

Landkreistag Brandenburg

Landkreistag Brandenburg
Postfach 60 10 35, 14410 Potsdam

Landtag Brandenburg
Ausschuss für Inneres
und Kommunales
Herrn Vorsitzenden
Sören Kosanke, MdL
Alter Markt 1

14467 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: 2016-05-24
Az.: 10 20-10/H/str
(bei Antwort bitte angeben)

texte/landtag/allgemein/2016/1201614.doc

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihre Einladung zu der Anhörung zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 dürfen wir Ihnen recht herzlich danken.

Zu dem Leitbildentwurf in der Fassung des Entwurfs einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Kommunales (Stand: 19. April 2016) nehmen wir nach eingehender Prüfung wie folgt Stellung:

Bewertung

Die brandenburgischen Landkreise haben bislang - beginnend mit der Enquetekommission 5/2 - den bisherigen Diskussionsprozess zur Vorbereitung und Ausgestaltung einer Verwaltungsstrukturreform konstruktiv begleitet und mitgetragen; wir haben eine Vielzahl von Vorschlägen und Positionierungen unterbreitet, um ein tragfähiges Reformergebnis zu erreichen. An unseren Vorschlägen und Positionierungen halten wir ausdrücklich fest.

Wir müssen jetzt aber feststellen, dass der vorliegende Entwurf eines überarbeiteten Leitbildes keine tragfähige Grundlage für die Verwaltungsreform darstellt und zur Erreichung der Reformziele nicht geeignet ist.

Der vorliegende Entwurf eines überarbeiteten Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 wird daher abgelehnt.

Begründung:

Der Leitbildentwurf erfüllt in zentralen Punkten die vom Landtag selbst mit Beschluss vom 17. Dezember 2014 (LT-Drs. 6/247-B) aufgestellten Anforderungen nicht; dies gilt namentlich für die dort geforderte umfassende Funktionalreform, die Reform der Landesverwaltung und das als Grundlage einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform geforderte ausgewogene Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden.

Der Vorstand des Landkreistages Brandenburg hatte am 25. August 2015 mit dem Ziel einer tragfähigen und zukunftsfesten Verwaltungsreform die nachfolgend dargestellten "Kernthesen zum Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019" beschlossen:

1. Kreisgebietsreform nur auf Basis einer umfassenden Funktionalreform
2. Umfassende Funktionalreform ausfinanziert und verklammert mit Strukturreform
3. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie beachten: Augenmaß bei Einwohnerzahl und Fläche
4. Ein Zerschlagen von Landkreisen kommt nicht in Betracht
5. Kein Bürgerentscheid zur Kreissitzfrage
6. Keine Verwaltungsstrukturreform mit Aufgabenprivilegierung für kreisfreie Städte
7. Verbindliche und auskömmliche Ausfinanzierung der Reform

Diese Kernthesen sowie die seitens des Landkreistages Brandenburg in den Anhörungen des Ausschusses für Inneres und Kommunales (AIK) des Landtages Brandenburg zur Funktionalreform unterbreiteten Vorschläge und Positionierungen sind in dem vorliegenden Leitbildentwurf weitestgehend unberücksichtigt geblieben.

Der Entwurf des Leitbildes formuliert im Kern zwei Reformziele:

- Erhaltung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und
- Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen.

Beide Reformziele werden nach Maßgabe der im Leitbildentwurf selbst formulierten Reformansätze verfehlt.

Bei der Bewertung des vorliegenden Leitbildentwurfs ist zunächst insbesondere auf das Verhältnis von Funktionalreform einerseits und Eingriffsintensität in die kreisliche Gebietskulisse andererseits abzustellen.

Insofern wurde seitens der Landesregierung in der bisherigen Diskussion zur Verwaltungsstrukturreform stets kommuniziert, dass der Umfang und die Qualität der zu kommunalisierenden Aufgaben Voraussetzung und Maßstab für eine Gebietsreform bilden. Hierzu wurde der Grundsatz "form follows function" geprägt (vgl.

Präsentation des MIK vom 29. Mai 2015 "Verwaltungsstrukturreform 2019 - Vorstellung des Leitbildentwurfs", Seite 15). Erinnerung sei in diesem Zusammenhang auch an die Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 17. Februar 2015, in der der Minister des Innern und für Kommunales wie folgt zitiert wird: *"Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen."*

Auch der Landtag selbst hat mit seinem Beschluss vom 17. Dezember 2014 (LT-Drs. 6/247-B) eine umfassende Funktionalreform als zentrales Thema der Verwaltungsstrukturreform gewertet.

Von diesem in der Sache richtigen und allgemein akzeptierten Grundsatz rückt der Leitbildentwurf jedoch in nicht akzeptabler Weise ab. Dies gilt zunächst für die Bewertung des Verhältnisses von Funktionalreform und Gebietsreform und im Weiteren auch mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung der Funktionalreform.

Zur Frage des Verhältnisses von Funktionalreform und Gebietsreform führt der Leitbildentwurf aus: *"Zwar wäre eine Neustrukturierung der Kreisebene auch ohne die Übertragung weiterer Aufgaben des Landes rechtlich zulässig und sachlich möglich. Der Landtag sieht allerdings einen verwaltungspolitischen Zusammenhang zwischen diesen beiden Aspekten der Verwaltungsstrukturreform, der nicht außer Acht gelassen werden darf."* (S. 10 des Entwurfs)

Hier wird in bemerkenswerter und nicht nachvollziehbarer Weise der Versuch unternommen, den bislang unbestrittenen Zusammenhang zwischen Funktionalreform und Gebietsreform aufzulösen und eine Aufgabekommunalisierung lediglich als Aspekt politischer Opportunität zu bewerten. Damit wird in einem zentralen Punkt des Reformkonzepts die bereits in der Enquetekommission 5/2 angelegte und in der bisherigen Kommunikation fortgeführte Konsenslinie verlassen.

Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass die zitierte unzutreffende Bewertung des Verhältnisses zwischen Funktional- und Gebietsreform innerhalb des Leitbildentwurfs zu einem grundlegenden Wertungswiderspruch führt. Denn der Leitbildentwurf stellt zunächst klar, dass die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ein zentrales Ziel der Verwaltungsreform ist (S. 7 des Entwurfs). Sodann wird die Funktionalreform als zentrales Instrument zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung benannt (S. 19 des Entwurfs).

Dieser ausdrücklich zu unterstreichende Zusammenhang zwischen einem der zentralen Reformziele und dem zentralen Instrument zur Zielerreichung hat jedoch nicht nur verwaltungspolitische, sondern mit Blick auf die zu erfüllenden Gemeinwohlgründe gerade auch verfassungsrechtliche Bedeutung.

Umgekehrt drängt sich die Frage auf, wie denn das zentrale Reformziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden soll, wenn das zentrale Instrument zur Zielerreichung als nachrangig bewertet und dementsprechend ausgestaltet wird. Dies nährt zu Recht grundsätzliche Zweifel an der Erreichung des selbstgesetzten Reformziels der Erhaltung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Zur Vermeidung einer Verfehlung der aus Gemeinwohlgründen verfolgten Reformziele bedarf es daher einer starken Funktionalreform.

Allerdings bleiben die Vorschläge des Leitbildentwurfs zur Aufgabekommunalisierung noch deutlich hinter den Vorschlägen der Landesregierung zurück und sehen auch keine Ausfüllung von bestehenden Lücken und Defiziten vor.

Als Ergebnis von insgesamt fünf umfänglichen Anhörungen des AIK zu den Vorschlägen der Landesregierung zur Aufgabekommunalisierung ist eine massive Abschwächung und Aushöhlung der als Grundbedingung für eine Gebietsreform gedachten Funktionalreform zu konstatieren. Die vom Landtag mit Beschluss vom 17. Dezember 2014 geforderte umfassende Funktionalreform wird damit gerade nicht erreicht.

Im Einzelnen:

Die Kommunalisierung des schulpsychologischen Dienstes wird von der Vorgabe eines uneingeschränkten Zugriffsrechts der Schulen überlagert. Gestaltungsmöglichkeiten der Landkreise sind damit weitestgehend ausgeschlossen. Darüber hinaus steht eine Übertragung dieser Aufgabe noch unter dem expliziten Vorbehalt einer Überprüfung von organisatorisch bedingten Mehrkosten und fachlichen Konsequenzen.

Auch eine Kommunalisierung der Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Heimaufsicht) steht noch unter einem expliziten Prüfungsvorbehalt und soll *"im Falle einer Übertragung"* mit einer Weisungsbefugnis des Landes gekoppelt werden. Auch eine Übertragung auf einen Kommunalverband wird in Betracht gezogen. Im Ergebnis wäre eine Kommunalisierung dieser Aufgabe lediglich formaler Natur, während die (dringend verbesserungswürdige) Aufgabenwahrnehmung der Fremdsteuerung durch Weisungen der Aufsicht unterläge.

Hinsichtlich der Denkmalliste ist lediglich eine Übertragung der administrativen Führung auf die Landkreise vorgesehen, während die fachliche Entscheidung beim BLDAM verbleiben soll. Damit wird jedoch lediglich der bereits bis 2004 geltende Rechtszustand wieder hergestellt. Eine Stärkung kreislicher Gestaltungskraft geht damit allerdings nicht einher. Gleiches gilt für den Ansatz, die bisherige dreistufige Behördenzuständigkeit im Rahmen der Benennungsherstellung gemäß § 19 Abs. 3 des Denkmalschutzgesetzes dem Grund nach beizubehalten und lediglich über verordnungsrechtlich zu regelnde Regelbeispiele einzugrenzen.

Eine umfassende und unmittelbare Übertragung der Aufgaben des LASV auf die Landkreise wäre angesichts der Bedeutung der Aufgaben des LASV und der hier bestehenden Verknüpfungsmöglichkeiten mit dem heutigen Aufgabenbestand der Landkreise das Herzstück der Funktionalreform gewesen. Allerdings ist zu konstatieren, dass die umfassende und unmittelbare Übertragung der Aufgaben des LASV auf die Landkreise nach dem Leitbildentwurf nicht vorgesehen ist; vielmehr soll auch künftig die einheitliche und zentrale Aufgabenwahrnehmung - dann in Gestalt eines Kommunalverbandes - fortgeführt werden. Im Klartext würde dies bedeuten, dass anstelle einer Stärkung der Landkreise durch eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung eine zusätzliche Verwaltungsebene zwi-

schen Landesverwaltung und Kreisverwaltung eingezogen wird, die zwar formal kommunal verfasst ist, aber weiterhin als Zentralbehörde fungieren soll.

Der Sinn und Zweck des gesamten Verwaltungsreformkonzepts wird damit jedoch in einem zentralen Bereich ad absurdum geführt, da im Ergebnis keine Übertragung der Aufgaben auf die Kreisebene erfolgt, sondern die bisherige Zentralbehörde lediglich einen neuen Anstrich und ein neues Türschild erhalte. Die sich mit einer Aufgabenübertragung auf die Landkreise ergebende Chance der Verknüpfung der Aufgaben des LASV mit den bereits bestehenden Kreisaufgaben wird vertan; stattdessen wird sich die Rolle der Landkreise - entsprechend den Erfahrungen mit höheren Kommunalverbänden in anderen Ländern - im Wesentlichen darauf beschränken, den jährlichen Haushalt des Kommunalverbandes zu beschließen und diesen am Ende noch durch entsprechende Umlagen zu finanzieren.

Hierzu bedarf es jedoch keiner Zusammenlegung von bestehenden Landkreisen.

Mit einem Verzicht auf eine umfassende und unmittelbare Übertragung der Aufgaben des LASV auf die Landkreise wird damit das Funktionalreformkonzept entkernt und seines Herzstücks beraubt.

Ergänzt wird dieser Ansatz durch den Vorschlag im Leitbildentwurf, die Überwachung der Apotheken, Arzneimittel und Medizinprodukte ebenfalls auf einen solchen Kommunalverband zu übertragen.

Hinsichtlich des Einladungs- und Rückmeldewesens für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern und Jugendlichen handelt es sich nicht um eine neue Aufgabe; erstaunlicherweise wird hier - trotz einer geplanten Zusammenlegung von Landkreisen - für diese bestehende Aufgabe eine weitergehende Zusammenführung in Formen der kommunalen Zusammenarbeit vorgeschlagen. Ein Ansatz für eine Stärkung der Landkreise ist nicht erkennbar.

Bei den Vollzugsaufgaben des Naturschutzes werden Prüfvorbehalte für einen Verbleib von Aufgaben beim Land formuliert; auch hier bleibt der Leitbildentwurf deutlich hinter den Anforderungen zurück.

Der Vorschlag zur Übertragung von Aufgaben im Bereich des Immissionsschutzes bleibt unter Verweis auf die noch im Gesetzgebungsverfahren zu erfolgende abschließende Bestimmung des konkreten Verlaufs der "Zick-Zack-Linie" weitgehend unscharf.

Eine Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben des Landesbetriebes Forst ist aus Sicht der Landkreise sinnvoll und entspräche der Aufgabenverteilung in Niedersachsen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Bayern. Es handelt sich hierbei um Aufgaben, die in den Aufgabenbestand der heutigen Landkreise problemlos integriert werden können.

Einer gesonderten Betrachtung bedarf jedoch die vorgeschlagene Kommunalisierung der gemeinwohlorientierten Aufgaben des Landesbetriebes Forst. Hierbei handelt es sich vor allem um Tätigkeiten zur Beratung und Betreuung von Privatwaldbesitzern, Waldpädagogik, Förderaufgaben und Öffentlichkeitsarbeit. Insbesondere

bei der Beratung und Betreuung von Privatwaldbesitzern handelt es sich weitgehend um freiwillige und vergabefähige Dienstleistungen, die in erheblichem Umfang Personal- und Landesmittel binden. Bereits im Rahmen der Beratungen der Enquetekommission 5/2 wurde deutlich, dass hier sehr erhebliche Personalüberhänge bestehen. Informationen, dass sich dies grundsätzlich geändert hätte, liegen uns nicht vor. Es stellt sich daher grundsätzlich die Frage, auf welchem Wege hier eine Stärkung der Landkreise erreicht werden soll.

Dem nachdrücklich und wiederholt vorgetragenen Anliegen, die Kommunalisierung der Flurneuordnung unmittelbar mit der Übertragung der Entscheidungskompetenz über die zugehörigen EU-Fördermittel zu verbinden, ist mit dem Leitbildentwurf nicht gefolgt worden. Hierbei ist zu bedenken, dass die Flurneuordnung ein zentrales Gestaltungsinstrument zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung ist. Eine sachgerechte Umsetzung der Flurneuordnung setzt jedoch voraus, dass den Landkreisen auch die Entscheidungskompetenz über die dazugehörigen EU-Fördermittel zur Förderung der ländlichen Entwicklung übertragen wird. Denn die Flurneuordnung einerseits und die Entscheidungskompetenz über die dazugehörigen EU-Fördermittel andererseits sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Ohne eine Kommunalisierung der Entscheidungszuständigkeit über die EU-Fördermittel wäre eine wirkungsvolle Flurneuordnung nicht möglich.

Nach dem vorliegenden Leitbildentwurf soll die Übertragung der Entscheidungskompetenz über die EU-Fördermittel in diesem Bereich jedoch gerade nicht erfolgen; damit bleibt die Kommunalisierung der Flurneuordnung, die ein weiteres zentrales Element zur Stärkung der Gestaltungskraft der Landkreise gewesen wäre, ein funktionsuntüchtiger Torso.

Im Übrigen sollen weitere und vielfach kleinteilige Aufgaben - wie etwa die Zuständigkeit für die Genehmigung für das Sammeln von Orden und Ehrenzeichen, die Bestellung und Vereidigung besonders sachkundiger Versteigerer, die Bestellung der Meisterprüfungsausschüsse oder die Überwachung des Absatzmarktes für Tierfelle und die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Hufbeschlagesgesetz - auf die Landkreise übertragen werden. Ausweislich der Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage (LT-Drs. 6/3548) werden diese vorgenannten kleinteiligen Aufgaben gegenwärtig von ca. 3,0 VZE auf Landesebene wahrgenommen. Die Wirkungen im Sinne einer Stärkung der neu zu bildenden Landkreise dürften überschaubar bleiben.

Des Weiteren wurde den Vorschlägen der Landkreise, die Schulaufsicht wieder in die Landkreise zu integrieren, die Vergabe von Fördermitteln aus der Jagdabgabe zu kommunalisieren sowie den Verbleib und die Verwendung der Ersatzzahlungen gemäß § 6 des Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes den Landkreisen zu übertragen, eine Absage erteilt.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass selbst diese marginalisierte Vorschlagsliste für Aufgabenkommunalisierungen unter einem umfassenden Kosten- und Finanzierungsvorbehalt steht:

"Angesichts der beschränkten Finanzmittel ist es für das Land nur möglich, Aufgaben in dem Umfang zu übertragen, wie dies in Summe unter Berücksichtigung von Gebühreneinnahmen

nicht zu höheren Ausgaben des Landes für diese Aufgaben als im Jahr 2014 führt. Daher behält sich der Landtag vor, den Aufgabenkatalog zur Funktionalreform vor dem Beschluss über das Funktionalreformgesetz zu verändern, falls dies nicht mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung zu vereinbaren ist.“ (S. 20 des Entwurfs)

Letztlich wird hier in nicht akzeptabler Weise die Tür geöffnet, den funktionalreformerischen Ansatz noch weiter zurückzufahren. Dies ist umso problematischer, als die Kommunalisierungsvorschläge nach dem vorliegenden Leitbildentwurf bereits deutlich hinter dem Vorschlag der Landesregierung zurückbleiben, während die Eckwerte für Einwohnerzahl und Fläche grundsätzlich beibehalten werden.

Nimmt man die Grundaussage der Landespolitik beim Wort, dass der Umfang der Funktionalreform maßstabgebend für die Ausgestaltung der Gebietsreform sein soll (*“form follows function“*), so ist bereits bei dem gegebenen Befund eine erneute Überprüfung der Eckwerte für Einwohnerzahl und Fläche der künftigen Landkreise notwendig.

Bemerkenswert ist es in diesem Zusammenhang, dass sich der Landtag für die einzukreisenden kreisfreien Städte - aber nicht für die Landkreise - vorbehält, *“die Frage der Regeleinwohnerzahl für kreisfreie Städte im Zusammenhang mit der Beratung des Gesetzentwurfs zur Kreisneugliederung und eventuellen Einkreisungen nochmals aufzuwerfen“* (S. 17 des Entwurfs).

Ein in sich schlüssiges Reformkonzept erfordert, dass ein solcher Prüfvorbehalt - insbesondere auch mit Blick auf den sich letztlich ergebenden Umfang der Funktionalreform - auch für die Landkreise vorgesehen wird.

Insofern ist zu bekräftigen, dass die in der Verfassung verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie im Ergebnis die Überschaubarkeit des Kreisgebietes erfordert, damit die Mandatsträger im Sinne der vom Leitbildentwurf selbst geforderten kraftvollen Ausübung der Selbstverwaltung ihre Aufgaben unter zumutbaren Bedingungen wahrnehmen können. Dieses Verfassungsgebot erfordert damit Augenmaß bei Einwohnerzahl und Fläche.

In diesem Kontext ist auch zu kritisieren, dass es der Leitbildentwurf dabei belässt, dass mit Blick auf die Flächengröße die Wahrnehmung der ehrenamtlichen Tätigkeit als Mitglied des Kreistages und seiner Ausschüsse lediglich unter *“vertretbaren“* Bedingungen (S. 14 des Entwurfs) gewährleistet werden soll. Notwendig ist es jedoch, dass die Bedingungen nicht nur *“vertretbar“*, sondern auch *“zumutbar“* sind.

Die in diesem Zusammenhang im Leitbildentwurf zum Landkreis Mecklenburgische Seenplatte - dem 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 unzutreffend. 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 Ur-

teil 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 ehemaligen Truppenübungsplätze die verfassungsrechtlich gebotene Überschaubarkeit des Kreisgebietes eben nicht erleichtern, sondern erschweren und für erheblich längere Wege sorgen.

Zur Begründung des Reformbedarfs verweist der Leitbildentwurf vorrangig auf den demografischen Wandel (S. 2 des Entwurfs) und die bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen (S. 4 des Entwurfs). Mit Blick auf den demografischen Wandel ist jedoch zu bedenken, dass die in Brandenburg vielfach gegebene geringe Einwohnerdichte bei dem Ziel der Schaffung einwohnerstarker Landkreise zu erheblichen Flächenausdehnungen führt, die ihrerseits die nachhaltige Ausübung des Ehrenamtes erschweren und damit das Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung konterkarieren können. Hier bedarf es einer sorgfältigen Abwägung, bei der im Zweifel der kraftvollen Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung durch die kommunalen Mandatsträger der Vorzug zu geben ist.

Hinsichtlich der finanziellen Rahmenbedingungen wird der Status quo des geltenden Länderfinanzausgleichs zugrundegelegt, dessen Reform jedoch ansteht. Darüber hinaus wird mit Blick auf die künftig zu erwartenden Steuereinnahmen eine pessimistische Grundbewertung zugrundegelegt; hier wären auch andere Szenarien denkbar.

Wenig überzeugend ist die Begründung des Reformbedarfs mit dem Hinweis auf geänderte Anforderungen an öffentliche Verwaltungen (S. 5/6 des Entwurfs) und hier insbesondere mit Blick auf die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Hier wäre vielmehr der Frage nachzugehen, ob nicht durch eine intensive Nutzung des eGovernment Eingriffe in die Gebietskulisse verringert werden können.

Der Ansatz des Leitbildentwurfs, den kreisfreien Städten im Falle einer Einkreisung Aufgaben der Kreisebene zu belassen (Aufgabenprivilegierung), stellt das Gesamtkonzept der Verwaltungsstrukturreform grundlegend in Frage. Denn eine derartige Aufgabenprivilegierung blockiert nicht nur die angestrebten Konsolidierungsansätze, sondern beeinträchtigt auch nachhaltig eine sinnvolle und zielgerichtete Arbeit in den Landkreisen. Hier wird der Grundsatz durchbrochen, dass kreisliche Aufgaben auf der Kreisebene wahrzunehmen sind und gleichzeitig der reformerische Ansatz einer Erhöhung von Fallzahlen und damit einer Verbesserung der Effizienz unterlaufen. Es besteht darüber hinaus Anlass zur Besorgnis, dass sich hier ein umfängliches und dauerhaftes Konfliktfeld zwischen der eingekreisten Stadt und dem aufnehmenden Landkreis entwickelt.

Bestätigt wird diese Besorgnis durch in jüngster Zeit im politischen Raum kommunizierte Forderungspapiere, in denen Bestandsgarantien für Einrichtungen sowie Aufgaben- und Finanzierungsprivilegierungen für einzukreisende Städte gefordert werden, die sowohl zu Lasten des aufnehmenden Landkreises als auch zu Lasten des gesamten kreisangehörigen Raumes gehen.

Daher ist ausdrücklich zu betonen, dass eine Verwaltungsstrukturreform, die Aufgabenprivilegierungen für die dann eingekreisten Städte belassen will, ihr eigentliches Ziel verfehlt und daher abzulehnen ist. Dies korreliert mit der Forderung, eine verbindliche Aufgabenverteilung zwischen aufnehmendem Landkreis und eingekreister Stadt vorzugeben, die gleichzeitig Aufgabenprivilegierungen ausschließt (Kreisaufgaben nur auf der Kreisebene).

Die mit Blick auf die Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene formulierte Zielstellung, dass im Berliner Umland mindestens 12.000 Einwohner pro hauptamtlicher Verwaltung und im ländlichen Raum mindestens 8.000 Einwohner pro hauptamtlicher Verwaltung gegeben sein müssen, kann grundsätzlich mitgetragen werden. Das alleinige Abstellen auf freiwillige Entscheidungen der betroffenen Gemeinden lässt jedoch wie in Mecklenburg-Vorpommern nur eine geringe Umsetzungsquote erwarten.

Die vorgesehene Eröffnung der Möglichkeit der Bildung von Amtsgemeinden (entsprechend der Empfehlung der Enquetekommission 5/2) ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Fraglich erscheint jedoch, ob das alternativ vorgesehene Mitverwaltungsmodell eine hinreichende Tragfähigkeit besitzt.

Der Vorschlag, in Ortsteilen mit mehr als 3.000 Einwohnern hauptamtliche Ortsbürgermeister wirken lassen zu können, wird weiterhin als nicht zielführend bewertet.

Die Übertragung von Aufgaben auf die Gemeindeebene (Funktionalreform II) soll *"spätestens dann erfolgen, wenn die gemeindlichen Verwaltungen in der Regel die Regelmindesteinwohnerzahlen erfüllen"* (S. 27 des Entwurfs). Dies entspricht der Forderung, dass nur eine flächendeckende Übertragung von Aufgaben erfolgen darf und von Aufgabenprivilegierungen abzusehen ist.

Hinsichtlich der im Leitbildentwurf enthaltenen Eckpunkte zur Finanzierung ist nachdrücklich zu kritisieren, dass weiterhin ein Zugriff auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs zur Kofinanzierung der avisierten Teilentschuldung vorgesehen ist. Dem kommunalen Finanzausgleich würden damit bei Kassenkrediten i. H. v. 600 Mio. Euro (vgl. Vorschlag der Landesregierung für einen Leitbildentwurf vom 16. Juni 2015, S. 33) bei einer 50 %igen Teilentschuldung und einer 50 %igen Aufteilung zwischen Land und FAG über zehn Jahre hinweg pro Jahr rund 15 Mio. Euro - in Summe 150 Mio. Euro - entzogen, die an anderer Stelle fehlen.

Die Anschubfinanzierung i. H. v. 1,5 Mio. Euro pro Ausgangsgebietskörperschaft muss als zu niedrig bewertet werden. Angesichts des erheblichen Umfangs zusätzlicher Investitionen, um die technische Infrastruktur der Administration an die neuen Gegebenheiten anzupassen sowie der erforderlichen personalwirtschaftlichen Maßnahmen wird eine Anschubfinanzierung i. H. v. 10 Mio. Euro pro Ausgangsgebietskörperschaft für notwendig erachtet. Dies entspricht der im Freistaat Sachsen gewährten Anschubfinanzierung, mit der eine tragfähige finanzielle Grundlage für eine Transformation in die neuen Kreisstrukturen geschaffen wurde. Demgegenüber ist auch auf das Negativbeispiel in Mecklenburg-Vorpommern hinzuweisen; dort wurde lediglich für jeden neuen Landkreis eine Anschubfinanzierung i. H. v. 2 Mio. Euro zur Verfügung gestellt - mit der Folge, dass zwei Jahre nach Vollzug

der Kreisreform mit einem zusätzlichen Betrag i. H. v. 100 Mio. Euro nachgesteuert werden musste.

Hinsichtlich des Standardanpassungszuschusses ist die Forderung zu unterstreichen, dass die Ausgestaltung und Bemessung nach Höhe und Dauer tragfähig und auch nachprüfbar zu regeln ist.

Die Ausfinanzierung der Funktionalreform muss einschränkungslos nach dem strikten Konnexitätsprinzip erfolgen. Deckelungen auf den Ausgabenbestand des Jahres 2014 oder Anrechnungsregelungen bei der Übertragung von Immobilien und Sachvermögen (S. 20 des Entwurfs) sind damit nicht vereinbar und nicht akzeptabel. Das Land ist aufgefordert, das verfassungsrechtliche strikte Konnexitätsprinzip bei der Umsetzung von Aufgabenkommunalisierungen uneingeschränkt zur Anwendung zu bringen.

Dementsprechend muss der Wertungswiderspruch zwischen dem Bekenntnis zum Konnexitätsprinzip und der Deckelung des Kostenausgleichs auf das Ausgabeniveau des Jahres 2014 (S. 20 des Entwurfs) verfassungskonform im Sinne des strikten Konnexitätsprinzips gemäß Artikel 97 Abs. 3 BbgVerf aufgelöst werden.

Darüber hinaus ist namentlich mit Blick auf die Heimaufsicht, den schulpyschologischen Dienst, naturschutzrechtliche Aufgaben und andere Zuständigkeit klarzustellen, dass im Zuge einer Aufgabenkommunalisierung eine schlichte Übertragung der bisherigen Finanzierungsansätze des Landes, mit denen lediglich eine suboptimale Aufgabenerfüllung ermöglicht würde - also ein Defizit-Transfer -, keinesfalls akzeptabel ist. Die Landkreise müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben wirkungsvoll und nachhaltig wahrzunehmen.

Mit großer Sorge sehen die Landkreise darüber hinaus die Ausführungen zur Fortschreibung des Finanzausgleichsgesetzes (S. 30 des Entwurfs). Insofern ist darauf hinzuweisen, dass die Einkreisung von kreisfreien Städten zu einer Verlagerung der besonders kostenintensiven Aufgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich auf den jeweils aufnehmenden Landkreis führen wird. Dies führt zu einer massiven zusätzlichen Belastung nicht nur des aufnehmenden Landkreises selbst, sondern des gesamten kreisangehörigen Raumes. Gleichzeitig werden die einzukreisenden Städte - auch unter Berücksichtigung der von ihnen zu erbringenden Kreisumlageleistungen - massiv finanziell entlastet. Unter diesen Rahmenbedingungen wäre es jedoch verfehlt, durch eine Umverteilung der Schlüsselzuweisungen - etwa durch eine Beibehaltung oder weitere Anhebung der Einwohnerveredelung (Hauptansatz) - den Oberzentren zusätzliche Finanzmittel zuzuführen. Für den gesamten kreisangehörigen Raum hätte dies schwerwiegende nachteilige finanzielle Folgen. Im kreisangehörigen Raum würde - entgegen den formulierten Reformzielen im Leitbildentwurf die kommunale Selbstverwaltung geschwächt und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen untergraben. Auf diesem Wege ist das vom Leitbildentwurf selbst formulierte Reformziel der *"Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen"* nicht zu erreichen.

Mit dem Landtagsbeschluss vom 17. Dezember 2014 (LT-Drs. 6/247-B) wird ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden als Grundlage der umfassenden Verwaltungsstruktur-

reform gefordert. Diese Forderung ist ausdrücklich zu unterstreichen.

Ein diesen Anforderungen entsprechendes Finanzierungskonzept ist jedoch auch dem überarbeiteten Leitbildentwurf nicht zu entnehmen. Stattdessen sind umfängliche Zugriffe auf den ohnehin knapp bemessenen kommunalen Finanzausgleich sowie Umverteilungen zugunsten der Oberzentren vorgesehen. Insofern ist es jedoch unabdingbar, dass der Landtag die von ihm selbst bestimmten Anforderungen bei der Ausgestaltung des Leitbildentwurfs erfüllt.

Abschließend ist es bemerkenswert, dass der Leitbildentwurf offenkundig selbst Zweifel an der Erreichung der Reformziele durch die vorgesehenen verwaltungsreformerischen Maßnahmen hegt. Denn ansonsten wäre es nicht zu erklären, dass es im Leitbildentwurf heißt: *"Positive Nettoeffekte werden sich mittel- bis langfristig einstellen, wobei es insbesondere auf den Reformwillen der neuen Landkreise ankommt."* (S. 13 des Entwurfs)

Der damit einhergehende Versuch, ein Verfehlen der Reformziele vorbeugend den Landkreisen und nicht etwa dem Reformansatz an sich anzulasten, muss nachdrücklich zurückgewiesen werden. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Reform trifft der Gesetzgeber. Diesen trifft damit auch die Verantwortung, einen Reformansatz zu wählen, der die Erreichung der selbstgesetzten Reformziele sicherstellt.

Zu den notwendigen Komponenten zählen in erster Linie eine umfassende und starke Funktionalreform, Augenmaß bei Einwohnerzahl und Fläche, Verzicht auf Aufgabenprivilegierungen sowie ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden. Dies lässt der vorliegende Leitbildentwurf jedoch vermissen.

Zusammenfassend ist damit die Bewertung zu bekräftigen, dass der vorliegende Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturenreform 2019 abgelehnt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Paul-Peter Humpert