



## 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: 2015-01-27

Aktenzeichen: 011-00

Auskunft erteilt: Jens Graf

## **Erwartungen an einen Leitbildentwurf der Landesregierung für eine Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg erwartet von einem Leitbildentwurf der Landesregierung die Berücksichtigung folgender Eckpunkte:

1. Umfassende Vorschläge für eine Landes- und Kreisverwaltungen mit einbeziehende Funktionalreform unter Benennung der einzelnen Aufgaben. Ziel einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform muss gerade auch eine Stärkung der bürgerschaftlich getragenen Städte und Gemeinden sein. Insbesondere sind die in der Anlage zum Mitgliederrundschreiben vom 28. Dezember 2012 aufgeführten Aufgaben bei einer interkommunalen Funktionalreform zu berücksichtigen. Der gemeindlichen Ebene darf keine Beweislast für eine sachgerechte Aufgabenerledigung auferlegt werden. Vielmehr ist das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden zu respektieren und mit Leben zu erfüllen.
2. Die kreisfreien Städte sind in ihren oberzentralen Funktionen und der Erfüllung ihrer freiwilligen und pflichtigen Aufgaben zu stärken.
3. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg teilt die Auffassung, dass keine Notwendigkeit für eine weitere landesweite Gemeindegebietsreform besteht.
4. Allerdings sollte amtsfreien Gemeinden oder Ämtern die Möglichkeit eingeräumt werden, sich wie nach dem früheren Amtsmodell 3 für ihre Verwaltung der Verwaltung eines anderen Amtes oder einer amtsfreien Gemeinde zu bedienen.
5. Das Amt bzw. eine nach Übernahme substanzieller bisheriger Kreisaufgaben fortentwickelte Amtsgemeinde ist und bleibt im Flächenland Brandenburg eine sinnvolle und notwendige Alternative zur Einheitsgemeinde. Schon wegen des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips darf ein zwischen Kreis- und Gemeindeebene tretender künftiger Gemeindeverband „Amtsgemeinde“ seinen neuen Aufgabenbestand aber nicht im Wesentlichen aus bislang gemeindlichen Aufgaben ziehen.

6. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Gemeindestrukturreform erst wenige Jahre zurückliegt, wird auch kein Vorrang der „Einheitsgemeinde“ vor der Zusammenarbeit im Amt bzw. der Nutzung einer anderen Verwaltung gesehen.

7. Bei der in Aussicht gestellten Fortentwicklung der Ortsteilverfassung ist darauf zu achten, Städte und Gemeinden nicht dadurch zu schwächen, dass sich die Bürger nicht mehr mit ihr als Ganzes, sondern nur noch mit einem „Ortsteil“ identifizieren. Schließlich versteht sich auch eine großflächige Einheitsgemeinde als „örtliche Gemeinschaft“, für die es die Bürger zur Teilnahme an der Aufgabenerfüllung zu wecken gilt.

8. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg erwartet von Landesregierung und Landtag, einen breiten transparenten öffentlichen Dialog über den weiteren Reformprozess.

(Beschlossen vom Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg am 26. Januar 2015)

## **Beschluss des Landtages Brandenburg**

### **Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf den Weg bringen**

Der Landtag Brandenburg hat in seiner 4. Sitzung am 17. Dezember 2014 zum TOP 9 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Landtag stellt fest:

Brandenburg steht vor großen Herausforderungen. In Land und Kommunen besteht insbesondere aufgrund des demografischen Wandels, der sich ändernden Erwartungen der Einwohnerinnen und Einwohner an die öffentliche Verwaltung und der absehbar geringeren finanziellen Spielräume ein wachsender Reformbedarf. Dazu gab es einen breiten Konsens in der vom Landtag in der vergangenen Legislaturperiode eingesetzten Enquete-Kommission ‚Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020‘. Mit den in ihrem Abschlussbericht formulierten Empfehlungen zeigt die Enquete-Kommission die Grundzüge einer Verwaltungsreform im Land und in den Kommunen auf. Übereinstimmend wurde festgestellt, dass die kommunale Selbstverwaltung durch die Übertragung bisheriger Landesaufgaben gestärkt werden soll. Diese Empfehlungen sollen deshalb Ausgangspunkt für die Umsetzung einer umfassenden Verwaltungsreform im Land und in den Kommunen sein.

Der Landtag beschließt:

Die anstehende Reform der Landes- und Kommunalverwaltungen ist auf der Grundlage des Abschlussberichtes der Enquete-Kommission ‚Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020‘ zeitnah einzuleiten.

1. Die Reform soll auf der Basis eines Leitbildes eingeleitet werden.
2. Die Landesregierung wird gebeten, dem Landtag den Entwurf eines Leitbildes bis Mitte 2015 zuzuleiten.
3. Das Leitbild muss zu folgenden Themenbereichen Aussagen enthalten:
  - umfassende Funktionalreform unter Benennung zu übertragender Aufgaben und Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen,
  - Reform der Landesverwaltung, Ausbau des E-Governments, Entwicklung des Verwaltungspersonals und finanzpolitische Ziele,

- Kreisgebietsreform und mögliche Einkreisung von kreisfreien Städten,
  - Weiterentwicklung der gemeindlichen Verwaltungsebene,
  - Einwohnerzahlen, maximale räumliche Ausdehnung kommunaler Gebietskörperschaften,
  - Weiterentwicklung der Ortsteilverfassung, insbesondere hinsichtlich der Beteiligungs- und Entscheidungsrechte,
  - Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung der kommunalen Gebietskörperschaften,
  - Reihenfolge der einzelnen Reformschritte.
4. Es soll ein breiter öffentlicher Dialog zum Entwurf des Leitbildes geführt werden. Für eine intensive Diskussion ohne Zeitdruck scheint ein Zeitraum von zwölf Monaten angemessen. Am Ende der Diskussion wird der Landtag über das Leitbild befinden.
  5. Der Ausschuss für Inneres und Kommunales soll den Reformprozess federführend begleiten. Alle betroffenen Ausschüsse des Landtages sind insbesondere unter dem Aspekt der Funktionalreform frühzeitig zu beteiligen. Der Landesregierung wird empfohlen, alle für die Reform fachlich relevanten Aspekte in einer geeigneten Organisationsform beim Ministerium des Innern und für Kommunales zu bündeln.
  6. Die Landesregierung wird aufgefordert, die Reform der Landesverwaltung weiter voranzutreiben. Der Fortgang von laufenden Reformen soll durch die Leitbilddiskussion weder behindert noch verzögert werden, wobei einer möglichen Aufgabenübertragung auf Kommunen dadurch nicht entgegengewirkt werden soll.  
Der Ausschuss für Inneres und Kommunales wird aufgefordert, sich zeitnah einen Überblick über laufende und mögliche weitere Reformen in der Landesverwaltung zu verschaffen. Die anderen Ausschüsse werden aufgefordert, Reformschritte in ihren Politikbereichen aktiv zu befördern.
  7. Der Personalgewinnung und -entwicklung ist vor dem Hintergrund sinkender Bewerberzahlen auf allen Verwaltungsebenen eine besondere Bedeutung einzuräumen. Eine Verwaltungsreform wird nur in dem Maße erfolgreich sein, wie künftig gut qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch im äußeren Raum des Landes gewonnen werden können.
  8. Grundlage der umfassenden Verwaltungsstrukturreform muss ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden sein.“



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

- a) Oberbürgermeisterin und Oberbürgermeister  
Bürgermeisterinnen und Bürgermeister  
Amtdirektorinnen und Amtdirektoren  
der Mitglieder im Städte- und Gemeindebund Brandenburg  
b) Arbeitsgemeinschaft ehrenamtliche Bürgermeister

Per E-Mail

## 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: 2015-Mai-21  
Aktenzeichen: 011-00

Auskunft erteilt: Jens Graf

- Persönlich, bitte sofort auf den Tisch! -

## **Minister des Innern und für Kommunales veröffentlicht Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Minister des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg hat am 19. Mai 2015 den Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 der Öffentlichkeit vorgestellt. Das Leitbild ist auf der Seite des Ministeriums des Innern unter [www.verwaltungsreform.brandenburg.de](http://www.verwaltungsreform.brandenburg.de) aufrufbar. Der Entwurf des Leitbildes soll im Juni vom Kabinett beschlossen und dem Landtag Brandenburg zugeleitet werden. Anschließend soll bis Mitte 2016 ein öffentlicher Diskussionsprozess erfolgen.

Nachfolgend erlauben wir uns, Ihnen eine erste Einschätzung des Entwurfs zu übermitteln.

### **1. Grundlage: Beschluss des Landtages Brandenburg vom 17. Dezember 2014**

Am 17. Dezember 2014 hatte der Landtag Brandenburg auf Antrag der Fraktionen der SPD und DIE LINKE in einem Entschließungsantrag die Landesregierung gebeten, ihm bis Mitte 2015 den Entwurf eines Leitbildes zuzuleiten. Der Inhalt des Leitbildes wurde durch den Landtag bereits vorstrukturiert.

Insbesondere müsse das Leitbild Aussagen zu folgenden Themenbereichen enthalten (Nr. 3 des Beschlusses):

- umfassende Funktionalreform unter Benennung zu übertragender Aufgaben und Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen,
- Reform der Landesverwaltung, Ausbau des E-Government, Entwicklung des Verwaltungspersonals und finanzpolitische Zielsetzungen,
- Kreisgebietsreform und mögliche Einkreisung von kreisfreien Städten,
- Weiterentwicklung der gemeindlichen Verwaltungsebene,
- Einwohnerzahlen, maximale räumliche Ausdehnung kommunaler Gebietskörperschaften,
- Weiterentwicklung der Ortsteilverfassung, insbesondere hinsichtlich der Beteiligungs- und Entscheidungsrechte,
- Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung der kommunalen Gebietskörperschaften

sowie

- Reihenfolge der einzelnen Reformschritte.

Grundlage der umfassenden Verwaltungsstrukturreform müsse ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung einer dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden sein (Nr. 8 des Beschlusses).

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den als Anlage beigefügten Beschlusstext (Drucksache 6/247-B) verwiesen.

## **2. Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg**

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg hatte am 26. Januar 2015 einen Katalog von acht Erwartungen an das Leitbild formuliert. Im Mittelpunkt steht dabei die Erwartung einer umfassenden Funktionalreform, die gerade auch in der Stärkung der bürgerschaftlich getragenen Städte und Gemeinden seinen Niederschlag finden müsse. Wegen der Einzelheiten wird auf die beigefügte EntschlieÙung verwiesen.

## **3. Abgleich mit Inhalten des Leitbildentwurfs**

### **3.1 Umfassende Funktionalreform nicht erkennbar**

In dem Entwurf des Leitbildes wird zwar das Aufgabenverteilungsprinzip „Die Gemeinden vor den Landkreisen - die Kreisebene vor der Landesebene“ formuliert. Es wäre zu erwarten, dass ein umfangreicher Katalog von Aufgaben von Landesbehörden zur Kommunalisierung empfohlen wird. Gleiches würde auch für Kreisaufgaben gelten, die auf den gemeindlichen Bereich zu übertragen sind.

In den letzten Monaten war vom Minister des Innern und der Landespolitik betont worden, dass erst aus den Aufgaben die erforderlichen Strukturen abgeleitet werden können (vgl. z.B. für SPD/DIE LINKE vgl. Landtagesdrucksache 6/247, für CDU Landtagsdrucksache 6/297, für Bündnis 90/DIE GRÜNEN Beschluss des Landespartei Rates vom 9. Mai 2015).

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

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

Die in der Anlage 2 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 Ausweitungen schon bislang erfüllter gemeindlicher Aufgaben: dies betrifft etwa den Aufwuchs an zu vollstreckenden Forderungen, die Ausweitung der Möglichkeit, Baumschutzsatzungen nicht nur im Innen- 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.

### **3.1.2 Vorbehalte**

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

#### **3.1.2.1 Mindesteinwohnerzahl**

Zum einen wird verlangt, dass alle gemeindlichen Verwaltungen in der Regel mindestens für 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Prognose 2030) zuständig sind. Die die Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erreichende Funktionalreform würde also faktisch eine – nach dem Koalitionsvertrag ausgeschlossene - Gemeindegebietsreform voraussetzen.

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.

### **3.1.2.2 Keine Mehrkosten für den Landeshaushalt**

Zum anderen wird unter Nummer 10 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.

### **3.1.3 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 soll. Gleichwohl sind auch hier an verschiedenen Stellen inhaltliche Einschränkungen vorgesehen. Etwa, wenn beim Landesamt für Soziales und Versorgung eine zentrale Aufgabenwahrnehmung weiterhin sichergestellt werden soll. Dem Entwurf ist auch nicht zu entnehmen, wie viele Personalstellen von der Übertragung insgesamt erfasst werden sollen.

Wie bei der Funktionalreform II steht die Aufgabenverlagerung vom Land auf die Landkreise 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 sein (Seite 23).

### **3.1.4 Aufgabenverluste kreisangehöriger Gemeinden an die Landkreise**

Bemerkenswert ist, dass nach dem Entwurf viele Städte und Gemeinden bislang erfüllte Aufgaben an die Kreisebene abgeben müssen. Diese Einschätzung folgt daraus, dass bestimmte Einzelaufgaben nicht auf alle Städte und Gemeinden ausgedehnt werden sollen. Dies betrifft etwa die Städte, Gemeinden und Ämter, die eigenständig das Wohngeldgesetz vollziehen oder diejenigen, die nach dem Standarderprobungsgesetz Aufgaben als untere Straßenverkehrsbehörde erfüllen.

### **3.1.5 Übertragungsvorschläge 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.

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.

Der Entwurf setzt sich auch nicht mit der Frage auseinander, welche Auswirkungen die vorgesehene Vergrößerung der Gemeinden auf 10.000 Einwohner auf die Aufgabenwahrnehmung der Landkreise haben wird. Bei allgemein vergrößerten Gemeinden dürfte der Ausgleichs- und Ergänzungsauftrag der Kreise deutlich reduziert werden.

### **3.1.6 Zusammenfassung**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss daher festgehalten werden, dass der Auftrag des Landtages nach Vorschlägen für eine umfassende Funktionalreform mit dem Leitbildentwurf noch nicht vorgelegt wurde.

### **3.2 Keine substantiellen Reformziele für die Landesverwaltung**

Zu dem Auftrag des Landtages nach Aussagen zur Reform der Landesverwaltung enthält das Leitbild nur spärliche Ausführungen. Unter Nummer 7 wird allgemein die „Fortsetzung der Reform der Landesverwaltung und der Justiz“ in Aussicht gestellt. Bemerkenswerterweise fehlen Aussagen zu den Stellenzielen der künftigen Personalbedarfsplanung. Auch bleibt unerwähnt, dass im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung ein erheblicher Personalaufwuchs vereinbart worden war. Kaum Aussagen finden sich auch zu den finanzpolitischen Zielen des Landes selbst.

### **3.3 Kreisgebietsreform ohne Stärkung der kreisfreien Städte**

Bezogen auf das Jahr 2030 sollen die Landkreise Brandenburg eine Regel-Mindesteinwohnerzahl von 175.000 aufweisen.

Dem Entwurf ist allerdings nicht zu entnehmen, wie diese Zahl aus künftig wahrzunehmenden Aufgaben abgeleitet wird und welche Effekte auf den Einsatz von Personal oder Sachmitteln erwartet werden.

Für die kreisfreien Städte wird ohne Berücksichtigung der Gründe der Kreisfreiheit die Regel-Mindesteinwohnerzahl für die Landkreise eingeführt. Städte werden damit Gemeindeverbänden gleichgesetzt. Die Einkreisung von drei Städten ist vorgesehen, ohne allerdings das damit angestrebte Reformziel zu benennen.

Die Aufgabenerfüllung der eingekreisten ehemaligen kreisfreien Städte soll deutlich eingeschränkt werden. Aufgaben, die ansonsten die Landkreise erfüllen sollen die Oberzentren in eigener Zuständigkeit wahrnehmen „können“, wenn diese „Leistungen“ regelmäßig bürgernah zu erbringen und prägend für das urbane Leben seien. Dies erinnert an die Voraussetzungen der Aufgabenübertragung an Große kreisangehörige Städte der Kommunalverfassung, die entgegen der gesetzlichen Zielstellung nicht umgesetzt wurde. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die bisherigen kreisfreien Städte nur im Ausnahmefall Aufgaben wahrnehmen können, die ansonsten von den Landkreisen erfüllt werden.

Völlig unklar bleibt daher, wie die Oberzentren durch das Leitbild gestärkt werden sollen. Der Bereich Kultur der Städte soll innerhalb des neu zu gestaltenden Finanzausgleichsgesetzes im Sinne einer solidarischen Kulturfinanzierung auf eine breitere Basis gestellt werden.

### **3.4 Schwerpunkt: Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene**

#### **3.4.1 Einführung einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 (2030)**

Einen Schwerpunkt des Leitbildes stellen die Vorschläge zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene dar. Zentrale Aussage ist die Zusammenführung der gemeindlichen Verwaltungen auf eine Einwohnerzahl von mehr als 10.000 im Jahr 2030. Eine Ableitung der Zahl aus künftig zu übernehmenden Aufgaben findet sich in dem Entwurf nicht. Auch wird nicht ausgeführt, ob und wenn ja, welche Effekte daraus abgeleitet werden.

Die Einwohnerzahl von 10.000 wird zwar als freiwillig bezeichnet und ist auch wegen des Verbotes der Mehrfachneugliederungen nicht durch gesetzliche Maßnahmen zwangsweise zu erreichen. Gleichwohl knüpft eine mögliche Funktionalreform an eine landesweite Durchsetzung an.

Im Sondervotum zum Abschlussbericht der Enquetekommission hatten die Mitglieder Große und Böttcher darauf hingewiesen, dass eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 (bezogen auf das Jahr 2030) in dünn besiedelten Landesteilen zu Körperschaften mit einer Fläche von über 600 km<sup>2</sup> führen werde.

#### **3.4.2 Vorrang der Einheitsgemeinde**

Entgegen den Erwartungen der Städte- und Gemeindebundes Brandenburg wird ein *Vorrang der Einheitsgemeinde* formuliert (Seite 17). Dies wird auch dadurch forciert, dass sich nicht mehrere bislang amtsfreie Gemeinden zu neuen Ämtern zusammenschließen dürfen (Seite 18).

#### **3.4.3 Fortentwicklung der Ämter zum echten Gemeindeverband „Amtsgemeinde“**

Die bisherigen Ämter sollen zu Amtsgemeinden fortentwickelt werden (Seite 17). Amtsdirektor und Amtsausschuss werden damit unmittelbar vom Volk gewählt werden. Da offenbar nicht vorgesehen ist, kreisliche Selbstverwaltungsaufgaben auf die gemeindliche Ebene zu übertragen, dürften die amtsangehörigen Gemeinden einen Teil ihrer Selbstverwaltungsaufgaben an die Amtsgemeinden abgeben müssen. Im Sondervotum zum Abschlussbericht der Enquetekommission hatten die Mitglieder Große und Böttcher ausgeführt:

Die von der Kommission ebenfalls befürwortete Fortentwicklung der Ämter von Bundkörperschaften zu echten Gemeindeverbänden mit einer unmittelbar gewählten Vertretung wird grundlegend in die Verantwortungs- und Aufgabenverteilung der bisherigen Ämter eingreifen. 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 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).“*

### **3.4.4 Ausweitung der Ortsteilverfassung**

Der Entwurf des Leitbildes sieht weiterhin eine deutliche Ausweitung der so genannten Ortsteilverfassung (Seite 18) vor. Beispielsweise sollen *hauptamtliche* Ortsvorsteher in Ortsteilen ab 3000 Einwohnern eingeführt werden. Im Leitbildentwurf wird die Meinung vertreten, Bürgerinnen und Bürger größerer Städte könne die Identifikation mit ihrer Stadt oder Gemeinde dadurch erleichtert werden, wenn ihnen auf ihren Ortsteil bezogene Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Nach den Erfahrungen mit der Gemeindestrukturreform 1998 - 2003 dürfte dies allerdings gegenteilige Wirkung entfalten.

### **4. Reformfinanzierung**

Wie bereits ausgeführt, soll nach dem Entwurf durch die angekündigte Funktionalreform keine Mehrbelastung für den Landeshaushalt entstehen. Der Entwurf lässt allerdings offen, welche finanziellen Auswirkungen von Kreiszusammenschlüssen oder Einkreisungen überhaupt erwartet werden.

Reformbedingte Einmalkosten (Zusammenlegung von Verwaltungen, Kosten für den Personalübergang im Rahmen von Aufgabenübertragungen) sollen durch vom Land bereitgestellte Finanzmittel abgesichert werden. Soweit Teilentschuldungen in Aussicht gestellt werden, sollen diese Mittel „solidarisch“ aus Landesmitteln und der Verbundmasse (des FAG) bereitgestellt werden (Seite 23).

Kreisumlagen sollen in der Folge von Einkreisungen nicht erhöht werden. Den neuen Landkreisen werden befristete „Standardanpassungszuschüsse“ in Aussicht gestellt, um „zusätzliche finanzielle Belastungen“, die aus dem Übergang von Ausgaben der kreisfreien Städte auf die neuen Landkreise verbunden sind und nicht von den Städten zu zahlenden Kreisumlage abgedeckt werden können, zu kompensieren.

### **5. Zusammenfassende erste Bewertung des Leitbildentwurfs**

Nach einer ersten Durchsicht ist festzuhalten, dass mit dem vorgelegten Entwurf der Auftrag des Landtages nach Vorlage des Vorschlages einer umfassenden Funktionalreform einschließlich des Ausgleiches von für finanzielle Mehrbelastungen noch nicht nachgekommen wurde. Gleiches gilt für ein Konzept für die Reform der Landesverwaltung einschließlich des Ausbaus des E-Government, der Entwicklung des Verwaltungspersonals und finanzpolitischer Ziele. Stattdessen wurde jetzt ein Vorschlag der vollständigen Neuordnung beider kommunaler Ebenen vorgelegt, ohne sich allerdings mit den Effekten auf den Einsatz von Personal und Sachmitteln auseinanderzusetzen.

### **6. Ausblick: Angekündigte Gemeindestrukturreform muss sich auch am Leitbild des Grundgesetzes messen lassen**

Der Leitbildentwurf zeigt, dass offenbar nicht mehr nur um eine Reform der Verwaltung, sondern bereits auch weitere Gemeindegebietsreform vorbereitet wird. Hierfür erscheint es wichtig, sich 25 Jahre nach Wiedererlangung der Kommunalen Selbstverwaltung den Kern der Kommunalen Selbstverwaltung in Erinnerung zu rufen:

In einem Beschluss vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 – hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung in bemerkenswerter Klarheit zusammengefasst. Kernaussagen dieses grundgesetzlichen Leitbildes sollen wegen der Bedeutung für den weiteren Reformprozess auch an dieser Stelle wiedergegeben werden:

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist danach **Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung.**

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, werde daher – so der Senat - maßgeblich durch das **Prinzip der Partizipation** geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeute 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. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordere 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**. Hierfür gewährleiste die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichere so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung.

Dem Wesen der institutionellen Garantie entsprechend beziehe sich der Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht auf die individuelle Gemeinde, sondern sei abstrakt-generell zu verstehen. Vor diesem Hintergrund komme es bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach den Ausführungen des Verfassungsgerichts nicht darauf an, ob die Verwaltungskraft einer Gemeinde für die Bewältigung der Aufgabe tatsächlich ausreiche. 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 habe auf die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich keinen Einfluss; vielmehr müsse 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.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiere ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich **aller** Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden.

Der Gesetzgeber habe 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. Auch wenn die Verwaltungskraft der einzelnen Gemeinde grundsätzlich ohne Bedeutung für die Bestimmung der örtlichen Angelegenheiten sei, können die Aufgaben nicht für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein. Die Gemeinden seien Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaats könne ihr Interesse an einer möglichst weit gehenden Zuständigkeitszuweisung nicht beanspruchen. Trotz örtlicher Bezüge sei 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 sei.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiere 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 (in der Diskussion in Brandenburg ein nicht selten angeführtes Argument) - scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aber nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der **gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt** wird. Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigten eine „Hochzonung“ erst, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationaler und billiger arbeiten könnte, setze 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 sei 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.

Die vollständige Entscheidung ist über die Internetseite des Bundesverfassungsgerichts aufrufbar.

Ein Leitbild für eine, eine Gemeindegebietsreform einschließende Verwaltungsstrukturreform des Landes muss sich an dem Leitbild des Grundgesetzes messen lassen. Aus Sicht der Landesgeschäftsstelle stützen die Ausführungen jedenfalls die gemeindliche Erwartung nach Stärkung der gemeindlichen Aufgabenträgerschaft 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.

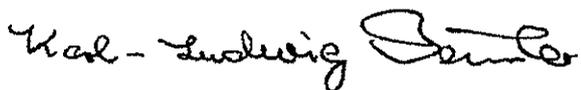
#### **7. Abschließende Bitte:**

Hinweise für eine Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zu dem Leitbildentwurf nehmen wir gerne – wegen der einzuhaltenden Frist zunächst bis zum 5. Juni 2015, aber auch später für die weitere Positionierung im Rahmen des öffentlichen Dialoges entgegen.

Ferner erinnert die Landesgeschäftsstelle an ihr Angebot, zentrale Veranstaltungen anzubieten.

Bei Rückfragen steht in der Landesgeschäftsstelle Herr Graf zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Ludwig Böttcher

Anlagen