzkonflikte innerhalb der Gemeinde gelegt. Darüber hinaus könnte dies auch Vorbildwirkung für die ehrenamtlichen Bürgermeister in amts-(bzw. künftig amts-gemeinde-)angehörigen Gemeinden haben.

Entsprechendes gilt für den Vorschlag, hauptamtlich Beschäftigten der Gemeinde- oder Amtsgemeindeverwaltung, die zum Ortsvorsteher gewählt werden, in angemessenem Umfang unter Anrechnung auf ihre Arbeitszeit diese hauptamtliche Tätigkeit wahrnehmen zu lassen.

Hinsichtlich der Finanzierung der Reform ist nachdrücklich zu fordern, dass bereits jetzt und damit zu Beginn des Reformprozesses belastbare und überprüfbare Angaben zur Finanzierung getroffen werden.

Gefordert wird entsprechend den Empfehlungen der Enquete-Kommission 5/2 und nach dem Vorbild im Freistaat Sachsen eine Anschubfinanzierung i. H. v. 10 Mio. Euro je Reformbeteiligtem, eine umfassende Entschuldung der Reformbeteiligten ohne Zugriff auf den kommunalen Finanzausgleich sowie eine tragfähige und nachprüfbar ausgestaltete des geplanten Standardanpassungszuschusses.

Hinsichtlich der den Landkreisen zu übertragenden neuen Aufgaben gilt das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip - eine Deckelung der Kostenerstattung auf das Ausgabenniveau des Jahres 2014 oder eine Verrechnung mit Immobilien oder Sachvermögen sind nicht akzeptabel.

Zu den Einzelheiten wird wie folgt vorgetragen:

Gründe des öffentlichen Wohls für eine Gebietsreform

Nach der Regelung in Artikel 98 der Landesverfassung darf das Gebiet von Gemeinden und Landkreisen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Insofern verweist der Leitbildentwurf auf die prognostizierte demografische Entwicklung, deren finanzielle Folgen sowie auf *„weitere Reformanlässe“* (S. 13 des Entwurfs).

Allem Anschein nach sollen mit dieser Formulierung die von der Landesverfassung geforderten *„Gründe des öffentlichen Wohls“* umrissen werden.

Insofern ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die *„Gründe des öffentlichen Wohls“* die verfassungsrechtliche Grundlage für Eingriffe in die kreisliche Gebietskulisse bilden. Daher bedarf es gerade in einem Leitbild, das den Rahmen für die künftige Reform schaffen soll, einer sorgfältigen und eingehenden Auseinandersetzung mit den aus Artikel 98 der Landesverfassung resultierenden Vorgaben. Denn eine Gebietsreform kann letztlich nur soweit reichen, wie sie durch die Gemeinwohlgründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Diesen Anforderungen genügt der vorliegende Leitbildentwurf nicht.

In diesem Zusammenhang lässt der vorliegende Leitbildentwurf auch die notwendige Bewertung der Reformziele und der vorgeschlagenen Eingriffe in die Gebietsstruktur der Landkreise am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme) vermissen. Auch unter diesem Aspekt ergeben sich schwerwiegende Zweifel an der Verfassungskonformität der vorgeschlagenen gebietsreformerischen Ansätze.

Die in dem Leitbildentwurf enthaltenen Aussagen zur prognostizierten demografischen Entwicklung sind zumindest insoweit kritisch zu hinterfragen, als sie auf einer Prognosebetrachtung des Landesamtes für Bauen und Verkehr (*„Bevölkerungsstand, -prognose und -dichte nach Landkreisen - Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030“*) aus dem Jahr 2010 beruhen. Lediglich das in der Broschüre ausgewiesene Copyright datiert auf das Jahr 2012. Eine für das Jahr 2019 konzipierte Verwaltungsstrukturreform mit Zielrichtung für das Jahr 2030 bedarf als Grundlage einer stetig aktualisierten Bevölkerungsprognose, die auch den seit einigen Jahren bestehenden erheblichen Siedlungsdruck auf Berlin und die daraus resultierenden Folgewirkungen für das Land Brandenburg mit in die Betrachtung einbezieht.

Hinsichtlich der finanziellen Herausforderungen, auf die zur Rechtfertigung der Verwaltungsstrukturreform verwiesen wird (S. 5/6 des Entwurfs), ist zunächst zu konstatieren, dass sich die Finanzsituation des Landes Brandenburg entgegen früheren pessi-

mistischen Prognosen auch mit Blick auf das Auslaufen des Solidarpaktes und die grundgesetzliche Schuldenbremse als deutlich positiver und stabiler darstellt, als dies noch vor einigen Jahren den Anschein hatte.

Darüber hinaus resultieren die finanziellen Belastungen der Landkreise prioritär aus ihren Ausgabenlasten im Bereich der sozialen Leistungen. Ausweislich der Kassenstatistik 2014 beliefen sich die Ausgaben der brandenburgischen Landkreise für soziale Leistungen im Jahr 2014 auf 1,212 Mrd. Euro und lagen damit um 40 Mio. Euro höher als noch im Jahr 2013. Die dem zugrundeliegende Problematik wird jedoch durch eine Verwaltungsstrukturreform nicht gelöst.

Insgesamt ist damit eine vertiefte Analyse der Finanzsituation des Landes sowie der brandenburgischen Landkreise einschließlich der Ursachen und der erwarteten Reformwirkungen überfällig.

Hinsichtlich der Gemeinwohlgründe fokussiert sich der Blick damit auf die Funktionalreform. Die hierzu als Anlage 2 zum Leitbildentwurf beigefügte Aufgabenliste ist zwar für sich genommen eindrucksvoll, es fehlt jedoch - und dies ist für die Bewertung ein zentraler Aspekt - die konditionale Verknüpfung zwischen Gebietsreform und Aufgabenübertragung. Insofern heißt es auf S. 10 des Entwurfs lediglich, dass die Vorschläge für Aufgabenübertragungen *“infolge der Neugliederung möglich werden“* sollen.

Damit bleibt der Innen- und Kommunalminister deutlich hinter seiner anlässlich der Kabinettsitzung am 17. Februar 2015 öffentlich getroffenen Aussage zu den Gemeinwohlgründen zurück; er hatte seinerzeit verlautbart: *“Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen.“* (Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Februar 2015).

Damit ist es jedoch notwendig, dass sich das Leitbild dezidiert mit der Ausgestaltung und insbesondere Reichweite einer Funktionalreform und - unmittelbar damit verbunden - mit den daraus resultierenden Anforderungen an gebietsreformerische Gestaltungsansätze auseinandersetzt. Gerade dies findet jedoch in dem vorliegenden Leitbildentwurf nicht statt.

Insbesondere enthält sich der Leitbildentwurf jeglicher Ausführungen zu der Frage, für welche Aufgaben bzw. Aufgabenpakete, die für eine Kommunalisierung in Betracht kommen, welche Einwohnerzahlen als erforderlich bewertet werden. Eine derartige Betrachtung ist jedoch zwingend notwendig, um am Ende nach Maßgabe der tatsächlich zur Übertragung anstehenden Aufgaben zu einem überprüfbaren Maßstab für den gebietsreformerischen Ansatz zu kommen.

Dies bedeutet, dass auch die vorliegenden Ausführungen im Leitbildentwurf zur Funktionalreform weder geeignet noch ausreichend sind, die verfassungsrechtlich geforderten Gründe des öffentlichen Wohls für eine Gebietsreform nachzuweisen.

Dies gilt umso mehr, als unter Hinweis auf die beschränkten Finanzmittel des Landes Aufgaben nur in dem Umfang übertragen werden sollen, als dies in Summe unter Berücksichtigung von Gebüh-

reneinnahmen nicht zu höheren Ausgaben des Landes für diese Aufgaben als im Jahr 2014 führt (S. 11 des Entwurfs). Der Gestaltungsrahmen für eine Funktionalreform wird auf diesem Wege bereits vorab wieder nachhaltig eingeengt.

Steuerung des Reformprozesses

Mit Unverständnis ist zu konstatieren, dass der Leitbildentwurf hinsichtlich der Steuerung des Prozesses der Verwaltungsreform keinerlei Aussagen enthält. Daher ist erneut die Forderung zu bekräftigen, nach sächsischem Vorbild ein kleines Spitzengremium – bestehend aus dem Ministerpräsidenten, dem Innenminister und den Vorsitzenden bzw. Präsidenten der beiden kommunalen Spitzenverbände – zu bilden. In Sachsen hat sich dieses Konzept überaus bewährt und war Garant für eine in weiten Teilen tragfähige Verwaltungsreform mit hoher Akzeptanz in der kommunalen Familie.

Flächenansatz

Nach den Ausführungen auf S. 8 des Entwurfs sollen mit der Verwaltungsstrukturereform Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger erweitert bzw. neu geschaffen, die demokratische Teilhabe und Mitwirkung der Bürgergesellschaft erleichtert und im Ergebnis Demokratie und kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.

Die angestrebte Flächenobergrenze von 5.000 km² steht jedoch zu den vorgenannten Zielsetzungen in einem eklatanten Widerspruch und ist unter diesem sowie unter den nachfolgend darzustellenden Aspekten nicht akzeptabel. Notwendig sind eine deutliche Reduzierung der Flächenobergrenze sowie ein Abrücken von dem Ansatz, bestimmte Teilgebiete (wie etwa Seen und Truppenübungsplätze) aus der Flächenbetrachtung gänzlich auszublenden.

Insofern begegnet es schwerwiegenden Bedenken, dass der vorliegende Leitbildentwurf sich gerade beim Flächenansatz an der Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern orientiert, obwohl diese gerade mit Blick auf die überbordenden Kreisgrößen übereinstimmend als verfehlt bewertet wird. Insofern ist es dringend angeraten, Fehler anderer Länder in Brandenburg nicht zu wiederholen.

Hinsichtlich der im Leitbildentwurf enthaltenen Bezugnahme auf die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist zu bedenken, dass das dortige Verfassungsgericht der Einschätzungsprärogative des Landesgesetzgebers insbesondere deswegen einen größeren Spielraum eingeräumt hat, weil dort bezüglich der Größe der Landkreise neue Wege beschritten wurden und empirische Erfahrungen mit derartigen Größenordnungen seinerzeit nicht vorlagen. Demgegenüber besteht heute ohne Probleme die Möglichkeit, die extrem schlechten Erfahrungen mit den Strukturentscheidungen in Mecklenburg-Vorpommern zusammenzutragen und zu bewerten.

Der Flächenansatz führt nicht nur zu massiven Negativwirkungen für die angestrebte Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements der im Landkreis ehrenamtlich Tätigen, sondern auch für den Bürger mit Blick auf eine Erreichbarkeit der Kreisverwaltung und ebenso für die Mitarbeiter der Verwaltung bei ihren vielfältigen vor Ort im Kreisgebiet wahrzunehmenden Aufgaben.

Maßstabgebend für künftige Strukturen muss das aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Leitbild für die Landkreise sein; danach gebietet die bürgerschaftlich-demokratische Dimension kommunaler Selbstverwaltung die Gewährleistung überschaubarer Landkreise. Daraus folgt gerade auch das Gebot, dass jeder kommunale Mandatsträger des Landkreises sein Mandat unter zumutbaren - und nicht lediglich unter "vertretbaren" (S. 13 des Entwurfs) - Bedingungen wahrnehmen können muss.

Der Verbleib von großen Außenstellen einer Kreisverwaltung - dies zeigt das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern - neutralisiert weitgehend mögliche Reformpotentiale. Letztlich ergibt sich hier ein Zielkonflikt zwischen teuren Außenstellen und langen Fahrtwegen. So sind - nur beispielhaft - wesentliche Teile der Tätigkeiten eines Gesundheitsamtes in den kinder- und jugendärztlichen Reihenuntersuchungen einschließlich der zahnmedizinischen Untersuchungen und Prophylaxeangebote, der hygienischen Überwachung von medizinischen Einrichtungen sowie im Trink- und Badewasserbereich und im sozialpsychiatrischen Dienst vorrangig im Außendienst zu leisten. Lange Fahrtwege führen damit dazu, dass für qualifiziertes Fachpersonal in erheblichem Umfang effektive Arbeitszeit verloren geht. Auch werden - um beim Beispiel des Gesundheitsamtes zu bleiben - zur Inanspruchnahme von Leistungen wie medizinische Begutachtungen, Erwerb des Gesundheitspasses, Beratung für Schwerbehinderte und psychisch erkrankte Menschen und ihre Angehörigen, die Fahrtwege für die zu betreuenden Menschen deutlich länger.

Im Übrigen lassen sich die von den Landkreisen wahrzunehmenden Betreuungsaufgaben in den Bereichen Familie, Jugend und Soziales auch nicht über eGovernment abwickeln.

Auf der anderen Seite sind Außenstellen nicht nur ein erheblicher Kostenfaktor; sie erschweren - auch unter Einbeziehung moderner Informations- und Kommunikationstechnologie - ein effizientes Arbeiten in der Verwaltung.

Darüber hinaus begegnet es auch großen Zweifeln, wenn entsprechend dem (schlechten) Vorbild in Mecklenburg-Vorpommern - dort wurden die Müritz und andere große Seen aus der Flächenbetrachtung ausgeklammert - im vorliegenden Leitbild ehemalige Truppenübungsplätze und große Waldgebiete aus der Betrachtung ausgeblendet werden sollen (vgl. S. 14 des Entwurfs).

Die diesbezüglich im Entwurf des Leitbildes zum Landkreis Mecklenburgische Seenplatte - den mit 5.468 km² flächengrößten Landkreis in Deutschland - getätigte Aussage, das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern habe diese Größe im Ergebnis für zulässig erachtet, weil "zu diesem Landkreis die Müritz und andere größere Seen gehören", ist nachgerade bemerkenswert falsch. Der beschriebene Ansatz entspringt vielmehr - neben mehreren anderen Argumentationslinien - der Gesetzesbegründung zum Landkreisneuordnungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern und wird vom Landesverfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 18. August 2011 lediglich im Rahmen der Darstellung des Sachverhaltes zitiert. Hingegen nimmt das Landesverfassungsgericht innerhalb der materiellen Begründung, warum es die dort gebildeten Kreisstrukturen für (noch) verfassungsgemäß hält, auf diesen Ansatz wohlweislich nicht explizit Bezug. Dies nicht ohne Grund, da solche Wasserflächen oder auch

ehemalige Truppenübungsplätze die verfassungsrechtlich gebotene Überschaubarkeit des Kreisgebietes gerade nicht erleichtern, sondern erschweren und für erhebliche längere Wege sorgen.

Insofern erweist es sich als schwerwiegendes Defizit des vorliegenden Leitbildentwurfs, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Auswirkungen bestimmter Flächengrößen auf Wegstrecken und Wegezeiten (einschließlich ÖPNV) vollständig unterbleibt. Hier bedarf es zumindest klarer Ausführungen, welche Wegelängen und Wegezeiten als zumutbar erachtet werden. Gerade für den öffentlichen Diskurs dürften entsprechende Aussagen - über abstrakte Flächen- und Einwohnergrößen hinaus - von erheblichem Interesse sein.

Zuschnitt von Gebietsgrenzen

Der vorliegende Leitbildentwurf zielt durch seine vorrangige Bezugnahme auf *„historische und kulturelle Bindungen und Beziehungen, auch entstanden durch Naturräume“* sowie auf den Zuschnitt der Altkreise vor der Kreisgebietsreform 1993 eindeutig auf eine Zerschlagung bzw. Zerschneidung von bestehenden Landkreisen ab. Demgegenüber soll die Vollfusion von Landkreisen nur nachrangig sein, *„soweit dies unter Berücksichtigung der anderen zu beachtenden Kriterien möglich ist“*.

Ein Zerschneiden von bestehenden Landkreisen wird prinzipiell abgelehnt. Dies gilt nicht nur für den bei den zitierten Kriterien deutlich durchschimmernden und bereits vielfach scharf kritisierten *„Spreewaldkreis“*, sondern auch für die in jüngster Zeit immer wieder diskutierte Zerschlagung des Landkreises Ostprignitz-Ruppin.

Insofern ist nachdrücklich zu betonen, dass die Zerschlagung von bestehenden Landkreisen unbedingt zu vermeiden ist, da ansonsten langwierige und schwierige Vermögensauseinandersetzungen drohen, die in erheblichem Umfang Ressourcen binden und den Reformersfolg schmälern. Im Ergebnis droht die Gefahr, dass die Gesamtentwicklung der betroffenen Region Schaden nehmen wird.

Nach dem Leitbildentwurf soll die Neugliederung von Landkreisen möglichst so erfolgen, dass die neuen Landkreise mit der Bundeshauptstadt Berlin eine gemeinsame Grenze bilden und strahlenförmig zur Landesgrenzen hin verlaufen (Sektoralkreisprinzip).

Insofern ist nachdrücklich zu kritisieren, dass sich der Leitbildentwurf nicht mit der Frage auseinandersetzt, unter welchen Bedingungen das Sektoralkreisprinzip an seine Grenzen stößt. Bei einer konsequenten Umsetzung des Sektoralkreisprinzips für den Neuzuschnitt von Landkreisen wären Landkreise mit einer Längenausdehnung von 100 km nicht auszuschließen. Insoweit hat jedoch der Deutsche Landkreistag bereits im Jahr 2011 in seiner Stellungnahme *„Ländliche Räume gleichberechtigt entwickeln“* hervorgehoben, dass hier bereits bei deutlich geringeren Entfernungen die Wirkung solcher sektoralen Ansätze endet. Wörtlich heißt dort:

„Auch die Betrachtung von Landkreisen im Umland von Berlin, Leipzig oder Dresden belegt, dass wirtschaftliche Kerne nur über eine begrenzte Ausstrahlungswirkung verfügen. Vielmehr ist etwa am Beispiel von Berlin und den umgebenden tortenstückartig angeordneten Landkreisen zu beobachten, wie die

Teilhabe an der wirtschaftlichen Dynamik der Hauptstadt bereits innerhalb eines Radius von 50 km spürbar nachlässt. Selbst wirtschaftlich erfolgreiche Landkreise wie Oberhavel oder Teltow-Fläming bestehen neben einem prosperierenden hauptstadtnahen Kreisteil in großem Maße aus "Hinterland", das sehr ländlich geprägt und strukturschwach ist. Gleiches gilt etwa für den Landkreis Ostvorpommern, in dem die wirtschaftliche Stärke der Ferieninsel Usedom nur äußerst begrenzt ins Landesinnere ausstrahlt."

Damit wird deutlich, dass entgegen den Ausführungen im vorliegenden Leitbildentwurf das Sektoralkreisprinzip als übergreifendes Strukturprinzip für den kreislichen Neuzuschnitt im Gesamtgebiet des Landes Brandenburg absolut ungeeignet ist.

Regelmindesteinwohnerzahl

Hinsichtlich der Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohnern enthält sich der vorliegende Leitbildentwurf jeglicher Begründung. Dieser Zahlenwert steht ohne jeden Bezug zum heutigen oder zum eventuellen künftigen Aufgabenbestand der Landkreise und erscheint damit eindeutig als willkürlich.

Die diesbezügliche Aussage im Leitbildentwurf: *"Je größer die Einwohnerzahl, desto höher die Fallzahlen. Je größer die Einwohnerzahl, desto höher die Finanzkraft."* ist in dieser Schlichtheit weder zutreffend noch als Begründung für einen tiefgreifenden gebietsreformerischen Ansatz geeignet.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Entwurf keinerlei belastbare Aussagen zu einer erforderlichen Korrelation zwischen Regelmindesteinwohnerzahl und Aufgabenwahrnehmung trifft.

Hier bedarf es einer fundierten Betrachtung der für eine Aufgabenkommunalisierung vorgesehenen Aufgaben und Aufgabenpakete mit Blick auf die jeweils erforderlichen Einwohnerzahlen.

Darüber hinaus bleibt der Leitbildentwurf eine intensive Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt zwischen anzustrebender Einwohnerzahl und akzeptabler Flächenausdehnung schuldig. Wie bereits oben erwähnt, müssen in einem weitgehend dünnbesiedelten Flächenland wie dem Land Brandenburg hohe Einwohnerzielzahlen mit extremen Flächenausdehnungen und entsprechend langen Wegen für alle Beteiligten erkaufte werden. Eine Bewertung auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist insofern unabdingbar.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zum Flächenansatz verwiesen.

Bürgerentscheid zum Kreissitz

Abzulehnen ist darüber hinaus der in dem Leitbild (S. 15) enthaltene Vorschlag, zur Festlegung des Hauptverwaltungssitzes (Kreissitzes) einen Bürgerentscheid durchzuführen. Ein solcher Ansatz beinhaltet ein außerordentlich hohes Streit- und Diskussionspotential, das umfänglich Ressourcen bindet und letztendlich - mit Blick auf den neu zu bildenden Landkreis - überaus desintegrativ wirkt, da ein dauerhaftes Streit- und Konfliktpotential in die Landkreise hineingetragen wird.

Einkreisung von kreisfreien Städten

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Einkreisung von kreisfreien Städten wäre es ein grundlegender und nicht akzeptabler Strukturfehler, wenn diese *„auch künftig kreisliche Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnehmen können“* sollen. Dies würde sich als eine Aufgabenprivilegierung darstellen, die letztlich den Sinn einer Einkreisung grundlegend beseitigt.

Wesentliche Reformpotentiale würden auf diesem Wege neutralisiert. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die verfehlten Aufgabenprivilegierungen für die im Zuge der Kreisgebietsreform 1993 eingekreisten Städte; die damaligen Fehlentscheidungen des Gesetzgebers zugunsten einer Aufgabenprivilegierung mussten in einem für alle Beteiligten langwierigen und äußerst schmerzhaften Prozess bereinigt werden, dessen Nachwirkungen auch heute noch zu spüren sind. Entsprechende Erfahrungen wurden auch mit den Aufgabenprivilegierungen im Zuge der in Sachsen erfolgten Einkreisungen gemacht. Es ist daher dringend zu fordern, aus den Erfahrungen der Vergangenheit bzw. in Sachsen zu lernen und daraus die zutreffenden Schlussfolgerungen im Sinne eines Verzichts auf Aufgabenprivilegierungen zu treffen.

Die Erfahrungen aus Sachsen zeigen des Weiteren, dass ein solches Modell mit Aufgabenprivilegierungen für vormals kreisfreie Städte eine sinnvolle Integration dieser Städte in den Landkreis und eine angemessene Gesamtentwicklung im Ergebnis unmöglich macht.

Einkreisungen mit der Beibehaltung von städtischen Zuständigkeiten für kreisliche Aufgaben sind daher prinzipiell abzulehnen.

Grundsätzlich abzulehnen ist darüber hinaus die auf S. 16 des Entwurfs enthaltene Aussage, die Kultureinrichtungen in den Oberzentren *„innerhalb des neu zu gestaltenden Finanzausgleichsystems im Sinne einer solidarischen Kulturfinanzierung auf eine breitere Basis“* zu stellen. Im Klartext bedeutet dies, dass als *„Morgengabe“* für eine Einkreisung von kreisfreien Städten die bisherige Theaterpauschale i. H. v. 17 Mio. Euro, die als Vorwegentnahme gemäß § 5 FAG die Finanzausgleichsmasse schmälert, zu Lasten des kreisangehörigen Raumes noch weiter erhöht wird. Diese Aussage steht damit in einem engen inhaltlichen Kontext zu den außerordentlich problematischen Aussagen zur Finanzierung der Reform (dazu später mehr).

Kreisangehörige Gemeinden

In Mecklenburg-Vorpommern hat man auf eine der dortigen Kreisgebietsform vorgeschaltete Gemeindegebietsreform verzichtet. Dort stehen jetzt große Landkreise einer weiterhin kleinteiligen Gemeindestruktur gegenüber. Dies hat für die dortigen Landkreise zur Folge, dass auch in Zukunft in erheblichem Umfang Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Landkreise für den kreisangehörigen Raum wahrgenommen werden müssen. Die Landkreise sind damit gehalten, für die Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben in erheblichem Umfang Personal vorzuhalten, so dass sich auch unter diesem Aspekt die dortigen Hoffnungen, durch eine Kreisreform zu Personaleinsparungen zu kommen, nicht erfüllt haben.

Gleiches steht nach dem im Leitbildentwurf niedergelegten Reformansatz auch für das Land Brandenburg zu erwarten. Die hochgesteckten Erwartungen zur Personaleinsparung werden sich bei einem solchen Konzept wohl kaum realisieren lassen.

Der Vorschlag, in Ortsteilen mit mehr als 3.000 Einwohnern auch hauptamtliche Ortsvorsteher ("Ortsbürgermeister") bestellen zu können, muss als lebensfremd abgelehnt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Betreuung eines Ortsteils kaum den Arbeitsalltag einer hauptamtlichen Kraft auszufüllen vermag; daraus resultierend sind im Ergebnis umfängliche Kompetenzkonflikte innerhalb der Gemeinde zu erwarten. Dies gilt ebenfalls für den Vorschlag, hauptamtliche Beschäftigte der Gemeinde- oder Amtsge-meindeverwaltung, die zum Ortsvorsteher gewählt werden, in Teilzeit diese Tätigkeit hauptamtlich wahrnehmen zu lassen. Hinzu kommt hier noch die Frage von möglichen Interessenkonflikten zwischen der Funktion als Gemeindebedienstetem und Ortsvorsteher.

Auf die zu erwartende Vorbildwirkung für ehrenamtliche Bürgermeister ist nur ergänzend hinzuweisen.

Die Bestellung von hauptamtlichen Kräften in diesem Bereich ist prinzipiell abzulehnen.

Funktionalreform

Allein eine umfassende Funktionalreform kann Eingriffe in die Gebietskulisse der Landkreise rechtfertigen; dieser Grundansatz ist in zahlreichen öffentlichen Aussagen von führenden Vertretern der Landesregierung stets bestätigt worden. So hat der Innen- und Kommunalminister anlässlich der Kabinettsitzung am 17. Februar 2015 ausdrücklich unterstrichen, dass sich nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen lässt (vgl. hierzu S. 5 dieser Stellungnahme).

In der seitens des MIK in der Landrätekonferenz am 22. Mai 2015 vorgestellten Präsentation wird auf diesen Zusammenhang zwischen Funktionalreform und Gebietsreform mit der Formulierung "*Form Follows Function*" erneut hingewiesen.

Gleichwohl ist festzustellen, dass der vorliegende Leitbildentwurf diese konditionale Verknüpfung zwischen Funktionalreform und Gebietsreform gerade nicht aufgreift und auf eine klare und verbindliche Aussage zu einer bindenden Verknüpfung beider Reformelemente nicht enthält. Stattdessen beschränkt sich das Leitbild auf einige unverbindliche Absichtserklärungen, nach denen beispielsweise die Vorschläge für Aufgabenübertragungen "*infolge der Neugliederung möglich werden*" sollen (vgl. S. 10 des Entwurfs sowie S. 5 dieser Stellungnahme).

Damit stehen die Vorschläge zu einer Aufgabenübertragung im Rahmen einer Funktionalreform und die Ausführungen zu einer Kreisgebietsreform unabhängig nebeneinander. Hinzu kommt, dass eine Bewertung der für eine Übertragung einzelner Aufgaben oder Aufgabenblöcke gebotenen erscheinenden Einwohnerzahlen unterbleibt, so dass am Ende nach dem vorliegenden Leitbildentwurf auch die Möglichkeit eröffnet wäre, lediglich ein kleine Funktionalreform

anzugehen und gleichzeitig eine große Kreisgebietsreform umzusetzen.

Ein solcher Grundansatz ist jedoch aus kreislicher Sicht völlig unakzeptabel. Hier bedarf es vielmehr einer deutlichen Klarstellung, dass die beiden Reformelemente "Funktionalreform" und "Gebietsreform" untrennbar miteinander verknüpft sind und darüber hinaus - auf der Grundlage spezifischer Aufgabenbetrachtungen - die Reichweite der Funktionalreform den Rahmen für Eingriffe in die Gebietskulisse bildet.

Der beschriebene Befund wird noch nachdrücklich dadurch verschärft, dass der Umfang von Aufgabenübertragungen unter Hinweis auf die beschränkten Finanzmittel des Landes unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wird (vgl. S. 11 des Entwurfs).

Erschwerend wirkt sich in diesem Zusammenhang aus, dass die Finanzierung von Aufgabenkommunalisierungen auf den Ausgabenstand des Jahres 2014 gedeckelt werden sollen, während nach dem Leitbild eine Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise ohnehin erst zum Jahr 2020 erfolgen soll. Die in dem dazwischenliegenden Zeitraum erwachsenden Kostensteigerungen - beispielsweise im Bereich der Personalkosten - würden damit den Gestaltungsspielraum für Aufgabenkommunalisierungen noch weiter eingrenzen. Anderslautende mündliche Aussagen aus dem MIK sind jedoch durch den eindeutigen Wortlaut dieser Textpassage des Leitbildentwurfs nicht gedeckt. Hier ist zu fordern, dass der Wortlaut des Leitbildentwurfs im Sinne des Konnexitätsprinzips eindeutig ausgestaltet wird.

Die Bezugnahme auf die Ausgabensituation des Landes im Jahr 2014 birgt für die Landkreise noch ein weiteres unakzeptables Risiko, das sich am Beispiel der Aufgabe der Heimaufsicht deutlich darstellen lässt. In der Zuständigkeit des Landes wird die Heimaufsicht bislang ausschließlich anlassbezogen und damit nur mit einem minimalen Personalbestand wahrgenommen. Notwendig ist jedoch eine präventive Ausgestaltung der Heimaufsicht, die jedoch einen höheren Personalaufwand erfordert und damit zu höheren Kosten führt. Auch insofern muss im Vorhinein klargestellt sein, dass hierfür eine Ausfinanzierung durch das Land erfolgt.

Als abwegig erscheint die Aussage, dass Immobilien und Sachvermögen bei einer Aufgabenübertragung "*unter Anrechnung auf den Mehrbelastungsausgleich übertragen werden*" sollen. Diese Aussage steht in krassem Widerspruch zu § 5 des Funktionalreformgrundsatzgesetzes, der das Land verpflichtet, den Landkreisen unentgeltlich das bewegliche und unbewegliche Vermögen, welches bisher zur Wahrnehmung der übergehenden Aufgaben genutzt wurde, zu übertragen. Von einer Anrechnung auf die Finanzierung nach dem Konnexitätsprinzip ist dort nicht die Rede. Im Übrigen ist aus Artikel 97 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung eindeutig zu entnehmen, dass im Falle von Mehrbelastungen durch die Übertragung neuer Aufgaben ein "finanzieller Ausgleich" durch das Land zu schaffen ist; eine Abgeltung durch Sachmittel ist in der Landesverfassung nicht vorgesehen.

Anlage 2/Einzelaufgaben

Die Aussagen zu den Vollzugsaufgaben des Naturschutzes bedürfen einer Überprüfung; denn ausweislich der dortigen Ausführungen (Anlage 2 Ziffer 9) sollen die Landkreise für Vollzugsaufgaben des Naturschutzes *„außerhalb der Großschutzgebiete“* zuständig werden. Insofern ist es bereits heute so, dass Landkreise auch Vollzugsaufgaben *in* den Großschutzgebieten wahrnehmen. Der diesbezügliche Wortlaut im Leitbildentwurf legt die Vermutung nahe, dass diese Aufgaben dann den Landkreisen entzogen werden sollen. Dies kann jedoch nicht gemeint sein. Hier ist daher zu fordern, dass der komplette Vollzug der Naturschutzaufgaben ohne Ausnahme der Großschutzgebiete auf die Landkreise übertragen wird.

Die gemäß Anlage 2 vorgeschlagene Übertragung von Aufgaben des Immissionsschutzes bedarf einer vertieften und genauen Betrachtung; denn hier bestehen in erheblichem Umfang Altlasten aus illegalen Abfallablagerungen, die unter der Überwachungszuständigkeit des Landes entstanden sind. Die Sanierung dieser Altlasten ist durch das Land bislang nicht ausfinanziert. Im Falle einer Aufgabenkommunalisierung sind daher die für die Altlastensanierung erforderlichen Finanzmittel den Landkreisen an die Hand zu geben.

Hinsichtlich der in Anlage 2 enthaltenen Einzelaufgaben ist des Weiteren kritisch zu hinterfragen, dass mit Blick auf die (Massen-)Aufgaben des LASV weiterhin eine zentrale Aufgabenwahrnehmung befürwortet wird. In diesem Fall könnte von einer echten Aufgabenkommunalisierung nicht die Rede sein. Hier ist eine vollständige Dezentralisierung und Kommunalisierung der vom LASV wahrgenommenen Aufgaben zum 1. Januar 2020 notwendig.

Hinsichtlich der Aufgaben des Landesbetriebes Forst (LFB) wird erneut die Absicht formuliert, auch die sogenannten Gemeinwohlaufgaben auf die Landkreise zu übertragen. Dies ist bereits in der Vergangenheit kritisch-ablehnend diskutiert worden. Selbst unter dem Aspekt, dass Leistungen gegenüber Dritten auf der Landesebene verbleiben sollen, ist hier eine kritische und differenzierte Überprüfung notwendig.

Bezüglich der vorgeschlagenen Kommunalisierung der Flurneuordnung ist es zwingend notwendig, die Entscheidungskompetenz über die dazugehörigen EU-Fördermittel ebenfalls zu kommunalisieren, da ansonsten eine wirkungsvolle Flurneuordnung nicht möglich wäre. Es ist daher zwingend zu fordern, mit der Kommunalisierung der Flurneuordnung auch die Entscheidungskompetenz über die entsprechenden EU-Fördermittel (2. Säule des ELER) auf die Landkreise zu übertragen.

Seitens der Landkreise ist stets eine Wiederansiedlung der Schulaufsicht in den Kreisverwaltungen gefordert worden. Die jetzt anstehende Verwaltungsreform würde einen richtigen sinnvollen Ansatzpunkt schaffen, die in den neunziger Jahren bestehende enge Verknüpfung zwischen Kreisverwaltung und staatlicher Schulaufsicht wieder herzustellen. Es ist daher zu fordern, die Schulaufsicht in den Katalog der zu übertragenden Aufgaben aufzunehmen.

Finanzierung der Reform

Das Gelingen oder Scheitern einer Reform hängt in maßgeblicher Weise von der Ausgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen ab. Dies hat auch die Enquete-Kommission 5/2 nachdrücklich hervorgehoben. Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission verweist darauf, dass *„der Freistaat Sachsen durch ein vorausschauendes und zielgerichtetes Handeln und hier konkret durch eine angemessene Anschubfinanzierung den Reformprozess erleichtert und gefördert“* hat. *„Im Freistaat Sachsen stand im Vordergrund die Bereitstellung einer Anschubfinanzierung, die in vorbildgebender Weise ausgestaltet wurde. Dort haben noch vor dem Vollzug der Reform die bisherigen 22 Landkreise eine Anschubfinanzierung für die anstehenden Kreiszusammenschlüsse i. H. v. 10 Mio. Euro je Kreis erhalten. Darüber hinaus wurde den Städten, die infolge der Kreisgebietsreform den Kreissitz verlieren sollten, ein Zentralitätsausgleich zur Verfügung gestellt. Insgesamt hat der Freistaat Sachsen 260 Mio. Euro als Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellt.“* (Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 S. 97).

Dementsprechend hat die Enquete-Kommission 5/2 die *„Bereitstellung einer auskömmlichen Anschubfinanzierung nach dem Vorbild der Regelung im Freistaat Sachsen“* empfohlen.

Insofern ist es völlig unakzeptabel, wenn der vorliegende Leitbildentwurf auf jegliche Bezifferung der finanziellen Rahmenbedingungen verzichtet.

Ebenfalls als außerordentlich problematisch stellen sich die Ausführungen zur möglichen Teil-Entschuldung von kommunalen Gebietskörperschaften dar. Die Teil-Entschuldung wird von vornherein begrenzt auf den *„Rahmen der insgesamt bereitgestellten Finanzmittel“*, die jedoch nicht beziffert werden. Stattdessen wird deutlich darauf verwiesen, dass die benötigten finanziellen Mittel *„solidarisch aus Landesmitteln und der Verbundmasse bereitgestellt werden“* sollen. Im Klartext bedeutet dies, dass sich die Reformbeteiligten *„am eigenen Schopfe aus dem Schuldensumpf ziehen sollen“*. Ein solcher Finanzierungsansatz wirft jedoch ein schwerwiegendes negatives Vorzeichen auf das mögliche Gelingen einer Verwaltungsreform. De facto zielt der vorliegende Entwurf mit seinen Ausführungen zur Teil-Entschuldung darauf ab, die angesammelten Schulden der bisherigen kreisfreien Städte über den Zugriff auf den kommunalen Finanzausgleich dem kreisangehörigen Raum anzulasten.

Hinsichtlich des Standardanpassungszuschusses bleibt der Leitbildentwurf ebenfalls eine konkrete Bezifferung des hier zur Verfügung stehenden Finanzportfolios schuldig. Für die Landkreise wäre es jedoch in keiner Weise zumutbar, sich auf einer solchen unbestimmten Geschäftsgrundlage auf eine Einkreisung einzulassen.

Für die Landkreise wäre es ein unabsehbares Risiko, sich auf einen Reformprozess einzulassen, bei dem nicht am Anfang die finanziellen Rahmenbedingungen verbindlich und in angemessener Weise geklärt sind. Zu fordern ist daher eine Anschubfinanzie-

rung i. H. v. 10 Mio. Euro je Reformbeteiligtem sowie eine (Teil-)Entschuldung, die nicht auf den kommunalen Finanzausgleich zugreift sowie eine tragfähige und nachprüfbare Ausgestaltung des geplanten Standardanpassungszuschusses seitens des Landes.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Paul-Peter Humpert