

Einleitung des Abschlussberichts der EK 5/2

1. Vorbemerkung	1
2. Zusammenfassung	5
I. Ausgangslage und Ziele	5
II. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.....	7
III. Gemeinden	9
IV. Landkreise	11
V. Kreisfreie Städte.....	12
VI. Landesverwaltung	13
VII. Personal.....	14
VIII. Finanzausgestaltung	14

1. Vorbemerkung

Der Landtag Brandenburg hat eine Enquete-Kommission eingesetzt, um Möglichkeiten für eine verbesserte Verteilung der Aufgaben der brandenburgischen Landes- und Kommunalverwaltungen und für gut funktionierende und zugleich bezahlbare Verwaltungsstrukturen und -prozesse zu finden. Der Landtag hat erkannt, dass die erheblichen demografischen Veränderungen der nächsten Jahre, also der Bevölkerungsschwund in vielen Regionen und die künftige Zusammensetzung der Bevölkerung, Anpassungen in vielen Lebensbereichen unverzichtbar machen.

Diese Enquete-Kommission hat nicht nach schnellen Antworten gesucht, sondern eine ausgiebige Erkundung der möglichen Anpassungen vorgenommen, allerdings von vornherein beschränkt auf die Frage: „Wie können die Landes- und Kommunalverwaltungen zukunftsfest gestaltet werden?“ Für eine Beschäftigung mit den zahlreichen weiteren Fragen – zum Beispiel: Was bedeutet die demografische Entwicklung für die übrigen Lebensbereiche der Einwohnerinnen und Einwohner Brandenburgs und welche Reaktionsmöglichkeiten bestehen für die brandenburgische Wirtschaft – hatte diese Enquete-Kommission keinen Auftrag.

Die demografische Entwicklung kann durchaus als „dramatisch“ bezeichnet werden. Für die Wirtschaft von besonderer Relevanz ist der prognostizierte Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 28 Prozent; in einigen – von der Metropole Berlin weiter entfernten – Regionen reduziert sich die Anzahl der Erwerbstätigen sogar auf die Hälfte! Hiermit zugleich sind erhebliche Negativeffekte in der ohnehin schwierigen Finanzentwicklung von Land und Kommunen verbunden.

Verwaltung kostet Geld, und zwar das Steuergeld der Brandenburger Bevölkerung. Sie hat einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung effektiv, d.h. mit hoher Qualität, und zugleich möglichst kostengünstig organisiert ist. Sie hat einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung erreichbar ist. „Verwaltung“ bedeutet gerade in diesem Zusammenhang die Erreichbarkeit von kompetenten Ansprechpartnern. Diese treffen rechtmäßige und insgesamt sachgerechte Entscheidungen; in angemessener Zeit

und den spezifischen, insbesondere örtlichen Anforderungen gerecht werdend. Diese müssen guten Gewissens verantwortet werden. Die Enquete-Kommission war daher aufgefordert, Vorschläge für Verwaltungsstrukturen zu entwickeln, die einerseits bezahlbar, andererseits möglichst bürgernah, effektiv und effizient strukturiert sein müssen.

Die Wissenschaft geht davon aus, dass im Prinzip Verwaltungen umso kostengünstiger und qualitativ besser werden, je mehr Fälle sie in den einzelnen Aufgabengebieten zu bearbeiten haben. Diese Erkenntnis ist auch gut nachvollziehbar, da die einzelnen Aufgabenbereiche einer Verwaltung bei hohen Fallzahlen ausgelastet werden und damit zugleich eine Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglicht wird. Es sind aus diesem Blickwinkel Verwaltungsstrukturen mit einer starken Zentralisierung geboten.

Mit der weitgehenden Zentralisierung der Verwaltung bliebe allerdings ein Stück Bürgernähe auf der Strecke. Dies wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar, denn: Den Bürgerinnen und Bürgern ist insbesondere eine aktive Teilhabe an Verwaltungsentscheidungen garantiert, die ihre örtliche Lebenssphäre betreffen. Diese auf Verfassungsrecht gegründete Feststellung ist für die Verteilung der Aufgaben von Land und Kommunen von besonderem Gewicht.

Für die Enquete-Kommission war die Beantwortung von vier Fragen von besonderer Bedeutsamkeit:

1. Wie sind die für die Brandenburger Bürgerinnen und Bürger wahrzunehmenden Aufgaben auf die Verwaltungsträger von Land und Kommunen zu verteilen? Gibt es insoweit Änderungsbedarfe gegenüber der bestehenden Aufgabenverteilungsstruktur?

Die Enquete-Kommission hat alle für sie identifizierbaren Aufgaben und Aufgabenteile daraufhin untersucht, ob sie künftig durch Behörden des Landes oder durch die Landkreise und die gemeindlichen Verwaltungen erfüllt werden sollen. Sie hat zahlreiche Empfehlungen für die Verlagerung von Aufgaben gegeben, sich bei anderen Aufgaben für die Beibehaltung der bestehenden Struktur ausgesprochen und schließlich diverse vertiefte Prüfungen empfohlen.

2. Gibt es eine Notwendigkeit für eine erneute landesweite Kreisgebietsreform?

Die Enquete-Kommission sieht gerade mit Blick auf die Entwicklungen der Bevölkerungszusammensetzung die Notwendigkeit einer erneuten landesweiten Kreisgebietsreform. Ohne eine Veränderung der Kreisgebiete wird es künftig nicht möglich sein, die Verwaltungsaufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Sie empfiehlt die Reduzierung der bestehenden 14 Landkreise auf sieben bis zehn Landkreise. Sie empfiehlt zugleich die Prüfung der Effekte für die Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder), wenn sie Landkreisen angehören.

3. Gibt es eine Notwendigkeit für eine erneute landesweite Gemeindegebietsreform? Gibt es die Notwendigkeit für eine Reform der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen ohne gesetzliche Eingriffe in Gemeindegebiete?

Die Enquete-Kommission spricht sich deutlich gegen eine erneute landesweite Gemeindegebietsreform aus. Sie erkennt keine Notwendigkeit für einen derartigen Schritt und sieht die erhebliche Gefahr eines Identitätsverlustes der Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Gemeinde bzw. ihrer Stadt für den Fall einer Gebietsreform.

Die Enquete-Kommission empfiehlt zugleich eine Reform der bestehenden brandenburgischen Ämter: Aus den Ämtern sollen sog. Brandenburgische Amtsgemeinden mit direkt gewählter Amtsgemeindegemeindermeisterin/ gewähltem Amtsgemeindegemeindermeister und einer Amtsgemeindevertretung entstehen. Die Amtsgemeinden sollen im Wesentlichen für die Aufgaben des bisherigen Amtes und für jene weiteren Aufgaben zuständig sein, deren Verlagerung (von der Landes- und Kreisebene auf die Amtsgemeindeebene) die Enquete-Kommission empfiehlt. Dies hat u.a. verfassungsrechtliche Gründe: Es bestehen Zweifel, ob das brandenburgische Amt in dessen derzeitigen Form noch mit den Anforderungen des Bundes- und Landesverfassungsrechts übereinstimmt. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Schaffung von Amtsgemeindeverwaltungen auf vertraglicher Grundlage, die für mindestens (jeweils) 10.000 EW (im Jahr 2030) zuständig sind, um für die gemeindliche Verwaltung zu Effizienzsteigerungen zu gelangen. Dabei ist mit Blick auf dünn besiedelte Landesteile die Gesamtfläche zu beachten.

4. Wie kann auch die landeseigene Verwaltung effektiver, effizienter, bürgernäher und damit zukunftsfest gemacht werden?

Die Enquete-Kommission zeigt zahlreiche Möglichkeiten auf, um diesen Zielen auch für die Landesverwaltung näher zu kommen. In welchem Umfang ein künftiger Verzicht auf landeseigene Verwaltungsstrukturen möglich sein wird, hängt maßgeblich davon ab, in welchem Umfang der Gesetzgeber den Empfehlungen zur Verlagerung von (bisherigen Landes-) Aufgaben auf die Verwaltungen der künftigen Landkreise und Gemeinden folgt. Eine weitgehende Aufgabenverlagerung hat zwei wesentliche Effekte: Die Aufgabe wird näher am Bürger wahrgenommen, durch Landkreise und Gemeinden; die staatlichen Verwaltungsstrukturen werden „schlanker“, da einzelne Landesbehörden überflüssig, andere entlastet werden.

Die Enquete-Kommission hat dem Landtag Brandenburg den hier abgedruckten Abschlussbericht in der Hoffnung vorgelegt, eine Grundlage für die schwierigen Entscheidungen der nächsten Legislaturperiode über die künftigen Verwaltungsstrukturen im „Land des roten Adlers“ geleistet zu haben. Aufgrund der vielfältigen ökonomischen, gesellschaftspolitischen, juristischen, verwaltungswissenschaftlichen, zum Teil sehr fachspezifischen und schwierigen Fragen kann dieser Bericht nicht durchgehend eine „leichte Lektüre“ sein. Der Bericht wendet sich an die Abgeordneten des Landtages, an die Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes, aber eben auch an die Fachleute, um möglichst präzise Empfehlungen zu geben, die auch der recht-

lichen Analyse Stand halten. Daher bitte ich Sie bereits an dieser Stelle um Verständnis, wenn Ihnen die eine oder andere Textpassage ein hohes Maß an Geduld mit den Verfassern abfordert.

Stefan Ludwig

Vorsitzender der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürger-
nah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ im Oktober 2013

2. Zusammenfassung

I. Ausgangslage und Ziele

Brandenburg hat sich nach seiner Wiedergründung am 3. Oktober 1990 zu einem florierenden Bundesland entwickelt. Dazu haben vor allem die brandenburgischen Kommunen, die unseren Bürgerinnen und Bürgern eine gute Heimat bilden, beigetragen.

Im Land ist eine leistungsstarke und moderne Landes- und Kommunalverwaltung entstanden. Vieles von dem, was aufgebaut wurde, bestimmt bis heute die Verwaltungsstruktur im gesamten Land und hat sich bewährt. Die vielfältigen Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung haben diesen Prozess begleitet und hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet.

Ungeachtet dieser positiven Entwicklung steht das Land Brandenburg aber vor großen Herausforderungen:

- Brandenburg wird einen Bevölkerungsrückgang von zwölf Prozent bis zum Jahr 2030, nach einer Prognose die das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) 2010 veröffentlicht hat, erleben. Dies wird überwiegend die berlinfernen Regionen treffen, während der sog. „Speckgürtel“ um die Bundeshauptstadt seinen Bevölkerungsbestand halten wird. Gleichzeitig wird sich die Altersstruktur gravierend ändern. Der Rückgang der Zahl jüngerer Menschen wird mit einem erheblichen Anwachsen der Anzahl älterer Menschen über 65 einhergehen.
- In den nächsten Jahren wird sich die finanzielle Ausstattung des Landes und der Kommunen dauerhaft verringern. Ein Rückgang auf der Einnahmeseite (Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019, Rückgang der EU-Strukturfondsmittel, Abschmelzung des Länderfinanzausgleichs und die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse) geht mit demografiebedingten Anpassungsaufwendungen (Rückbau von Infrastruktur, steigende Pensionen) einher.

Es ist damit absehbar, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Städten und Gemeinden vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und gesellschaftlichen Erwartungshaltungen nicht zukunftsfähig ist und die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form keinen Bestand haben können. Das Land wird die gegenwärtigen Aufgaben- und Verwaltungsstrukturen langfristig nicht mehr mit den zur Verfügung stehenden und voraussichtlich rückläufigen Haushaltsmitteln finanzieren können. Die Strukturen und Aufgaben des Landes, der Landkreise und der Städte und Gemeinden müssen an die sich grundlegend verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Dieser Reformbedarf wird von niemandem in Frage gestellt. Er war einer der zentralen Gründe, warum der Landtag Brandenburg am 23. März 2011 die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ beschlossen hat. Auch die Enquete-Kommission hat in ihrem Zwischenbericht vom 17. August

2012 Handlungsbedarf auf allen Ebenen festgestellt und darauf basierend konkrete Lösungsvorschläge entwickelt.

Diese Enquete-Kommission hat nicht nach schnellen Antworten gesucht, sondern eine ausgiebige Erkundung der möglichen Anpassungen vorgenommen.

Die im weiteren Teil ausführlich dargestellten Probleme und Antworten hat die Enquete-Kommission immer besonders unter dem Blickwinkel der Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger genommen.

Das (Eigen)Interesse der Verwaltungen hatte dahinter zurückzustehen. Besonders gut lässt sich das an den Empfehlungen zu den Gemeinden verdeutlichen. So schlägt die Kommission vor, alle Gemeinden zu erhalten. Lediglich die hauptamtliche Verwaltung, soll dort, wo eine nachhaltige Fortführung der jetzigen Strukturen nicht sinnvoll ist verändert werden. Die Enquete-Kommission nimmt die Bürgerinnen und Bürger aber noch weiter in das Zentrum ihrer Überlegungen, in dem sie betont, dass sich damit die Verwaltung aber nicht aus der Fläche des Landes verabschieden darf. So schlägt sie vor, dass überall dort, wo jetzt Verwaltungsstandorte sind, zumindest ein Bürgerservice bestehen muss. Dort sollen sogar mehr Leistungen als bisher, angeboten werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt hier ein gemeinsames Frontoffice von Städten und Gemeinden, Landkreisen und Landesverwaltung.

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt stehen ist die Empfehlung, die Ämter weiterzuentwickeln. In Zukunft sollen die Brandenburgerinnen und Brandenburger die Entscheidungen und Aufgabenwahrnehmung auf Amtsebene durch direkt gewählte Amtsgemeinderäte mitgestalten können. Dies zeigt auch, dass die Enquete-Kommission bemüht war, neben der Bürgersicht auch die Stärkung des Ehrenamtes und der Demokratie als Ausgangspunkt ihrer Empfehlungen anzusehen.

In den weiteren Teilen dieses Abschlussberichtes erläutert die Enquete-Kommission eine umfassende Funktional- und Verwaltungsstrukturreform, die bereits jetzt vorzubereiten und in der nächsten Legislaturperiode umzusetzen ist. Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass nur ein „ganzheitliches Modell“ den Herausforderungen gerecht wird. Ziel des Reformpaketes ist eine ausgeprägte Stärkung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Kommunale Selbstverwaltung lebt ganz entscheidend davon, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich engagieren und öffentliche Ämter ausüben. Das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben sind für leistungsstarke und lebendige Kommunen unverzichtbar und ein weiteres zentrales Anliegen der Enquete-Kommission. Die Ausstattung der Kommunen als Keimzelle der Demokratie mit leistungsstarken und nachhaltigen Verwaltungsstrukturen ist aus Sicht der Kommission ein bedeutender Schritt hin zu lebendiger kommunaler Demokratie.

Funktional- und Verwaltungsstrukturreform sind daher unmittelbar miteinander verknüpft und können nur bei Berücksichtigung der vorhandenen Wechselseitigkeit ein Höchstmaß an kommunaler Selbstverwaltung realisieren. Die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land erwarten eine bürgernahe und kundenorientierte Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Verwaltungsleistungen sollen und müssen effektiv und effizient angeboten werden. Die Enquete-Kommission hat sich von dieser Erwartungshaltung leiten lassen und ist davon überzeugt, dass das Reformpaket diesen Ansprüchen in vollem Umfang gerecht wird.

Für die Enquete-Kommission war die Beantwortung von folgenden Fragen von besonderem Gewicht:

1. Wie sind die für die Brandenburger Bürgerinnen und Bürger wahrzunehmenden Aufgaben auf die Verwaltungsträger von Land und Kommunen zu verteilen? Gibt es insoweit Änderungsbedarfe gegenüber der bestehenden Aufgabenverteilungsstruktur?
2. Gibt es eine Notwendigkeit für eine erneute landesweite Kreisgebietsreform?
3. Gibt es eine Notwendigkeit für eine erneute landesweite Gemeindegebietsreform? Gibt es die Notwendigkeit für eine Reform der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen ohne gesetzliche Eingriffe in Gemeindegebiete?
4. Gibt es eine Notwendigkeit, eine Einkreisung der vier kreisfreien Städte vorzunehmen?
5. Wie kann auch die landeseigene Verwaltung effektiver, effizienter, bürgernäher und damit zukunftsfest gemacht werden?
6. Welche reformbedingten Auswirkungen sind für das Personal im öffentlichen Sektor zu beachten?
7. Welche reformbedingten finanziellen Auswirkungen sind zu beachten?

Die wesentlichen Ergebnisse und Überlegungen der Enquete-Kommission lassen sich vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausgangslage, des dargestellten Handlungsbedarfes und der verwaltungswissenschaftlichen Grundsätze wie folgt zusammenfassen; sie werden im Einzelnen ausführlich im Abschnitt B erläutert:

II. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Ein zentrales Ziel der Arbeit der Enquete-Kommission bestand darin, zu erkunden, wie die kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg weiter gestärkt werden kann und wie dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Bürger- und Praxisnähe der Verwaltungen trotz der beschriebenen demografischen und finanziellen Entwicklung entsprochen werden kann. Wer mehr Aufgaben hat, kann auch mehr ent-

scheiden. Die Enquete-Kommission hat sich deshalb intensiv und umfassend mit dem Thema „Funktionalreform“ beschäftigt.

Funktionalreform bedeutet dabei sowohl die Aufgabenübertragung vom Land auf die kreisliche Ebene als auch die interkommunale Aufgabenübertragung, d.h. von den Landkreisen auf die gemeindlichen Verwaltungen. Eine solche Aufgabenverlagerung hat zwei wesentliche Effekte: Die Aufgabe wird näher am Bürger wahrgenommen durch Landkreise und Gemeinden; die staatlichen Verwaltungsstrukturen werden „schlanker“, da einzelne Landesbehörden überflüssig, andere entlastet werden.

Bei ihren Empfehlungen zur Funktionalreform hat sich die Enquete-Kommission von ihrem Beschluss zu den „Grundsätzen zur Funktionalreform“ (Beschluss vom 15. Februar 2013) leiten lassen, der das Bekenntnis zu einem Höchstmaß an Kommunalisierung enthält. Eine möglichst umfassende Kommunalisierung von Landesaufgaben ermöglicht es, regional bedeutsame Entscheidungen unter Beteiligung der lokalen Akteure und unter Nutzung der vor Ort vorhandenen Sach- und Fachkompetenz treffen zu können und diese Entscheidungen mit einem hohen Maß an Legitimation und Akzeptanz zu versehen.

Konkret bedeutet dies, dass eine Verlagerung von Aufgaben auf die untere kommunale Verwaltungsebene grundsätzlich Vorrang vor einer Kommunalisierung auf der Kreisebene besitzt. Ebenso ist die Übertragung von Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe gegenüber einer Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit vorzugswürdig. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission auch eine Prüfung, ob die bereits übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten (teilweise) künftig den Status von (pflichtigen) Selbstverwaltungsaufgaben erhalten können.

Neben der Aufgabenwahrnehmung „aus einer Hand“ vor Ort sieht die Enquete-Kommission den Auf- und Ausbau von Front- /Backoffice-Strukturen als weitere Möglichkeit und Chance, kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Die Möglichkeiten, die sich hierbei im Zusammenhang mit dem E-Government bieten, sind aus Sicht der Kommission konsequent zu nutzen.

Eine Kommunalisierung von Aufgaben muss nicht in jedem Fall zu einer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung führen. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Kooperationshoheit eröffnet den Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Mehrheit der Mitglieder der Kommission weist aber darauf hin, dass die Bildung von Zweckverbänden oder der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit nicht zwingend zu dauerhaft stabilen und tragfähigen Strukturen führen muss. Zudem ist die Meinungsbildung in den Entscheidungsgremien mit Problemen verbunden und wirft auch Fragen nach einer ausreichenden demokratischen Legitimität auf. Kooperationen sind nach Auffassung der Enquete-Kommission kein Ersatz für eine umfassende Kommunalverwaltungsstrukturreform.

Der Grundsatz der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung findet dort seine Grenzen, wo die Übertragung neuer Aufgaben aus ökonomischer Sicht unververtretbar ist oder mit erheblichen fachlichen Nachteilen verbunden wäre. Auch aus politischen Gründen kann eine Aufgabenübertragung bedenklich sein, wenn dies zu Entscheidungsdefiziten führen kann. Eine Aufgabenübertragung vom Land auf die Kreisebene und von der Kreisebene auf die untere kommunale Ebene ist nicht möglich, wenn dies durch Europa- oder Bundesrecht ausgeschlossen ist.

Eine Funktionalreform bedingt leistungsstarke kommunale Verwaltungsträger, die in der Lage sind, alle ihnen obliegenden Aufgaben bürgernah, effizient und effektiv zu erfüllen. Dies betrifft sowohl die Landkreise als auch die gemeindlichen Verwaltungen. Die Enquete-Kommission hat sich daher sehr intensiv mit der Verwaltungsstruktur auf beiden Ebenen auseinandergesetzt und in beiden Fällen Modelle entwickelt, wie die Ebenen künftig ausgestaltet sein könnten.

III. Gemeinden

Die Enquete-Kommission spricht sich auf der Grundlage der erfolgten Anhörungen, der Berücksichtigung wissenschaftlicher Gutachten und durchgeführter Informationsreisen gegen eine erneute landesweite Gemeindegebietsreform aus. Sie empfiehlt den Erhalt aller Städte und Gemeinden, da keine Notwendigkeit gesehen wird, die im Jahr 2003 entstandenen 419 Städte und Gemeinden (hierzu zählen die 144 amtsfreien Städte und Gemeinden, die 271 amtsangehörigen Gemeinden sowie die vier kreisfreien Städte) als politische Entscheidungsträger gesetzlich zu größeren Einheiten zusammenzufassen. Weder ist feststellbar, dass es aktuell Defizite bei der Entscheidungsfindung gibt, noch ist absehbar, dass es in Zukunft zu solchen Problemen kommen könnte, selbst wenn die Einwohnerzahlen in vielen Städten und Gemeinden zurückgehen. Mit einer erneuten Reform würde auch die erhebliche Gefahr verbunden sein, dass die seit 2003 entstandenen Strukturen und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Stadt bzw. ihrer Gemeinde negativ beeinflusst werden könnten. Freiwillige Zusammenschlüsse schließt dieser Grundsatz aber nicht aus.

Etwas anderes gilt für die 200 hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene, derer sich die 419 Gemeinden zur Erledigung ihrer Aufgaben und zur Umsetzung ihrer Entscheidungen bedienen.

Bereits jetzt sind viele der hauptamtlichen Verwaltungen für weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) zuständig. Die Zahl der betroffenen Verwaltungen wird durch die demografische Entwicklung deutlich ansteigen. Die Enquete-Kommission stand deshalb vor der schwierigen Aufgabe, einen Weg zu finden, wie die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen reduziert werden kann, ohne dass nur eine Stadt oder Gemeinde (!) ihre politische Eigenständigkeit verlieren muss. Das Interesse der Städte und Gemeinden, ihren Bürgerinnen und Bürger auch künftig noch leistungsstarke und finanzierbare hauptamtliche Verwaltungen anzubieten, die

Partner, Begleiter und Garanten der kommunalen Selbstverwaltung sind, war ein tragender Gedanke der gesamten Arbeit der Enquete-Kommission.

Im Ergebnis hält es die Kommission für erforderlich, die Zuständigkeitsbereiche der hauptamtlichen Verwaltungen deutlich und nachhaltig zu vergrößern. Dies schafft auch die Möglichkeit, der gemeindlichen Selbstverwaltungsebene zusätzliche Aufgaben zu übertragen, was andernfalls ausgeschlossen wäre. Ebenso kann dies sicherstellen, dass der erreichte hohe Leistungs- und Servicestandard der hauptamtlichen Verwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger der fortbestehenden 419 Städte und Gemeinden gewährleistet bleibt. Wird die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen nicht reduziert, wird dies in manchen Regionen zu unverhältnismäßig hohen Kosten je Einwohner – z.B. für Personal – führen. Dies müsste letztlich aus den Kassen der betroffenen Gemeinden finanziert werden. In der Folge stünde noch weniger Geld für gemeindliche Aktivitäten zur Entwicklung des Gemeinwesens zur Verfügung. Es ist aus Sicht der Enquete-Kommission nicht richtig, Geld für hauptamtliche Verwaltungen auszugeben, wenn dieses Geld besser für das kommunale Leben in den fortbestehenden 419 Städte und Gemeinden eingesetzt werden kann. Dass viele Vertreterinnen und Vertreter der 200 hauptamtlichen Verwaltungen dies anders sehen, ist verständlich, aber aus Sicht der Enquete-Kommission nicht überzeugend.

Die Enquete-Kommission hat daher in ihrer Sitzung am 14. Juni 2013 beschlossen, dass hauptamtlichen Verwaltungen auf gemeindlicher Ebene die Mindesteinwohnerzahl von 10.000 (ausgehend von der Prognose der Einwohnerzahl im Jahr 2030 als Sollgröße) vorgegeben werden soll. Der Flächenfaktor hat bei den Abwägungen um den konkreten Verwaltungszuschnitt Berücksichtigung zu finden. Einer flächendeckenden Gemeindegebietsreform bedarf es nicht.

Die Ämter haben sich grundsätzlich bewährt. Allerdings ist es im Hinblick auf das Ziel,

- die Gemeindestruktur trotz Einwohnerrückgangs nicht erneut gesetzlich zu verändern,
- die gemeindliche Selbstverwaltung durch zusätzliche Aufgaben zu stärken und
- gleichwohl die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen zu reduzieren,

geboten, diese größeren Verwaltungseinheiten mit einer unmittelbaren demokratischen Legitimation auszustatten.

Verwaltungen bedürfen der Steuerung und Kontrolle. Je größer eine Verwaltung wird, desto größer wird die Gefahr, dass sie ein „Eigenleben“ entwickelt. Die bisherigen Amtsausschüsse der Ämter und die Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren haben gute Arbeit geleistet. Entstehen aber größere Verwaltungseinheiten, die noch mehr Aufgaben wahrnehmen sollen, dann erscheint es aus Sicht der Enquete-Kommission unverzichtbar, dass die Amtsausschüsse nicht nur aus „entsandten Mitgliedern“ der Gemeinden bestehen, sondern die Mitglieder direkt von den Bürgerin-

nen und Bürgern gewählt werden. Die Amtsausschüsse wären dann echte Gebietsvertretungen, was auch verfassungsrechtlich wegen des größeren Aufgabenbestandes notwendig sein kann.

Die Enquete-Kommission schlägt daher eine Weiterentwicklung des Amtes vor. Sie regt an, dass sich der Gesetzgeber dabei am rheinland-pfälzischen Verbandsge-meindemodell orientiert. Dieses Modell sieht vor, dass sowohl die Vertretung als auch der Hauptverwaltungsbeamte (bisher die Amtsdirektorin/ der Amtsdirektor) un-mittelbar gewählt werden. Eine Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten ist Aus-druck des Grundprinzips, dass ein Höchstmaß an bürgerschaftlicher Teilhabe bei allen bedeutenden Entscheidungen gewollt ist. Die Enquete-Kommission schlägt vor, das fortentwickelte Amt als „Brandenburgische Amtsgemeinde“ zu bezeichnen.

Das Ziel des Erhalts aller 419 Gemeinden macht es nicht erforderlich, überall im Land Brandenburgische Amtsgemeinden zu gründen. Viele Gemeinden, die auch bis 2030 noch mehr als 10.000 EW haben, können als Einheitsgemeinden fortbestehen. Auch hier ist es selbstverständlich nicht ausgeschlossen, dass größere Einheitsge-meinden mit ihren hauptamtlichen Verwaltungen sich freiwillig an Brandenburgischen Amtsgemeinden beteiligen. Die Enquete-Kommission ist der Meinung: Es ist nie falsch, wenn größere Verwaltungseinheiten entstehen. Auch Städte und Gemeinden mit deutlich mehr als 10.000 EW können mitmachen. Ihr Status als Stadt oder Ge-meinde bleibt bei diesem Modell selbstverständlich unberührt. Gemeinsame Verwal-tungen zu nutzen und Aufgaben gemeinsam zu erledigen, den Bürgerinnen und Bür-gern gemeinsam einen guten Service zu bieten, wird nicht dazu führen, dass die Identifikation mit der eigenen Stadt oder der eigenen Gemeinde sinkt, wenn ortsnahe Ansprechpartner – z. B. Antrags- und Beratungsstellen – erhalten bleiben. Bereits jetzt gibt es in Brandenburg auch ein gutes Beispiel für eine mobile Verwaltung.

Soweit es trotz der Gründung von Brandenburgischen Amtsgemeinden Schwierigkei-ten bereitet, den Gemeinden und den neuen Amtsgemeinden zusätzliche Aufgaben zu übertragen, weil diese Aufgabenübertragungen deutlich mehr als 10.000 EW er-forderlich machen, vertritt die Enquete-Kommission die Auffassung, dass diese Auf-gaben in Front- und Backoffice-Tätigkeiten aufgeteilt werden sollten. Frontoffice soll-ten immer die gemeindlichen Verwaltungen mit ihren Außenstellen und mobilen Ein-heiten sein.

IV. Landkreise

Auch auf der Ebene der Landkreise sind angesichts des demografischen Wandels in Brandenburg bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen und einer geringeren Finanzausstattung strukturelle Veränderungen aus Sicht der Enquete-Kommission unvermeidbar.

Erstes Ziel ist auch hier, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Dies kann dadurch erreicht werden, dass die empfohlenen Aufgabenübertragungen aus der

Landesverwaltung konsequent vollzogen werden. Diese zusätzlichen Aufgaben und auch die schon übertragenen staatlichen Aufgaben sprechen dafür, die Zahl der Landkreise zu reduzieren. Auch Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben, die die Landkreise trotz deutlicher Reduzierung der hauptamtlichen Verwaltungen für die 415 kreisangehörigen Gemeinden fortführen müssen, können dann am effektivsten und effizientesten wahrgenommen werden, wenn auf der Kreisebene weniger, aber dafür besonders leistungsstarke Verwaltungen bestehen.

Die Kommission empfiehlt nach auch hier erfolgter umfangreicher Anhörung von Verwaltungsexperten und Wissenschaftlern sowie einem intensiv geführten Abwägungs- und Entscheidungsprozess die Reduzierung der Anzahl der bestehenden 14 Landkreise auf sieben bis höchstens zehn Landkreise (Beschluss vom 14. Juni 2013).

Weniger Landkreise heißt nicht weniger Bürgernähe und weniger Selbstverwaltung. Zwar werden die Landkreise größer und damit auch die Fahrtwege für ehrenamtliche Kreistagsabgeordnete länger, aber selbst bei sieben Landkreisen sieht die Enquete-Kommission das rechtlich zulässige Höchstmaß noch nicht als überschritten an. Ein guter Bürgerservice bleibt erhalten, denn einerseits sollen die Gemeinden und Amtsgemeinden grundsätzlich für alle Verfahren Frontoffice sein. Andererseits werden auch die neuen Kreisverwaltungen Außenstellen fortführen.

V. Kreisfreie Städte

Brandenburg hat vier kreisfreie Städte: Potsdam, Cottbus, Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder). Bis auf Potsdam werden auch diese Städte in den nächsten Jahren einen deutlichen Einwohnerrückgang erleiden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne kreisangehörige Städte in den nächsten Jahren die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte überholen. Insbesondere die Soziallasten, aber auch die Unterhaltung besonderer sozialer und kultureller Infrastruktur dieser Oberzentren belasten die Stadtkassen.

Wegen ihres Status als kreisfreie Stadt müssen sie auch alle Aufgaben erledigen, die die Landkreise haben, selbst wenn diese Aufgaben im Stadtgebiet nur von geringerer Bedeutung sind. Zwar gibt es die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit, aber ihre Realisierung ist schwierig. Die Enquete-Kommission hat sich dies insbesondere am Beispiel von Cottbus erläutern lassen.

Die Enquete-Kommission sieht, dass die Kreisfreiheit für alle vier Städte von großer Bedeutung ist, weil dieser Status nach außen hin als Signal für ihre besondere Bedeutung im Land Brandenburg verstanden wird. Die Kreisfreiheit und die Funktion als Oberzentrum sehen sie in einem engen Zusammenhang.

Ob und wie sich eine Einkreisung einzelner Städte auf die finanzielle Situation auswirken würde, konnte die Enquete-Kommission nicht abschließend beurteilen. Dies hängt auch vom künftigen Kreiszuschnitt ab.

Im Ergebnis ist die Kommission der Auffassung, dass eine vertiefte und zielgerichtete Prüfung durchgeführt werden soll, ob eine Einkreisung von kreisfreien Städten bei Erhalt und Stärkung der Funktion als Oberzentrum vorgenommen werden soll. Hierbei sollen nach Auffassung der Enquete-Kommission insbesondere die finanziellen Auswirkungen einer Einkreisungsentscheidung geprüft werden.

VI. Landesverwaltung

Die Enquete-Kommission ist davon überzeugt, dass der demografische Wandel, der Personalabbau in der brandenburgischen Landesverwaltung und die empfohlene umfassende Funktionalreform zu weitgreifenden Veränderungen auf der Ebene der Landesverwaltung führen werden. Konkrete Auswirkungen im Hinblick auf die weiterhin zu erfüllenden Aufgaben, die formale Organisationsstruktur, das Personal, die Vernetzung und Kommunikation zwischen den Verwaltungsträgern und die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern sind unvermeidlich und beabsichtigt. Die Landesverwaltung kann und soll sich aus Sicht der Enquete-Kommission in erster Linie künftig auf die Gewährleistung und Steuerung der Erledigung der Aufgaben konzentrieren („Gewährleistungsstaat“).

Die Enquete-Kommission spricht sich für folgendes aus:

- der zweistufige Verwaltungsaufbau ist zu erhalten;
- der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung ist zu beachten;
- weitere interne Serviceaufgaben sollten gebündelt erledigt werden;
- das E-Government innerhalb der Landesverwaltung ist zu befördern;
- Aufgabenkritik bleibt eine Daueraufgabe.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, ob vor dem Hintergrund umfangreicher Aufgabenverlagerung ein oder mehrere Landesfachämter als Landesoberbehörden gegründet werden sollten, die mehreren Ministerien fachlich zuarbeiten und ihre verbleibenden Vollzugsaufgaben erledigen. Es sollten keine Aufsichtsfunktionen wahrgenommen werden, weil dies dem Grundsatz der Zweistufigkeit der Landesverwaltung widersprechen würde.

VII. Personal

Die Umsetzung einer Funktional- und Verwaltungsstrukturreform macht es nach Auffassung der Enquete-Kommission erforderlich, sich intensiv mit der Qualifizierung des Personals im öffentlichen Sektor auseinanderzusetzen. Jeder einzelne Beschäftigte muss sich in Zeiten der zunehmenden Aufgaben- und Themenkomplexität sowie der rasanten Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie vielseitigen Anforderungen stellen.

Die Enquete-Kommission ist auch der Meinung, dass vor dem Hintergrund des Reformpakets vergleichbare Wissensstände und Kompetenzen bei den Landes- und Kommunalbeschäftigten aufgebaut werden sollten. So wäre ein flexibler Personaleinsatz realisierbar, und die Rotationsmöglichkeiten zwischen den Verwaltungsebenen könnten verbessert werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher den Aufbau eines wissenschaftlich qualifizierten Studiengangs für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst, der den vorhandenen Einstellungsbedarfen bei Land und Kommunen Rechnung trägt und die gemeinsame Ausbildung von Land und Kommunen ermöglicht. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen sollten bereits in das Haushaltsaufstellungsverfahren 2015 einfließen, da spätestens ab 2018 ein Mangel an kompetenten und qualifizierten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern entstehen wird. Neben einer hochwertigen Ausbildung für Beschäftigte im öffentlichen Sektor ist auch eine systematische Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten erforderlich. Die Enquete-Kommission regt daher die Entwicklung entsprechender Fortbildungskonzepte und -angebote an.

Eine umfassende Funktionalreform setzt aus Sicht der Enquete-Kommission auch eine Überprüfung und Anpassung der Personalbedarfsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung voraus. Die Kommission empfiehlt daher, bereits beschlossene Personaleinsparungen nicht in Frage zu stellen. Ein möglicher Mehrbedarf im Zuge einer Funktionalreform ist aus Sicht der Enquete-Kommission vorrangig im Hinblick auf den bereits geplanten Zielbestand Ende 2018 zu beurteilen. Die Enquete-Kommission regt an, den Personalabbau in der brandenburgischen Landesverwaltung auch künftig sozialverträglich auszugestalten.

VIII. Finanzausgestaltung

Die Enquete-Kommission ist der Überzeugung, dass die Umsetzung der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform zunächst zu einem finanziellen Mehrbedarf für die Landkreise und Gemeinden führen wird und sich erst langfristig Synergieeffekte einstellen werden. Dieser Mehrbedarf, der von der Enquete-Kommission gegenwärtig nicht bezifferbar ist und der erst auf der Grundlage des strikten Konnexitätsprinzips für jede einzelne Aufgabe zu ermitteln sein wird, darf aber im Ergebnis nicht dazu führen, dass der funktionalreformerische Ansatz allein aus diesem Grund unterbleibt.

Die Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform muss mit einer Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Landkreisen sowie den 419 Städten und Gemeinden (hierzu zählen die 144 amtsfreien Städte und Gemeinden, die 271 amtsangehörigen Städte und Gemeinden sowie die vier kreisfreien Städte) bzw. der gemeindlichen Ebene einhergehen. Nach Auffassung der Enquete-Kommission ist die Reform mit einer Anschubfinanzierung, die eine Teilentschuldung mit umfasst, zu begleiten. Zudem sind die gegenwärtigen Regelungen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs den geänderten Verwaltungsstrukturen anzupassen und ein geeignetes Ausgleichskonzept innerhalb des allgemeinen horizontalen Finanzausgleichs zu entwickeln.