Brandenburgischer Landtag

Enquete-Kommission 5/2

„Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“

Abschlussbericht (Entwurf, 2. Neudruck)

Bearbeitungsstand: Donnerstag, 26. September 2013

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS 4

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 4

A. EINLEITUNG 5

1. Vorbemerkung 5

2. Zusammenfassung 8
I. Ausgangslage und Ziele 8
II. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben 10
III. Gemeinden 12
IV. Landkreise 14
V. Kreisfreie Städte 15
VI. Landesverwaltung 16
VII. Personal 17
VIII. Finanzausgestaltung 17

B. BERICHT 19

1. Teil: Auftrag, Ausgangslage und Handlungsbedarf 19
I. Einsetzungsbeschluss und Verfahren 19
II. Ausgangslage: Demografie und Finanzen, Bürgersicht 21
1. Demografische Entwicklung 21
a) Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg in den 1990ziger Jahren 21
b) Entwicklung seit dem Jahr 2000 22
c) Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030 22
d) Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge 25
2. Landes- und Kommunalfinanzen 26
a) Zur aktuellen Situation von Landes- und Kommunalfinanzen 26
b) Die künftigen finanziellen Rahmenbedingungen für eine Verwaltungsstrukturreform 27
3. Die Sicht der Bürger 29
a) Die Qualität der Verwaltung 29
(1) Die Ergebnisse der Bürgerumfrage der Enquete-Kommission 30
(2) Bürgerschaftliches Engagement in Brandenburg 30
b) Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen sowie bei Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren 31
III. Reformgeschichte im Land Brandenburg 32
1. Ämterbildung 1992 33
2. Kreisneugliederung und Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt (1993) 33
3. Funktionalreformprozess in den letzten 20 Jahren und Schlussfolgerungen für die Identifizierung übertragbarer Landesaufgaben 35
4. Die Gemeindestruktur- und Gemeindegebietsreform 2001/2003 und deren verfassungsgerichtliche Würdigung 36
5. Reform der Raumplanung 39

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

6. Reformen der Landesverwaltung 40

2. Teil: Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Brandenburg 41
I. Aktuelle Situation 42
II. Grundsätze der künftigen Aufgabenwahrnehmung 43
1. Grundsätze staatlichen Handelns 43
2. Grundsatz der Subsidiarität 45
a) Aufgabenwahrnehmung durch Dritte 45
3. Grundsatz der Bürgernähe und Kundenorientierung 46
III. Instrumente für die Absicherung der künftigen Aufgabenwahrnehmung 46
IV. Funktionalreform 46
1. Grundsatz der „echten Kommunalisierung“ und Organkompetenzen 48
2. Grundsatz über die Schaffung einfacher, überschaubarer und klarer Verwaltungszuständigkeiten 49
a) Organleihe als „Ausnahmetatbestand“ 49
b) Grenzen der Kommunalisierung 49
3. E-Government 54
4. Front/Backoffice-Aufgabenverteilung 58
5. Kommunale Zusammenarbeit 58
6. Konkrete Vorschläge für eine Funktionalreform in Brandenburg 59
7. Folgen einer Funktionalreform 61
VI. Empfehlungen zur Kommunalisierung von Aufgaben 63
1. Landesaufgaben (Funktionalreform I) 63
a) Empfehlungen für eine Kommunalisierung von Aufgaben 63
b) Empfehlungen gegen die Kommunalisierung von Aufgaben 64
c) Weitere Empfehlungen, insbesondere für eine vertiefte Prüfung 65
(1) Die Möglichkeit einer Kommunalisierung der folgenden Aufgaben soll vertieft geprüft werden: 65
(2) Weiterhin bedürfen die folgenden Fragen einer vertieften Prüfung: 65
(3) Darüber hinaus werden die folgenden Empfehlungen gegeben: 66
2. Aufgaben der Landkreise (Funktionalreform II/ interkommunale Funktionalreform) 66
a) Empfehlungen für eine Aufgabenverlagerung 66
b) Empfehlungen gegen eine Verlagerung kreislicher Aufgaben 67
c) Empfehlungen für eine vertiefte Prüfung 67
d) Darüber hinaus werden die folgenden Empfehlungen gegeben: 67

3. Teil: Gemeinden 69
I. Ausgangslage 69
II. Empfehlungen 71
III. Ziel: Stärkung der Einheitsgemeinden und Weiterentwicklung des Amtes 73
1. Erhalt aller Gemeinden 73
2. „Brandenburgische Amtsgemeinde“ 74
3. Soll-Mindesteinwohnerzahl 75
a) Flächenfaktor 77
b) Kriterien 78
IV. Verwaltungs(neu)zuschnitt der Gemeindeverwaltungen 82
V. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Amtes zu einer brandenburgischen Amtsgemeinde 83
VI. Konzeption und gesetzgeberische Vorgehensweise zur Entwicklung der brandenburgischen Amtsgemeinde 86
VII. Kommunalverfassungsrecht 91

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

4. Teil: Landkreise 92
I. Ausgangslage 92
II. Empfehlungen 96
III. Ziele und Rahmenbedingungen 100
1. Ziele einer Kreisgebietsreform: 100
a) Erzielung größerer Effizienz und Effektivität 100
b) Fusionsrendite 101
c) Erhalt und Stärkung der bürgerschaftlich-partizipatorischen Komponente 102
(1) Kreislicher Aufgabenbestand 102
(2) Gemeindeverbandlicher Größenzuschnitt 102
IV. Gemeinwohlinteresse 105
V. Neugliederungsvarianten 107
1. Regelungsoptionen und Grundannahmen 107
2. Landkreis-Modelle 107
a) „5+1“ 107
b) „14+4“ und „12+1“ 108
c) „8+1“ / „8+x“ 109
d) Neugliederung der Landkreise nur innerhalb bestehender Landkreisgrenzen? 110

5. Teil: Kreisfreie Städte 111
I. Ausgangslage 111
II. Problem 111
III. Anhörung 113

6. Teil: Landesverwaltung 116
I. Ausgangslage 116
1. Verwaltungsmodernisierung in der Landesverwaltung 116
2. Personalbestand und Personalbedarfsplanung 117
3. Administrative Zusammenarbeit mit Berlin und anderen Ländern 117
II. Grundsätze und Empfehlungen 118
1. Grundsätze 118
2. Empfehlungen 119
a) Zweistufiger Verwaltungsaufbau 119
b) Einräumigkeit der Verwaltung 120
c) Landesfachamt 120
d) Weitere Bündelung von Serviceaufgaben 122
e) Berlin 124
III. Personal 124
1. Personalentwicklung 124
2. Personalbedarfsplanung 125

7. Teil: Finanzsituation 128
I. Ausgangslage: 128
1. Landeshaushalt 128
2. Kommunalverwaltungen 129
II. Reform-Anschubfinanzierung 132

8. Teil: Weiterer Prozess 135

C QUELLENVERZEICHNIS 136

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

D. ANHANG 144

I. Übersicht der Mitglieder der Enquete-Kommission 5/2 144

II. Sitzungsübersicht der Enquete-Kommission 5/2 144

III. Übersicht der Anzuhörenden und Sachverständigen 144

IV. Sitzungsübersicht der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung 144

V. Übersicht zur möglichen Zahl von hauptamtlichen Verwaltungen 144

VI. Erläuterung zu den Empfehlungen über die Kommunalisierung einzelner Aufgaben (Funktionalreform I und II)..... 144

VI. Erläuterung zu den Empfehlungen über die Kommunalisierung einzelner Aufgaben (Funktionalreform I und II)..... 145

I. Grundsatzbeschluss Funktionalreform 145

II. Übertragung von Aufgaben des Landes auf die kommunalen Verwaltungsträger (Funktionalreform I) ... 150

III. Erläuterung zu den Empfehlungen zur interkommunalen Aufgabenübertragung (Funktionalreform II).. 200

IV. Zusammenfassung der Empfehlungen zur Funktionalreform 225

V. Abstimmungsverhalten 231

Abbildungsverzeichnis

[Wird noch ergänzt]

Abkürzungsverzeichnis

[Wird noch ergänzt]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

A. Einleitung

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 Kommunal-Verwaltungen 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

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 Bürger und Bürgerinnen 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 7 bis 10 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 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 gewähltem Amtsgemeindebürgermeister und einer

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 derzeitiger 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 Einwohner (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 rechtlichen 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.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

2. Zusammenfassung

I. Ausgangslage und Ziele

Brandenburg hat sich nach seiner Wiedergründung am 03. 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 12 % bis zum Jahr 2030 nach einer Prognose die das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 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 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 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

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 zurück zu stehen. 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 Front-office von Gemeinden, Landkreisen und Landesverwaltung.

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt stehen ist die Empfehlung die Ämter weiter zu entwickeln. 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 ist 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

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 Bürger und Bürgerinnen 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 zusammenfasen; 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

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 gemeindliche Verwaltungen. Eine solche Aufgabenverlagerung hat zwei wesentliche Effekte: Die Aufgabe wird näher am Bürger wahrgenommen durch Kreise 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/Back-Office-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

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

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 unvertretbar 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 gemeindliche 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 Gemeinden, da keine Notwendigkeit gesehen wird, die im Jahr 2003 entstandenen 419 Gemeinden 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 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 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 Einwohner 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 Gemeinde

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

(!) ihre politische Eigenständigkeit verlieren muss. Das Interesse der Gemeinden, ihrer Bürgerinnen und Bürger auch künftig noch leistungsstarke und finanzierbare hauptamtliche Verwaltungen vorzufinden, 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 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 Gemeinden eingesetzt werden kann. Dass viele 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 –direktoren haben gute Arbeit geleistet. Entstehen aber größere Verwaltungseinheiten, die noch

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 Bürgerinnen 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 Verbandsgemeindemodell orientiert. Dieses Modell sieht vor, dass sowohl die Vertretung als auch der Hauptverwaltungsbeamte (bisher der Amtsdirektor) unmittelbar gewählt werden. Eine Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten ist Ausdruck 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 Einwohner haben, können als Einheitsgemeinden fortbestehen. Auch hier ist es selbstverständlich nicht ausgeschlossen, dass größere Einheitsgemeinden 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 Einwohnern können mitmachen. Ihr Status als Stadt oder Gemeinde bleibt bei diesem Modell selbstverständlich unberührt. Gemeinsame Verwaltungen zu nutzen und Aufgaben gemeinsam zu erledigen, den Bürgerinnen und Bürgern 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 trotz der Gründung von Brandenburgischen Amtsgemeinden es Schwierigkeiten bereitet, den Gemeinden und den neuen Amtsgemeinden zusätzliche Aufgaben zu übertragen, weil diese Aufgabenübertragungen deutlich mehr als 10.000 Einwohner erforderlich machen, vertritt die Enquete-Kommission die Auffassung, dass diese Aufgaben in Front- und Backoffice-Tätigkeiten aufgeteilt werden sollten. Frontoffice sollten immer die gemeindlichen Verwaltungen mit ihren Außenstellen und mobilen Einheiten sein.

IV. Landkreise

Auch auf der Ebene der Landkreise sind angesichts des demografischen Wandels in Brandenburg bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen und einer

Stenografisch 27.09.2013, 12 Uhr

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 7 bis höchstens 10 Landkreise (Beschluss vom 14. Juni 2013).

Weniger Landkreise heißt nicht weniger Bürgernähe und weniger Selbstverwaltung. Zwar werden die Landkreise größer und damit auch die Fahrwege für ehrenamtliche Kreistagsabgeordnete länger, aber selbst bei 7 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 a.d.H., Frankfurt (Oder). Bis auf Potsdam werden auch diese Städte in den nächsten Jahren einen deutlichen Einwohnerrückgang erleiden. Es ist nicht ausgeschlossene, dass einzelne kreisangehörige Städte in den nächsten Jahren die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte überholt 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

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 („Gewährleistungs-Staat“).

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür 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.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 auseinander zu setzen. Jeder einzelne Beschäftigte muss sich in Zeiten der zunehmenden Aufgaben- und Themenkomplexität sowie der sich 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

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

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 Gemeinden 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.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

B. Bericht

1. Teil: Auftrag, Ausgangslage und Handlungsbedarf

I. Einsetzungsbeschluss und Verfahren

Der Landtag Brandenburg hat in seiner 32. Sitzung am 23. März 2011 die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ beschlossen. Der Einsetzungsbeschluss lautet:

„Der Landtag setzt gemäß § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Enquete-Kommissionen des Landtags Brandenburg die Enquete-Kommission 'Kommunal und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020' ein.

Der Kommission gehören sieben Mitglieder des Landtages und sieben Sachverständige an. Die Fraktionen der SPD und DIE LINKE benennen jeweils zwei Mitglieder und zwei Sachverständige, die Fraktionen der CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN je ein Mitglied und einen Sachverständigen. Für jedes Mitglied des Landtages kann ein Stellvertreter benannt werden. Die Landesregierung wird gebeten, mit einem Vertreter an den Sitzungen der Kommission teilzunehmen. Die Enquete-Kommission wird daher beauftragt, folgende Punkte zu bearbeiten und dem Landtag nach einem Zwischenbericht im Sommer 2012 ihre Ergebnisse im II. Quartal des Jahres 2013 vorzulegen:

1. Die Ergebnisse der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993 und der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 sind zu prüfen und unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit in einer zusammenfassenden Bewertung darzustellen. Dabei sind die Erfahrungen anderer Länder, insbesondere der Reformen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu berücksichtigen. Die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten sind vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten.

2. Die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Kommunen und die dabei eingesetzten Personal- und Finanzmittel sind systematisch zu erfassen und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und den sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen zu bewerten. Zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind die Leistungen kritisch zu beurteilen.

3. Die Struktur der Aufgabenverteilung auf allen Ebenen ist kritisch zu bewerten. Es ist zu überprüfen, an welcher Stelle diese Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können und ob auf Ebene der Landesbehörden neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Ländern gefunden werden können. Die Vorschläge dürfen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.

Soerfist, 27.09.2013, 12 Uhr

4. Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, in denen die Qualität und der Umfang kommunaler Kooperationen durch geeignete Maßnahmen einschließlich Änderungen gesetzlicher Regelungen befördert werden kann und in welchem Verhältnis Kooperationen und Fusionen zueinander stehen sollen.

5. Bei der Betrachtung von Neustrukturierungen der Verwaltungseinheiten ist auch die Frage zu untersuchen, ob die Ämter im Land Brandenburg vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung in anderen Ländern umgestaltet oder nach den Erfahrungen anderer Flächenländer neu konzipiert werden müssen.

6. Die Enquete-Kommission soll ausgehend von den Analyseergebnissen dem Landtag verschiedene Modellvarianten einschließlich Mindestgrößen für eine mögliche Neu- beziehungsweise Umstrukturierung der Gebietskörperschaften im Land Brandenburg vorlegen, die den sich verändernden finanziellen und demografischen Bedingungen Rechnung tragen. Die modifizierten Verwaltungsstrukturen sollen flexible und zukunftsfeste Elemente beinhalten, um auf künftige demografische Entwicklungen reagieren zu können. Grundlage für eine Gebietsreform ist eine Funktionalreform. Die Entwicklungen und Reformen in anderen Ländern sollen dabei vergleichend herangezogen werden.

7. Es ist darzulegen, wie die für notwendig erachteten Veränderungen durch die Verteilung der Finanzmittel an die Gebietskörperschaften und den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden können. Dabei ist das verfassungsrechtlich verankerte strikte Konnexitätsprinzip einzuhalten.

8. Die derzeitige E-Government-Strategie der Landesregierung ist zu überprüfen. Dabei ist darzustellen, welche Bedeutung ein modernes E-Government im Zusammenhang mit kommunalen Verwaltungsstrukturänderungen haben kann und welcher Weiterentwicklungsbedarf hierbei besteht.

9. Es sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie die kommunale Selbstverwaltung und das bürgerschaftliche Mitwirken auf kommunaler Ebene gestärkt und zusätzliche lokale Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeführt werden können. Hierzu ist auch eine Evaluierung der Kommunalverfassung vorzunehmen.

10. Im Rahmen einer abschließenden Zusammenfassung sollen die Handlungsempfehlungen einschließlich realistischer Vorschläge für die zeitliche Umsetzung dargestellt werden. Darüber hinaus hat die Enquete-Kommission ausdrücklich die Möglichkeit, dem Landtag weitere Ansatzpunkte und Vorschläge zu unterbreiten, welche als Lösungen für die demografischen und finanzbedingten Veränderungen in Brandenburg herangezogen werden können. Wenn nötig sind zusätzliche Expertisen in Auftrag zu geben. Der Landtag Brandenburg erwartet, dass das Präsidium des Landtages die Arbeit der Enquete-Kommission ermöglicht,

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

begleitet und unterstützt. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass sie über den Entwicklungsstand der Arbeit der Landesverwaltung jederzeit unterrichtet wird, um unnötigen Mehraufwand und Doppelprüfungen zu vermeiden“.[1]

Die konstituierende Sitzung der Kommission fand am 6. Mai 2011 statt. Insgesamt hat die Kommission 26 öffentliche Sitzungen und zwei Klausurtagungen durchgeführt, in deren Rahmen 75 Experten zu den im Einsetzungsbeschluss genannten Themenkomplexen angehört wurden. Ein von der Kommission eingesetzter Unterausschuss, die sog. „Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung“, hat zudem an 13 Tagen Fachgespräche mit Ressortvertretern, Behördenleiter(inne)n und Fachleuten auch aus anderen Bundesländern geführt, um die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Kommunen und die dabei eingesetzten Personal- und Finanzmittel systematisch zu erfassen und damit zugleich den prinzipiell kommunalisierbaren Aufgabenbestand zu ermitteln. Die Enquete-Kommission hat eine 5-tägige Informationsreise nach Schweden und Dänemark unternommen, um vor Ort einen unmittelbaren Eindruck von den Erfahrungen mit den vor kurzem umfassend reformierten Kommunalverwaltungsstrukturen gewinnen zu können. Eine weitere Zweitagesreise hat die Kommissionsmitglieder nach Rheinland-Pfalz geführt, um Hintergrundinformationen über das inzwischen mehr als vier Jahrzehnte praktizierte rheinland-pfälzische Verbandsgemeindemodell zu erlangen[2].

In ihrem Zwischenbericht vom 30. August 2012[3] hat die Kommission zunächst die Ausgangslage analysiert, beschrieben und Handlungsbedarfe festgestellt.

II. Ausgangslage: Demografie und Finanzen, Bürgersicht

1. Demografische Entwicklung

a) Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg in den 1990ziger Jahren

Nach der Wiedervereinigung gab es im Land Brandenburg einen drastischen Geburtenrückgang. Eine Annäherung an das „Geburtenniveau“ der alten Bundesländer erfolgte erst gegen Ende der Dekade. Allerdings war auch dieses Geburtenniveau für die „einfache“ Reproduktion der Bevölkerung nicht ausreichend.[4]

Die 90ziger-Jahre waren zudem von einer hohen Wanderungsdynamik insbesondere in den Berliner Metropolenraum geprägt. Trotz des skizzierten hohen

[1] Drs. 5/2952-B.
[2] Eine Übersicht der Kommissionsmitglieder kann Anlage 1, eine Übersicht der Kommissionssitzungen Anlage 2, eine Übersicht der Sitzungen der AG Aufgabenerfassung Anlage 3 und eine Übersicht aller Anzuhörenden Anlage 4 entnommen werden.
[3] Drs. 5/6000.
[4] Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14.11.2011, Drs. 5/4324, S. 3.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Geburtendefizits war Brandenburg daher das einzige neue Bundesland mit einer – in diesem Zeitraum – insgesamt leicht steigenden Bevölkerungszahl.[5]

b) Entwicklung seit dem Jahr 2000

Demgegenüber sank die Bevölkerungszahl in Brandenburg im Zeitraum von 2000 bis 2009 um rund 90.000 Personen auf 2,51 Mio. Einwohner.

Die Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter ging zurück, insbesondere weil die bereits zuvor bei jungen Frauen zu beklagenden überproportionalen Wanderungsverluste nicht ausgeglichen werden konnten. Zudem war/ist der bundesweit feststellbare Trend zur Kinderlosigkeit auch in Brandenburg erkennbar, wenngleich weniger deutlich ausgeprägt als in den alten Bundesländern. Durch das geringe Geburtenniveau ging die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis unter 15 Jahren um ein Fünftel zurück.

Bereits seit 1990 ist eine überproportionale Steigerung der Lebenserwartung im Land Brandenburg feststellbar, was insbesondere zu einer Zunahme der Zahl der Senioren (zwischen 60 und 80 Jahren) und Hochbetagten (mit einem Lebensalter von über 80 Jahren) führt.

Der Anteil der Ausländer stagniert laut der Statistik des Ausländerzentralregisters seit Jahren bei ca. zwei Prozent.[6]

Ein wesentliches Merkmal der Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg ist die gegenläufige Entwicklung im Berliner Umland und dem weiteren Metropolenraum: Die sich auch nach der Jahrtausendwende fortsetzenden Wanderungsbewegungen bescherten dem Berliner Umland ein Bevölkerungswachstum von 15 Prozent, während die anderen Landesteile im letzten Jahrzehnt einen Bevölkerungsverlust von durchschnittlich elf Prozent hinnehmen mussten.[7]

c) Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030

Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung bei weiteren Wanderungsgewinnen für den engeren Metropolenraum auf voraussichtlich 2,23 Mio. Einwohner zurückgehen. Dabei wird sich der Bevölkerungsrückgang ab dem Jahr 2020 erheblich beschleunigen, da die niedrige Geburtenrate in der Nachwende-Generation zu (weiteren) Geburtenausfällen führen wird („demografisches Echo“). Gleichzeitig werden sich die in den vergangenen Jahren bereits abzeichnenden Unterschiede in der regionalen Verteilung und der Bevölkerungsstruktur vertiefen.[8]

Im Jahr 1990 lebten im Berliner Umland 30 Prozent und im berlinfernen Raum (nunmehr: „weiterer Metropolenraum“) noch 70 Prozent der Gesamtbevölkerung. Im Jahr 2009 war ein Anstieg auf einen Anteil von 36 Prozent im Berliner Umland

[5] Ebd., S. 4.
[6] Ebd., S. 5 ff.
[7] Ebd., S. 8.
[8] Ebd., S. 12 ff.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

feststellbar; und im Jahr 2030 werden es 43 Prozent sein, obwohl dieser Raum nur einen Anteil von zehn Prozent an der Landesfläche ausmacht. Im weiteren Metropolenraum ist der Bevölkerungsrückgang eng mit einer Verringerung der Bevölkerungsdichte verbunden, die bis zum Jahr 2030 flächendeckend fast auf das gegenwärtige Niveau des Landkreises Uckermark absinken könnte. Legt man die aktuellen Landkreisstrukturen (einschließlich der kreisfreien Städte) zugrunde, wird es mittel- und langfristig nur in der Landeshauptstadt Potsdam eine Bevölkerungszunahme geben.[9]

Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird weiter steigen: Weniger Geburten und eine höhere Lebenserwartung führen zu einer verstärkten disproportionalen Verschiebung des Bevölkerungsaufbaus: Die Anzahl der Hochbetagten wird sich bereits im Jahr 2020 verdoppelt haben, im Jahr 2030 wird beinahe jede/r zehnte Einwohner(in) über 80 Jahre alt sein. Diese Altersgruppe wird im Land Brandenburg bundesweit am meisten wachsen.[10]

Auf der Grundlage dieser Prognosen ist zu erwarten, dass das Erwerbsfähigenpotenzial langfristig abnehmen wird und im Jahr 2030 der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenüber stehen wird.[11]

Die problematische Entwicklung wird im dritten Demografiebericht folgendermaßen zusammengefasst:

> „Die Infrastrukturnachfrage wird sich im Zuge der Alterung der Bevölkerung teilweise verändern. Betroffen sind u.a. die Bereiche Bildung, Jugendeinrichtungen, Wohnen, Gesundheit und Pflege. Gleichzeitig hat die Altersstrukturentwicklung Auswirkungen auf die Entwicklung der Haushaltsgrößen, das zur Verfügung stehende Erwerbsfähigenpotenzial, die Zahl der Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher, das Haushaltseinkommen und das Steueraufkommen. Bei auf Landesebene rückläufiger Bevölkerung verschieben sich die Proportionen immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge. Die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen nehmen insbesondere nach 2020 weiter ab. Während die Zahl der Kinder im Alter bis 3 Jahre schon bis 2015 erheblich zurückgehen wird, sind ältere Kinderjahrgänge hiervon erst zeitversetzt betroffen. Die Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) nehmen zahlenmäßig kontinuierlich ab und verringern sich um 30 %. Der Umfang der jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 15 bis unter 45 Jahre) schrumpft bis

[9] Ebd,, S. 14 ff.
[10] Vgl. Bertelsmann Stiftung (2011): Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe, unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf, abgerufen am 20. September 2013.
[11] Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, Drs. 5/4324, S. 15.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

2030 um etwa zwei Fünftel, während die Gruppe der Älteren im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahre noch wachsen und erst nach 2020 unter das jetzige Niveau zurückfallen wird.

Aufgrund steigender Lebenserwartung und zunehmend stärker besetzter Altersjahrgänge wächst die Gruppe der Hochbetagten, deren Zahl sich bereits bis 2020 verdoppeln wird, am stärksten. Aber auch die Zahl der „jungen“ Alten zwischen 65 und unter 80 Jahren wird nach 2020 deutlich wachsen. Die in der Gegenwart bestehende Relation von etwa 60 Kindern, Jugendlichen und Personen im Seniorenalter je 100 Personen im Alter 20 bis unter 65 Jahre wird sich zunehmend verschieben. Im Jahr 2030 ist davon auszugehen, dass der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenübersteht.

Von der Alterung der Bevölkerung ist sowohl das Berliner Umland als auch der weitere Metropolenraum betroffen. Dennoch stellt sich in diesen Teilräumen Brandenburgs die Altersstrukturentwicklung unterschiedlich dar. Die berlinnahen Regionen werden in der Altersgruppe bis unter 15 Jahre erst ab 2015 relativ moderate Rückgänge erleben, während die Rückgänge im weiteren Metropolenraum früher und deutlich stärker ausfallen. Nach 2020 wird der demografische Echoeffekt im weiteren Metropolenraum viel stärker durchschlagen, da dann die nach 1990 geborenen Jahrgänge, die in diesen Regionen durch Abwanderung zusätzlich verringert wurden, in die Familienphase kommen. Das Potenzial an Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) wird im Berliner Umland im Jahr 2030 nur um rund ein Zehntel niedriger als in der Gegenwart ausfallen, im weiteren Entwicklungsraum dagegen um etwa vier Zehntel. Bei den jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 45 Jahre) sind in beiden Teilräumen kontinuierliche Rückgänge wahrscheinlich, die aber im weiteren Metropolenraum prozentual stärker ausfallen werden. Ältere Personen im erwerbsfähigen Alter (45 bis unter 65 Jahre) sind im Berliner Umland aufgrund der Zuwanderung künftig stärker vertreten, und deren Zahl wird auch im weiteren Metropolenraum erst ab etwa 2020 unter das heutige Ausgangsniveau absinken. Die prozentuale Zunahme der Personen im Seniorenalter ab 65 Jahre wird im Berliner Umland mit ca. vier Fünfteln doppelt so hoch ausfallen wie im weiteren Metropolenraum, da die durch Zuwanderung vergleichsweise stärker besetzten mittleren Altersjahrgänge bis zum Jahr 2030 zunehmend in das obere Lebensalter hineinwachsen. Besonders dynamisch verläuft in beiden Teilräumen die Zunahme der Hochbetagten ab 80 Jahre, deren Zahl sich gegenüber 2008 im Berliner Umland fast verdreifachen und im weiteren Metropolenraum verdoppeln wird.“[12]

[12] Ebd., S. 14 ff.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

d) Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge

Der demografische Wandel hat direkte Auswirkungen auf die (öffentliche) Daseinsvorsorge, insbesondere im ländlichen Raum. Durch den Bevölkerungsrückgang wird die vorhandene Infrastruktur – z.B. Straßen, Trink- und Abwasserleitungen – weniger stark genutzt. Oftmals bleiben die Betriebs- und Unterhaltungskosten aber gleich hoch (oder steigen sogar noch an: z.B. die mangelhafte „Durchspülung“ der Abwasserleitungen infolge der sinkenden Benutzerzahl bewirkt zusätzliche Kosten), sodass die Pro-Kopf-Kosten steigen. Das Finanzierungsproblem wird durch die infolge des Bevölkerungsrückganges verminderten Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen an die Kommunen noch verschärft.[13]

Durch die Alterung der Gesellschaft besteht ein erhöhter medizinischer Bedarf, durch den die bestehenden Gesundheitsversorgungsprobleme (partieller Fachärztemangel) in ländlichen Regionen vertieft werden. Auch ein erhöhter Pflegebedarf ist deutlich absehbar, bei gleichzeitigem Rückgang an potenziellem Pflegepersonal (familiär und/oder professionell).[14]

Der in der demografischen Entwicklung wurzelnde Problemhaushalt mit dessen vielfachen Wechselbeziehungen wird beim Blick auf die Anforderungen an das Schulwesen besonders deutlich. Während die Schließung einer Schule wegen des Schülerschwundes in größeren Städten aufgrund der bestehenden Mehrfachangebote (mehrere Schulen des gleichen Typs) in der Regel lediglich einen „Komfortverlust“ durch moderat verlängerte Anfahrtswege innerhalb der Stadt zur Folge hat, begünstigt die Schließung eines Schulstandortes im ländlichen Bereich zahlreiche für die ländliche Region nachteilige Folgewirkungen. Die weitgehende Zentralisierung, insbesondere der weiterführenden Schulen (in den Mittelzentren), bedeutet für die betroffenen Schüler ein Verlust an Lebensqualität durch überlange Fahrtwege und eine insgesamt völlig veränderte Lebenssituation mit überwiegendem Aufenthalt und Aktivitäten am Schulort, so dass sie dem gesellschaftlichen Leben, insbesondere dem Vereinsleben am Heimatort, weitgehend „entzogen“ sind. Ein besonders schwerwiegendes Problem sind in diesem Zusammenhang die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Nachwuchs für die freiwilligen Feuerwehren und andere ehrenamtliche Tätigkeiten. Zu den allgemeinhin bekannten Folgewirkungen der sinkenden Schülerzahlen zählen auch die Probleme, weiterhin einen öffentlichen Personennahverkehr zu gewährleisten, wenn in einigen ländlichen Gegenden keine Schüler mehr vorhanden sind. Der Schülertransport ist m.a.W. das zentrale rechtfertigende Element eines ÖPNV, der von erheblichen Zuschussbedarfen abhängig ist.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[13] Vgl. *Winkel*, Protokoll der Enquete-Kommission v. 19.03.2013 (im Folgenden: P-EK2 5/19 v. 19.03.2013), S. 42 f.
[14] Ebd., S. 45 f.

Um dem Verlust der Lebensqualität durch die skizzierten Entwicklungen in den Arbeitsbereichen der Verwaltung und des öffentlichen Personennahverkehrs zu begegnen, werden allgemeinhin flexible Konzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge gefordert. Brandenburgische Beispiele hierfür sind sowohl der „Mobile Bürgerservice“, als auch der in der Uckermark erprobte „KombiBus“. Der KombiBus kombiniert verschiedene Dienstleistungen wie etwa einen Linien- und Rufbus und einen Kurierdienst. Durch diese Kombination soll die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Dienstleistungen im ländlichen Raum verbessert und damit die Versorgung der ländlichen Bevölkerung dauerhaft auf hohem Niveau gesichert werden.[15]

Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass vielfach hohe, durch EU-, Bundes- und auch Landesrecht gesicherte Standards kostengünstige und als Ergebnis einer Abwägung adäquate Lösungen für die bevölkerungsärmeren Regionen Brandenburgs verhindern. Insoweit wird die Frage formuliert, ob ggf. unterschiedliche Standards für Verdichtungsräume und ländliche Räume etabliert werden können.[16]

2. Landes- und Kommunalfinanzen

a) Zur aktuellen Situation von Landes- und Kommunalfinanzen

Zur tatsächlichen Ausgangslage für die Arbeit der Enquete-Kommission gehört weiterhin die Entwicklung der Landes- und Kommunalfinanzen. Ein wesentliches Merkmal des aktuellen Landeshaushalts besteht darin, dass nur etwa die Hälfte der Landesausgaben durch eigene Steuereinnahmen gedeckt ist.[17] Bundesergänzungszuweisungen, die Zahlungen aus dem vertikalen und horizontalen Länderfinanzausgleich sowie zweckgebundene Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union stellen dementsprechend zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine gewichtige Komplementärfinanzierung dar; der Landeshaushalt ist m.a.W. derzeit in hohem Maße abhängig von Zuweisungen der Europäischen Union, des Bundes und der (Geber-)Länder.[18]

Zu den Kommunalfinanzen kann folgendes angemerkt werden: Die Brandenburger Kommunen erzielen im ostdeutschen Vergleich zwar überdurchschnittlich hohe Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen und sind im gesamtdeutschen Vergleich – in toto – unterdurchschnittlich niedrig verschuldet. Gleichwohl sind die Kassenkredite einzelner Kommunen geradezu „explodiert“, und insgesamt ist eine ungünstige Tendenz problematischer Finanzentwicklungen feststellbar.[19] Zwischen 2003 und

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[15] Fn 8, S. 17.
[16] Vgl. *Winkel*, ebd., S. 49.
[17] Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 18.12.2012.
[18] *Markov*, P-EK2 5/4 v. 16.09.2011, S. 7.
[19] Vgl. *Markov*, ebd., S. 17. Diese Rahmendaten sagen jedoch nur bedingt etwas über die konkrete Finanzsituation der Kommunen aus, da sich zum einen die Finanzkraft einzelner Kommunen erheblich unterscheiden kann und zum anderen Vergleiche mit anderen Bundesländern nur bedingte Aussagekraft haben, da sich die von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben in den Ländern unterscheiden.

2010 erhielten 65 Kommunen Mittel aus dem Ausgleichsfond zur Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung hochverschuldeter Kommunen.[20] Die Landkreise und kreisfreien Städte werden stetig zunehmend und in hohem Maße durch die Leistungsverpflichtungen der sozialen Sicherung belastet. Die Erhöhungen der Kreisumlage belasten die gemeindlichen Haushalte zunehmend.[21] *Junkernheinrich* hat im Rahmen seiner Begutachtung der kommunalen Finanzausgleichsmechanismen (insbesondere unter Beachtung des Gebotes der aufgaben- und bedarfsabhängigen verteilungssymmetrischen Entwicklung der Landes- und Kommunalfinanzen) – exemplarisch für das Jahr 2011 – einen Anpassungsbedarf in Höhe von ca. 84 Mio. Euro zugunsten der Kommunen berechnet. Die gutachterliche Methodik ist allerdings im Einzelnen heftig umstritten.[22]

b) Die künftigen finanziellen Rahmenbedingungen für eine Verwaltungsstrukturreform

Da Brandenburg und die brandenburgischen Kommunen in ein (in Teilen streitbefangenes) Steuerverbundsystem eingebettet sind, das wiederum durch Entwicklungen mindestens im europäischen Maßstab nachhaltig beeinflusst wird und mit Blick auf die Unsicherheiten über die Höhe der Refinanzierungskosten öffentlicher Haushalte (bereits geringe Zinsschwankungen haben enorme Auswirkungen), sind bereits die Eckdaten für die künftige Finanzentwicklung nicht mit größerer Gewissheit prognostizierbar. Gleichwohl hat das brandenburgische Ministerium der Finanzen im Auftrag der Enquete-Kommission auf der Grundlage des Haushaltsplanentwurfs 2013/2014, der Finanzplanung 2012 bis 2016 (ab 2017 Fortschreibung mit linearem Prozentsatz/-varianten) und u.a. der folgenden Grundannahmen – auftragsgemäß nach dem Motto: „Was passiert, wenn nichts passiert?" – eine Projektionsrechnung für das Jahr 2020 durchgeführt:[23]

- Der Berechnung werden die derzeit geltenden legislatorischen und administrativen Bedingungen zugrunde gelegt,

- die Prognosen des 3. Demografieberichts (bis 2030) treten tatsächlich ein,

- die Schuldenbremse greift 2020,

- die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) enden 2019,

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[20] Vgl. Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drs. 5/3684, S. 21.
[21] *Junkernheinrich*, P-EK2 5/5, v. 28.10.2011, S. 20 ff.
[22] Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Es besteht Streit hinsichtlich der Frage, ob der Begutachtung zutreffende Grundannahmen zugrunde gelegt wurden. Bei der Berechnung des Anpassungsbedarfs wurden z.B. die Zinsbelastungen von Land und Kommunen nicht berücksichtigt. Bei entsprechender Anrechnung ergibt sich für das Jahr 2011 ein Anpassungsbedarf von ca. 160 Mio. Euro *zugunsten* des Landes. Siehe hierzu die Stellungnahmen von *Trochowski* und *Färber*, P-EK2 5/11, v. 11.05.2012, S. 77.
[23] *Trochowski* (Vortrag vor der EK5/2 am 14.09.2012 (PowerPoint-Folie)), P-EK2 5/14, v. 14.09.2012 S. 369 ff., Folie 4.

- die Kommunalstrukturen (14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte) und der Aufgabenbestand der Verwaltungsträger auf der kreislichen und (gemeinde-)kommunalen Ebene bleiben gleich

- und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ändert sich nicht.

Zudem berücksichtigt die Berechnung die politisch bereits vereinbarten Veränderungen beim Vorwegabzug nach § 3 Abs. 2 BbgFAG, schreibt die Verbundgrundlagen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 2,6 Prozent p.a. und die durchschnittlichen Steuerkraftmesszahlen der Ausgleichsjahre 2011 bis 2013 und ebenso die Umlagesätze (gem. § 12 BbgFAG auf der Grundlage des Durchschnittsumlagesatzes 2010-2012) fort, beachtet eine zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten (deutlicher als der Demografiebericht) differenzierenden sog. Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Bauen und Verkehr (für die Jahre 2016 bis 2018) und bezieht für die Schülerprognose eine Schülermodellrechnung 2012 des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport mit ein.

Auf den Punkt gebracht lautet das Ergebnis der Projektionsberechnung (für 2020): Das unterstellte Wachstum der Verbundgrundlagen i.H.v. 2,6 Prozent p.a. sowie der Wegfall des Vorwegabzugs gem. § 3 Abs. 2 BbgFAG können den Wegfall der SoBEZ nach § 11 Abs. 3 und 3a nicht kompensieren; die Finanzausgleichsmasse sinkt gegenüber 2012 um ca. 14 Prozent. 367 von 419 Gemeinden erhalten in der Projektionsrechnung 2020 geringere Schlüsselzuweisungen. Dabei fällt der durchschnittliche relative Rückgang der Schlüsselzuweisungen im Berliner Umland deutlich geringer aus als im weiteren Metropolenraum.[24] Die Verbundmasse nach § 3 Abs. 1 BbgFAG sinkt – in absoluten Zahlen – um 114,159 Mio. Euro (nach Vorwegabzug und Abrechnung der Vorjahre um 143,853 Mio. Euro). Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG nimmt um 273,993 Mio. Euro ab, die Schlüsselmasse um 137,363 Mio. Euro.

Für den Landeshaushalt beträgt die verbleibende Deckungslücke (2020) etwa 550 Mio. Euro, sofern eine Stellenzahl von 42.000 VZE erreicht, die Investitionsquote auf zehn Prozent gesenkt wird und sich die relativ optimistischen Steuerschätzungen vom Mai 2012 realisieren.[25] Spielraum für (zusätzliche) Ausgabenerhöhungen besteht bei alledem nicht.

Auch nach dem Jahr 2020 wird es bereits mit Blick auf das dann geltende strukturelle Verschuldungsverbot (die sog. Schuldenbremse) weiterer Konsolidierungsanstrengungen bedürfen. Ab 2020 kann sich, neben einem zu erwartenden weiteren Rückgang von EU-Mitteln, auch die zu verhandelnde künftige Ausgestaltung des (Bundes-)Finanzausgleichs negativ auf die Einnahmen auswirken.[26] Gleichzeitig wachsen die Versorgungsausgaben für die Landesbeamtinnen und Landesbeamten deutlich an – von aktuell 123 Mio. Euro, auf

[24] Ebd., Folie 28.
[25] Ebd., Folie 17.
[26] Ebd., S. 18.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

voraussichtlich 473 Mio. Euro im Jahr 2020 und schließlich auf 1,165 Mrd. Euro im Jahr 2030.[27]

Auch für die Kommunen führen die prognostizierten Wachstumszahlen nicht zu einem Anstieg der finanziellen Mittel: Der vollständige Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und die übrigen rückläufigen Zuweisungsvolumina werden durch das – günstige – prognostizierte Wachstum nicht einmal kompensiert. Dadurch sinkt die Verbundmasse für den kommunalen Finanzausgleich (nach Vorwegabzug und Abrechnung der Vorjahre) um 143,853 Mio. Euro. Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG sinkt um 273,993 Mio. Euro. Insgesamt reduziert sich die Schlüsselmasse von 1.619,581 Mio. Euro (HPI 2012) auf 1.482,218 Mio. Euro (Projektion 2020), also um 137,363 Mio. Euro.[28]

367 von 419 Gemeinden werden geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Zwar gibt es keinen klaren Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und der Höhe der Schlüsselzuweisungen, jedoch ist der relative Rückgang an Schlüsselzuweisungen bei Gemeinden im weiteren Metropolenraum im Vergleich zu Gemeinden im Berliner Umland größer (insbesondere durch die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung). Bei den Zuweisungen je EW gewinnen Gemeinden mit einer geringen Steuerkraft eher hinzu, während Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft eher verlieren.[29]

Zusammenfassend stellt die Enquete-Kommission fest: Es ist notwendig die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Dies bedingt eine zukunftsfeste, effiziente und bürgernahe Ausgestaltung. Mit Blick auf die deutlich unterschiedliche – und gemessen an den allgemeinen Einschätzungen zum Zeitpunkt der landesweiten Gemeindegebietsreform (2003) unerwartet schnell voranschreitende – demografische Entwicklung in den verschiedenen Landesteilen und auch unter Beachtung der Entwicklung der Landesfinanzen ist damit eine gesetzliche Optimierung der Verwaltungsstrukturen einschließlich des jeweils zugeordneten Aufgabenbestandes erforderlich. Mit einer Reduzierung der Anzahl und gleichzeitigen Vergrößerung von kommunalen Hauptverwaltungen lassen sich nach allgemeiner Einschätzung Synergieeffekte erzielen; jedenfalls wird die einzelne Verwaltung durch größere Fallzahlen in den Einzelsegmenten ihres Zuständigkeitsbereiches effektiver.

Da weiterhin feststellbar ist, dass die Anforderungen an den Aufgabenvollzug in den letzten Jahrzehnten aufgrund zunehmender Aufgabenfülle und Komplexität der Einzelaufgaben kontinuierlich gewachsen sind, ist einer weiteren Anhebung von Verwaltungsstandards entgegenzuwirken.

3. Die Sicht der Bürger

a) Die Qualität der Verwaltung

[27] Ebd., S. 58.
[28] Ebd., Anlage 6, S. 21.
[29] Ebd., Anlage 6, S. 28.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

(1) Die Ergebnisse der Bürgerumfrage der Enquete-Kommission

Zur tatsächlichen Ausgangslage für die Arbeit der Enquete-Kommission und die Entscheidungen des Reformgesetzgebers gehört auch „Die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg gegenüber ihrer Kommunal- und Landesverwaltung“. Die Enquete-Kommission hat im Frühjahr 2012 eine repräsentative Umfrage mit diesem Titel veranlasst.[30] Dabei waren Aussagen zu den folgenden Themenkomplexen von besonderem Interesse:

- Zugehörigkeit zur örtlichen Gemeinschaft,
- Engagement auf lokaler Ebene / örtliche Aktivitäten,
- Ist-Zustand der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen,
- die Gruppe der Verwaltungsleistungen, die in Anspruch genommen werden,
- die Bewertung der Verwaltungsleistungen, die in Anspruch genommen wurden (nach den Kriterien: Zeitnähe, Kontaktaufnahme, Kompetenz),
- Änderungsbedarf in der Kommunal- und Landesverwaltung.

Das Ergebnis der Umfrage lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Verbundenheit der Brandenburger mit ihrer Region ist relativ eng, die Wohnortqualität von den Befragten wird insgesamt als gut bewertet. Die Studie hat eine allgemeine Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Verwaltung in Brandenburg aufgezeigt: Die öffentliche Verwaltung wird insgesamt als gut bewertet (die Vorgangsbearbeitung erhält überwiegend – auf allen Verwaltungsebenen – die Beurteilung „sehr gut“), wobei die Gemeinde- bzw. Amtsverwaltungen am besten abschneiden. Hierbei fällt die Zufriedenheit der Bürger(innen) in den kleinen amtsangehörigen Gemeinden allerdings etwas geringer aus.[31]

Ihren Einfluss auf Gestaltungsentscheidungen in den Verwaltungen schätzen die Brandenburger insgesamt als eher gering ein. Die Befragten aus dem Berliner Umland sind insoweit etwas „optimistischer“ als die im erweiterten Metropolenraum lebenden Umfrageteilnehmer.

Bei der Frage nach dem Verbesserungs-/Veränderungsbedarf im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung äußerten die Befragten den Wunsch nach mehr Bürger- bzw. Praxisnähe der Verwaltungen, einem verbesserten ÖPNV-Angebot sowie einem besseren Straßen- und Wegeausbau.

(2) Bürgerschaftliches Engagement in Brandenburg

Ehrenamtliches Engagement ist die faktische Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Unmittelbar gewählte Bürgerinnen und Bürger treffen die wichtigsten Entscheidungen für ihre Kommunen. Hinzu kommen die in Beiräten oder als sachkundige Einwohner ehrenamtlich Tätigen.

[30] P-EK2 5/6 v. 25.11.2011, Anlage 9.
[31] P-EK2 5/11 v. 11.05.2012, Anlage 7-9.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Ein Drittel der Brandenburger Bevölkerung engagierte sich im Jahr 2009 freiwillig, vor allem in den Bereichen Sport, Feuerwehr, Bildung, Soziales, Kultur oder Politik. Im Zehnjahresvergleich ist der Anteil der Engagierten deutlich angestiegen. Insbesondere junge Leute bis unter 30 Jahren und die große Gruppe der Bevölkerung im Alter von 46 bis unter 65 Jahren zeigen ein überdurchschnittliches Engagement. Das ehrenamtliche Engagement fällt in den ländlichen Räumen überproportional aus.[32]

Mit ihrem ehrenamtlichen Engagement *außerhalb der kommunalpolitischen Gremien* belegen die Brandenburger und Brandenburgerinnen nach Angaben des Engagement-Atlas 2008 – mit 25,22 Prozent ehrenamtlicher Beteiligung – allerdings den im bundesweiten Vergleich letzten Platz,[33] wobei die landes- und kommunalverfassungsrechtlich dekretierten Anforderungen, insbesondere die insoweit geregelten Quoren, im bundesweiten Vergleich einen „Mittelplatz" einnehmen.[34] Der vielerorts behauptete Zusammenhang von gebietlichen Vergrößerungen der Kommunalkörperschaften und einem Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements ist bislang – auch für Brandenburg – nicht nachgewiesen.[35]

Aus Rheinland-Pfalz (und seit kurzem auch aus Baden-Württemberg) wird im Übrigen von einer „Leitstelle Bürgerengagement" berichtet, die sich in diesen Ländern um die Bürgerbeteiligung kümmere.[36]

b) Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen sowie bei Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren

Das Anhörungserfordernis des Art. 98 Abs. 2 Satz 3 LV, wonach vor einer Änderung des *Gemeinde*gebietes „die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden [muss]", ist ein landesverfassungsrechtlicher Solitär ohne Beispiel. Die Landesverfassung selbst nimmt hinsichtlich der bürgerschaftlichen/ einwohnerschaftlichen Rechte (die Verfassung spricht von der „Bevölkerung"[37]) in Art. 98 Abs. 3 LV eine präzise Abgrenzung zwischen gebietlichen Neuordnungen der Gemeinde- und der Gemeinde*verbands*ebene vor, indem dort angeordnet wird:

> „Das Gebiet von Gemeindeverbänden kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geändert werden. Die Auflösung von Landkreisen bedarf

[32] Vgl. Dritter Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, Drs. 5/4324, S. 10.
[33] Es gibt in Deutschland ein klares Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle. Die ostdeutschen Bundesländer liegen in puncto bürgerschaftliches Engagement allesamt hinten („mit einer Spannbreite von ungefähr 5 %"). So *Ziekow*, P-EK2 5/17 v. 18.01.2013, S. 47 f.
[34] Ebd., S. 43 f.
[35] *Büchner*, P-EK2 5/6 v. 25.11.2011, S. 11 f.
[36] *Ziekow*, P-EK2 5/17 v. 18.01.2013, S. 43 ff.
[37] „Bevölkerung" ist ein Statistik-Begriff. Nach der Rspr. des LVerfG, BbgVerfG, 95/03 Urt. v. 18.12.2003, *Wachow,* UA, S. 9, wird mit Art. 98 Abs. 2 LV die Anhörung der *Bürger* abgesichert. Vgl. hierzu weiterhin Art. 88 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf, Art. 92 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf („Bevölkerung").

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

eines Gesetzes. Vor der Entscheidung ist *die gewählte Vertretung* des Gemeindeverbandes zu hören."

Dieses landesverfassungsrechtliche Dekret spricht m.a.W. eine deutliche Sprache und lässt eine „unmittelbare" und kumulative Bürger-/Einwohnerbeteiligung als sachwidrig erscheinen.

Zwar kann der Bürger/ die Bürgerin in einem Verwaltungsreformprozess prinzipiell die Rolle eines „zusätzlichen Beraters" einnehmen; hierin liegt schließlich der Sinn einer Bürgerbeteiligung zu einem frühen Zeitpunkt, zu dem noch Gestaltungsvarianten existieren und eine Vorfestlegung *nicht* stattgefunden hat.[38] Bürgerbeteiligung darf dabei im Übrigen nicht nur „punktuell", sondern sollte möglichst in großer thematischer Breite erfolgen.[39] Sie muss zudem als ergebnisoffener Dialog gestaltet sein; sonst ist bereits aus politischen Erwägungen (Frustration der Bürger über eine „Scheinbeteiligung") von dieser abzusehen.[40]

Mit Blick auf die landesverfassungsrechtliche (Vor-)Entscheidung durch die ausdrückliche Hervorhebung der Mitwirkung des gemeindeverbandlichen Vertretungsorgans (als ein deutliches Verdikt für eine repräsentativ-demokratische Ausformung der bürgerschaftlichen Mitwirkung im Falle einer Kreisneugliederung) scheidet aus Sicht der Enquete-Kommission in diesem Kontext eine kumulative Bürgerbeteiligung aus.

III. Reformgeschichte im Land Brandenburg

Seit der Neugründung des Landes Brandenburg am 3. Oktober 1990 gab es sowohl auf kommunaler Ebene als auch beim Land zahlreiche Verwaltungs(struktur)reformen.[41] Das Land Brandenburg befindet sich seit der Wende in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess. Dabei kann nicht verschwiegen werden, dass die meisten der bisherigen Reformen dem Ziel von Personal- und Kosteneinsparungen dienten.[42]

Die Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern erfolgte zunächst auf der Grundlage des noch von der ersten frei gewählten Volkskammer am 17. Mai 1990 beschlossenen Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR[43] und der 1992 verabschiedeten

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[38] *Tillmann*, P-EK2 5/4 v. 16.09.2011, S. 38.
[39] *Ziekow*, P-EK2 5/17 v. 18.01.2013, S. 42.
[40] *Tillmann*, ebd., S. 39.
[41] Unter Verwaltungsstrukturreformen werden hier sowohl Reformen verstanden, die sich z.B. auf die Aufbau- oder Ablaufstruktur einer einzelnen Behörde beziehen, als auch auf die Verlagerung von Aufgaben zwischen Land und Kommunen (Funktionalreform) sowie den veränderten Zuschnitt der Gebietskörperschaften (Gebietsreform).
[42] *Westphal*, P-EK2 5/7 v. 13.01.2012, S. 36.
[43] GBl. DDR 1990, S. 255.

Verfassung des Landes Brandenburg. Nach der Wendezeit existierten in Brandenburg 38 Landkreise, sechs kreisfreie Städte und 1.793 kreisangehörige Gemeinden. In nur sieben Prozent dieser Gemeinden lebten zwischen 1.000 und 2.000 Einwohner, lediglich 108 Gemeinden konnten als größere Städte angesehen werden. In etwa 65 Prozent der Gemeinden lebten weniger als 500 Einwohner, in weiteren 18 Prozent der Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohner.

1. Ämterbildung 1992

Auf der Grundlage einer Amtsordnung[44] (und der sog. Amtsbildungsverordnung) wurden im Land Brandenburg in der Zeit von 1991 bis 1993 158 Ämter (Verwaltungsgemeinschaften mit der Qualität sog. niederer Gemeindeverbände [die nicht Gebietskörperschaften, sondern sog. Bundkörperschaften sind, und deren Organe nicht direktdemokratisch / durch Wahlen der Wahlbürgerschaft legitimiert werden]) gegründet, die fortan die gemeinsame Verwaltung für die amtsangehörigen Gemeinden übernahmen. 56 Städte waren weiterhin amtsfrei und verfügten über eine eigene hauptamtliche Verwaltung.

Mit der Ämterbildung war die prinzipielle Entscheidung für den Erhalt der damals vorhandenen gemeindegebietlichen Strukturen verknüpft, die den Menschen im neu gegründeten Land Brandenburg in einer Zeit gewaltiger Umbrüche ein Stück „Heimat“ und Kontinuität, eben den identitätsstiftenden gemeindlichen Raum, gewähren sollte. Es war unbestreitbar, dass die seinerzeit 1.793 (verfassungsrechtlichen) Gemeinden, zum Teil Kleinstgemeinden mit nur geringer dreistelliger Anzahl an Einwohnern, keine eigenständige Verwaltung würden vorhalten können. Die Gemeinden, die nicht auf eine eingespielte Tradition bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zurückgreifen konnten, benötigten geradezu ad hoc einen organisatorischen Rahmen, der *Selbst-Verwaltungen* mit hinreichender Leistungsfähigkeit – in einem Spannungsverhältnis von gemeindlicher Autonomie und Verantwortlichkeit sowie staatlicher Steuerung – ermöglichen konnte.[45] Dieser Verwaltungsrahmen wurde durch die Bildung der etwa 160 Ämter geschaffen, deren Anzahl allerdings später, insbesondere im Kontext der landesweiten Gemeindegebietsreform, deutlich reduziert wurde. Wenngleich eine umfassende Evaluierung der Verwaltungsleistung der Ämter nicht durchgeführt worden ist, wird vielfach – auch im Rahmen der Anhörungen der Enquete-Kommission – die Einschätzung vorgenommen, dass sich das brandenburgische Amt insbesondere im ländlichen Raum bewährt habe.[46]

2. Kreisneugliederung und Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt (1993)

Stand vom: 27.09.2013, 12 Uhr

[44] Art. 1 des Gesetzes über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg vom 19.12.1991, GVBl. S. 682.
[45] Drs. 1/433.
[46] Vgl. hierzu auch den Bericht der Landesregierung „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drs. 5/3684, S. 5.

Nach Neugründung des Landes Brandenburg gab es 38 Landkreise und sechs kreisfreie Städte mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von 50.000 Einwohnern und einer Fläche zwischen 307 und 1.267 km². Mit dem „Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg“ vom 24. Dezember 1992 wurde die erste – 1994 abgeschlossene und bislang einzige – Kreisgebietsreform durchgeführt, die, wie bei kommunalen Gebietsreformen üblich, mit der Zielsetzung einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Landkreise, deren Anzahl auf den heutigen Stand, nämlich 14 Landkreise (mit durchschnittlich 149.000 Einwohnern und einer durchschnittlichen Fläche von 2.053 km² [Landkreise]) und vier kreisfreie Städte verringert hat[47]. Die Grundentscheidung des Landesorganisationsgesetzgebers für einen (landeseigenen) zweistufigen Verwaltungsaufbau unter Verzicht auf staatliche Mittelbehörden (wie Regierungspräsidien) hatte im Kontext dieser Reform weiterhin Bestand.[48]

Auch die damalige Kreisgebietsreform wird überwiegend positiv bewertet und zwar sowohl im Hinblick auf den Reformprozess als auch hinsichtlich der erzielten Ergebnisse.[49]

Insbesondere wegen der – im Vergleich zu den auch weiterhin kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und der Landeshauptstadt Potsdam – fehlenden oberzentralen Bedeutung der Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt verloren diese ihre Kreisfreiheit, erhielten indes zugleich den Status einer sog. Großen kreisangehörigen Stadt[50] (i.S.v. aktuellen § 1 Abs. 3 BbgKVerf). Mit diesem Status geht gemäß des Aufgabensicherungsgesetztes vom 29. November 1993 eine weiterhin bestehende Zuständigkeit für bestimmte Kreisaufgaben einher.[51] Es wird jedoch moniert, dass der Finanzbedarf für die Wahrnehmung dieser Aufgaben nicht hinreichend durch Vorwegschlüsselzuweisungen des Landes ausgeglichen worden ist: Zwar habe der damalige Gesetzgeber die Hoffnung gehabt, dass sich die Stadt Eisenhüttenstadt und der Landkreis Oder-Spree einvernehmlich auf eine differenzierte Kreisumlage für Eisenhüttenstadt einigen könnten. Dies sei jedoch nicht geschehen.

In den Jahren nach der Einkreisung verschlechterte sich die Finanzsituation von Eisenhüttenstadt zunehmend.[52] Deshalb wurden die mit dem Status der Großen kreisangehörigen Stadt verknüpften Kreisaufgaben nach und nach auf den Landkreis übertragen,[53] zuletzt die Aufgaben der unteren Bauaufsicht.[54]

Stand: 27.09.2013, 12 Uhr

[47] Weitere Informationen zur aktuellen Kreisstruktur sind im Kapitel B.4.I [Seitenzahl] zu finden.
[48] Drs. 1/1259.
[49] Statt aller *Humpert*, P-EK2 5/6, v. 25.11.2011, S. 21 ff.
[50] Drs. 1/1259.
[51] Unter anderem die Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe und der Jugendhilfe, die Bauaufsicht sowie die Trägerschaft für die weiterführenden Schulen.
[52] Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung der Finanzsituation von Eisenhüttenstadt sowie weitere ergänzende Daten können entnommen werden in: P-EK2 5/19 v. 15.03.2013, Anlage 10.
[53] *Werner*, P-EK2 5/14 v. 14.09.2012, S. 32 ff.
[54] Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Landkreis Oder-Spree und der Stadt Eisenhüttenstadt, in Kraft seit dem 18.04.2013.

Während die seinerzeitigen Einkreisungsentscheidungen als solche nicht bemängelt werden, gab es Kritik am Prozess und an der konkreten Ausgestaltung[55]. Die Entscheidung für die Statusgewährung als Großer kreisangehöriger Stadt und den hiermit verbundenen Aufgabenzuständigkeiten sei richtig gewesen; es seien aber nicht ausreichend Finanzmittel für die Aufgabenerledigung bereitgestellt worden. Die Hoffnung, dass Kreis und Stadt strittige finanzielle Fragen unter sich klären können, habe sich als nicht tragfähig erwiesen.[56]

Zu optimistisch war der Gesetzgeber auch hinsichtlich der Einigungsfähigkeit über die Sitze der Kreisverwaltungen. Er setzte zunächst auf die Konsensfähigkeit der Beteiligten und musste schließlich die Kreissitzproblematik durch 14 Einzelgesetze nachholen.

3. Funktionalreformprozess in den letzten 20 Jahren und Schlussfolgerungen für die Identifizierung übertragbarer Landesaufgaben

Die kommunalen Gebiets- und Strukturreformen Anfang der 90er Jahre wurden zwischen 1993 und 1996 durch eine Funktionalreform ergänzt. 1994 wurde das Funktionalreformgrundsätzegesetz (FRGGBbg) verabschiedet, durch das eine möglichst orts- und bürgernahe Aufgabenerfüllung vorgeschrieben wird. Eine interkommunale Funktionalreform hat nicht stattgefunden.[57] Gleichwohl wird die damalige Funktionalreform insgesamt als Erfolg bewertet.[58]

Die Fortsetzung dieser dem Subsidiaritätsgedanken folgenden Funktionalreform stand auch im letzten Jahrzehnt wieder auf der Tagesordnung und ist zudem Gegenstand der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode. Eine mehrere Jahre tagende interministerielle Arbeitsgruppe zur Fortführung der Funktionalreform unter Beteiligung auch der kommunalen Spitzenverbände (Abschlussbericht 2009) konnte allerdings keine Einigung über die Kommunalisierung weiterer, bislang durch die landeseigene Verwaltung vollzogenen Aufgaben erzielen. Üblicherweise wurden von Ressortvertretern gegen die jeweilige Aufgabenkommunalisierung hohe fachliche Anforderungen beim Vollzug und die Kosten einer solchen Verlagerung (strikte Konnexität) eingewandt.

Aus diesem Grunde hat die Enquete-Kommission die Aufgabendiskussion nunmehr unter der Prämisse geführt, dass auch auf kommunaler Ebene hinreichend qualifiziertes Personal (in ausreichender Anzahl) für den Vollzug weiterer komplexer und fachlich anspruchsvoller Aufgaben zur Verfügung stehen wird. Weiterhin wurde das „Totschlagsargument“ zu hoher Kosten unter dem Konnexitätsgesichtspunkt in

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[55] So *Werner*, P-EK2 5/14 v. 14.09.2012, S. 50.
[56] *Buhrke* und *Werner*, P-EK2 5/14 v. 14.09.2012, S. 35 und 39. Ein ähnliches Problem hat auch der Geschäftsführer des Landkreistags Mecklenburg-Vorpommern *Schröder*, P-EK2 5/12 v. 01.06.12, S. 32 f. erläutert: Auch die im Zuge der vor kurzem durchgeführten Kreisgebietsreform angestrebte Einigung der bislang kreisfreien Städte mit den neuen, vergrößerten Landkreisen sei nicht erfolgt. Diese Vermögensauseinandersetzungs- und Überleitungsfragen würden nunmehr die Gerichte beschäftigen.
[57] *Böttcher*, P-EK2 5/6 v. 25.11.2011, S. 35 f.
[58] *Humpert*, ebd., S. 26 f.

den Fachgesprächen mit Ressortvertretern ausgeblendet. Die Kostenfrage ist am Ende dieses Diskussions- und Einigungsprozesses im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu klären. Die Fortsetzung der Funktionalreform darf die Haushaltskonsolidierung von Land und Kommunen nicht gefährden. Sie muss vielmehr durch Schaffung personeller und finanzieller Synergie- und Abschmelzeffekte sowie die Gewinnung von Verbundvorteilen zur Optimierung effizienter, effektiver und bürgernaher Strukturen beitragen. Diese Erwägungen sind insgesamt sachgerecht, da auch das strikte Konnexitätsprinzip an dem für die Aufgabenerfüllung erforderlichen tatsächlichen Bedarf und nicht am heutigen Ist-Zustand ansetzt.[59]

4. Die Gemeindestruktur- und Gemeindegebietsreform 2001/2003 und deren verfassungsgerichtliche Würdigung

Mit dem am 13. März 2001 beschlossenen Gesetz zur Reform der Gemeindestrukturen und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg[60] hat der Brandenburgische Landtag die Grundlage für den Gemeindestruktur- und Gebietsreformprozess gelegt.

Dieser Prozess begann bereits im Jahre 1997 mit der Einsetzung der Enquete-Kommission „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg". Mit dem Einsetzungsbeschluss wurde diese Enquete-Kommission beauftragt, auf der Grundlage einer Analyse der gegenwärtigen Bedingungen der kommunalen Selbstverwaltung in den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden Empfehlungen für leistungsfähige Gemeindestrukturen unter den besonderen Bedingungen Brandenburgs zu erarbeiten. Hierbei sollte die Mitwirkung der Bürger gefördert und die örtliche Identität der Gemeinden berücksichtigt werden. Ihren Abschlussbericht legte die Kommission im April 1999 vor[61].

Das Artikelgesetz von 2001 führte ein einheitliches Ämtermodell mit drei bis sechs amtsangehörigen Gemeinden[62] und weitere Änderungen der Amtsordnung, des Kommunalwahlgesetzes und des brandenburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes herbei. Neben Regelungen zur Personalübernahme und den weiteren Folgen von Gemeindegebietsänderungen infolge von Zusammenschlüssen und Eingliederungen auf vertraglicher Grundlage wurde eine

[59] Diese Einschätzung widerspricht auch nicht dem vom BbgVerfG festgestellten, aus der Konnexitätsregelung des Art. 97 Abs. 3 LV abgeleiteten *funktionalen Verschlechterungsverbot*: Aus der Kombination von Schutzzweck und der Erkenntnis, dass die erforderliche Kostendeckung kein einmaliges Ereignis, sondern ein fortlaufender Prozess ist, folgt ein die Kommunen schützendes Verschlechterungsverbot im Vergleich zum Status quo und bezogen auf die einzelne Aufgabe (VerfGBbg 17/01, LKV 2002, 323, 324). Zu den Anforderungen des Konnexitätsgrundsatzes siehe im Einzelnen *Schumacher*, in: ders., Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, § 2, Rdnr. 12, m. zahlr. Nachw.

[60] GVBl. I S. 30.

[61] Drucksache 2/6260

[62] Mit Ausnahme des Amtes Unterspreewald, das fusionsbedingt derzeit über 10 amtsangehörige Gemeinden verfügt, und der Ämter Britz/Chorin/Oderberg, Döbern-Land, Lieberose-Oberspreewald und Peitz (mit je acht amtsangehörigen Gemeinden) bestehen alle übrigen Ämter aus drei bis maximal sechs amtsangehörigen Gemeinde.

Gesperrt: 27.09.2013, 12 Uhr

starke Ortsteilverfassung geschaffen, um den befürchteten Verlust lokaler Identität im Falle freiwilliger und gesetzlicher Gemeindezusammenschlüsse zu mildern. Mit Art. 2 Nr. 4 des Gemeindestrukturreformgesetzes hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, die Flächennutzungsplan-Kompetenz der amtsangehörigen Gemeinden – im Rahmen der bundesgesetzlich durch § 203 Abs. 2 BauGB vorgegebenen Möglichkeit – auf das Amt zu übertragen. Den amtsangehörigen Gemeinden wurde in diesem Kontext lediglich ein Anhörungsrecht zugestanden (§ 5 Abs. 4 Satz 3 AmtsO a.F.). Die „Hochzonung" der Aufgabe der Flächennutzungsplanung war in den bereits dargestellten umfassenden Prozess der Gemeindestruktur *und* Gebietsreform eingebettet. Der Aufgabenverlagerung lag eine dem „zweigeteilten" Landesraum – dem engeren Verflechtungsraum um Berlin und dem äußeren Entwicklungsraum" – entsprechende gemeindliche Hauptverwaltungsstruktur mit gestärkten Einheitsgemeinden im Berlin nahen Raum einerseits und Bundkörperschaften in den peripheren Landesteilen zugrunde und damit zugleich die Stärkung der Bündelungsfunktion der Ämter in den eher dünn besiedelten Landesräumen. In den der sog. Freiwilligkeitsphase zugrunde gelegten Leitlinien der Landesregierung wurde ausgeführt, dass die gemeinschaftliche Flächennutzungsplanung im Amt ein geeignetes Instrument zur optimalen Entwicklung aller dem Amt angehörenden Gemeinden sei. Die örtlichen Zusammenhänge, insbesondere Wege-, Verkehrs-, Schul- und Wirtschaftsverhältnisse könnten so besser berücksichtigt werden. Auch sei auf diesem Wege ein höheres Maß an Übereinstimmung zwischen kommunaler Bauleitplanung und den Zielen der Raumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung zu erreichen.[63] Darüber hinaus wurde in den Leitlinien bereits angedeutet, dass weiterhin die Trägerschaft für Schulen und Kindertagesstätten übertragen werden könnte.[64]

Bekanntlich hat das Brandenburgische Verfassungsgericht unter kumulativer Heranziehung bundesgesetzlicher und landesverfassungsrechtlicher Anforderungen die Verfassungswidrigkeit der Hochzonung der Flächennutzungsplanungs-Kompetenz auf das Amt festgestellt und § 5 Abs. 4 AmtsO a.F. für nichtig erklärt.[65]

Das Gericht hat die durch die gegen das Gemeindestrukturreformgesetz gerichteten Klagen geschaffene Gelegenheit für weitere Hinweise zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die bevorstehende Gemeindegebietsreform genutzt. In der *Kreuzbruch*-Entscheidung wird die nur relative Bindungswirkung von Einwohnerzahlen-Richtwerten für die konkrete gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung und damit zugleich eine begrenzte Offenheit von Leitbildern für kommunale Neugliederungen verdeutlicht: Es sei zu verlangen, dass die Unterschreitung einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl nicht rechtlich oder

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[63] Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg, Beschl. d. LReg. v. 11.07.2000, Blaue Broschüre, S. 34 ff.
[64] Ebd.
[65] VerfGBbg 19/01 b, LKV 2002, 516 ff. = NJ 2002, 417 ff., – *Teupitz*. Siehe dazu ausführlich *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 116 ff., m. zahlr. Nachw.

faktisch zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde führe. Geographische Gegebenheiten (wie etwa die isolierte Lage einer Kommune, die Entfernung zu anderen Orten), geschichtliche Zusammenhänge (auch die selbstbewusste Rolle in der Geschichte) sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte (etwa die sorbische Prägung einer Gemeinde oder religiöse Besonderheiten) verdienten bei der gesetzgeberischen Entscheidung Berücksichtigung.[66] An anderer Stelle hat das Verfassungsgericht klargestellt, dass der Gesetzgeber für eine Gemeindegebietsreform kein Leitbild fixieren muss; er könne die Gründe des öffentlichen Wohls, an denen sich die gemeindliche Neugliederung messen lassen müsse, auch in anderer Weise konkretisieren.[67] Dasselbe dürfte ohne weiteres für eine Kreisgebietsreform und erst Recht für eine „bloße“ Verwaltungsstrukturreform ohne Eingriffe in die gebietskörperschaftliche Struktur gelten.

Durch die mit der Strukturreform verwobene – mit einer Freiwilligkeitsphase zeitgleich stattfindende bzw. sich im Hinblick auf die gesetzgeberischen Zuordnungsentscheidungen (2003) unmittelbar anschließende – landesweite Gemeindegebietsreform wurde die Anzahl der Gemeinden i. S. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 97 LV von 1.479 auf 416 reduziert. Der Gesetzgeber hat zur Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft Mindesteinwohnerzahlen für amtsangehörige Gemeinden (500 Einwohner) sowie Amtsverwaltungen (regelmäßig 5.000 Einwohner) festgelegt. Hinsichtlich der amtsfreien Gemeinden fehlte eine gesetzliche Regelung. Allerdings enthalten die am 11.07.2000 beschlossenen „Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg“ folgende Aussagen: „Amtsfreie Gemeinden sollen regelmäßig mindestens 5.000 Einwohner haben, in dichter besiedelten Landesteilen sind allerdings größere Einheiten anzustreben und in dünner besiedelten Landesteilen können insbesondere zur Umwandlung einwohnerschwacher Ämter auch Unterschreitungen zugelassen werden.[68] Die Zahl der Verwaltungsträger blieb im Wesentlichen unverändert. Die Neugliederungsgesetze hielten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Wesentlichen stand.[69]

Seit 2003 hat sich die Struktur der kreisangehörigen Ebene nur geringfügig geändert. In Folge einer gerichtlichen Auseinandersetzung schlossen sich die verbliebenen Gemeinden des Amtes Neuhausen/Spree zu einer amtsfreien Gemeinde zusammen. Der Minister der Innern ordnete ferner zum 1. Januar 2009 den Zusammenschluss der Ämter Britz/Chorin und Oderberg unter Auflösung des letzteren zu einem neuen Amt an. Die Gemeinde Hohensaaten, die vormals dem Amt Oderberg angehörte, ist gleichzeitig, d.h. ebenfalls zum 1. Januar 2009, in die Stadt Bad Freienwalde (Oder) eingegliedert worden. Mit Wirkung zum 1. Januar 2013 haben sich schließlich die Gemeinden der Ämter Unterspreewald und Golßener Land auf der Basis einer vom

[66] VerfGBbg 34/01, LKV 2002, 573, 575/576.
[67] VerfGBbg 15/02, LKV 2002, 576, 577 – *Quappendorf*.
[68] Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 39 der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 4/6596, Antwort zu Frage 17
[69] Siehe hierzu den Bericht der Landesregierung zur „Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003“, Drs. 5/3684, S. 6 ff.

Stellfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Minister des Innern genehmigten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung – unter Auflösung der beiden bisherigen Ämter – freiwillig zu einem neuen Amt Unterspreewald zusammen geschlossen. Soweit darüber hinaus im Land vielfach Gespräche über freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Ämter geführt werden, sind die Fusionsabsichten noch nicht hinreichend konkret.

Am 1. Januar 2013 gab es im Land Brandenburg auf örtlicher Ebene 200 Verwaltungseinheiten mit eigener hauptamtlicher Verwaltung. Hierzu zählen die vier kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und die Landeshauptstadt Potsdam, 144 amtsfreie Gemeinden sowie 52 Ämter, die wiederum aus insgesamt 271 amtsangehörigen Gemeinden bestehen. Von den 415 Gemeinden besitzen 113 Gemeinden das Stadtrecht. In den Brandenburger Gemeinden gibt es 1.763 Ortsteile[70] im Sinne von §§ 45 BbgKVerf, die ganz überwiegend im Rahmen der Gemeindegebietsreform durch Eingliederung bzw. Neubildung von Gemeinden innerhalb von Ämtern entstanden sind (gesetzliches Erfordernis der Reduzierung der Zahl amtsangehöriger Gemeinden auf sechs bis acht). Weitere Ortsteile entstanden bei Zusammenschluss von amtsangehörigen Gemeinden zu einer amtsfreien Gemeinde (unter Auflösung des Amtes).

Die Auswirkungen der Gemeindegebietsreform wurden von den verschiedenen Anzuhörenden unterschiedlich beurteilt. So gibt es keine einheitliche Antwort auf die Frage, ob sich die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Ämter durch die Reform verbessert hat.[71]

Nicht nachgewiesen werden konnten die teilweise befürchteten negativen Effekte der Gemeindegebietsreform auf die lokale Identität bzw. das Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung, da diese nur eingeschränkt vom politisch-administrativen Status abhängig seien. Wesentlicher für die Identität seien das lokale Angebot an Infrastruktur (Kitas, Schulen, Nahverkehr etc.) und die Vereinsstrukturen vor Ort.[72]

5. Reform der Raumplanung

Im Jahr 2005 haben sich die Länder Berlin und Brandenburg auf eine Fortschreibung und Überarbeitung der gemeinsamen Landesplanung verständigt. Das in 2007 beschlossene Landesentwicklungsprogramm hat die vorherige landesplanerische Trennung zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum aufgelöst. Zur Raumordnung dient auch weiterhin das Zentrale-Orte-System. Es handelt sich um ein räumliches Orientierungssystem zur Vorhaltung übergemeindlich wirkender Leistungen in den Bereichen der Daseinsvorsorge. Im Rahmen der

Sperrfrist 27.09.2013 12 Uhr

[70] Landesregierung Brandenburg, Kommunale Verwaltungsstruktur, http://service.brandenburg.de/de/Anzahl-der-Landkreise-kreisfreien-Staedte-Gemeinden-und-Aemter-in-Brandenburg/20108 , abgerufen am 20.09.2013.

[71] Siehe die Wortbeiträge von *Boschan*, *Fetting*, *Lange* und *Rocher*, P-EK2 5/5 v. 28.10.2011, S. 60, 65, 90 und 96 f.

[72] So *Büchner* unter Bezugnahme auf die Untersuchungen des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam, P-EK2 5/6 v. 25.11.2011, S.11f.

Anhörungen der Enquete-Kommission wurde darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsstrukturen demgegenüber nicht Gegenstand des Zentrale-Orte-Systems seien.[73]

Eine gewisse Teilkongruenz von Zentralem-Orte-System und gemeindlicher Verwaltungsgliederung ist gleichwohl feststellbar. Mit Inkrafttreten des neuen Landesentwicklungsplanes (2009) sind für den Grundbedarf die amtsfreien Gemeinden und Ämter zuständig; der gehobene Bedarf soll in den 46 Mittelbereichen vorgehalten werden. Auf die Ausweisung von Kleinzentren und Grundzentren wurde verzichtet.[74]

6. Reformen der Landesverwaltung

Die Reform der Landesverwaltung ist seit Gründung des Landes Brandenburg ein Dauerthema, auch und gerade wegen des im Vergleich zu den strukturschwächeren westdeutschen Flächenländern hohen Personalbestandes (rd. 68.000 VZE im Jahr 1997).[75] Die Personalentwicklung und insbesondere der erforderliche Personalabbau haben dabei sämtliche Reformen überlagert und geprägt. Die Personalbedarfsplanung, das Haushaltssicherungsgesetz und der zwischen Landesregierung und den Gewerkschaften geschlossene Tarifvertrag Verwaltungsumbau sind Ausdruck des Bemühens, zu Einsparungen zu gelangen und zugleich die räumliche und aufgabenbezogene Flexibilität der Beschäftigten zu erhöhen.[76]

Die aktuelle Personalbedarfsplanung für den Zeitraum bis 2018 sieht einen Personalabbau von 48.271 (im Jahr 2012) auf 42.970 Beschäftigte (im Jahr 2018) vor.[77] Die enge Verknüpfung der Reform der Landesverwaltung mit dem Ziel des Stellenabbaus wurde und wird insbesondere von Gewerkschaften kritisiert. So habe darunter die Reformbereitschaft der Beschäftigten gelitten.[78]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[73] So *Schneider*, P-EK2 5/12 v. 01.06.2012, S.41 ff. Das Zentrale-Orte-System im Gesamtraum Berlin-Brandenburg legt als Zentrale Orte die Metropole, Oberzentren, Mittelzentren und Mittelzentren in Funktionsteilung fest. Mit dem System Zentraler Orte soll ein tragfähiges Netz technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen des gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfes gesichert und entwickelt werden (vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31.03.2009, S.16).
[74] *Schneider*, ebd., S.42.
[75] Siehe hierzu ausführlich *Westphal*, Entwicklung des Themas „Verwaltungsmodernisierung“ in der brandenburgischen Landesverwaltung, P-EK2 5/10 v. 30.03.2012, Anlage 19.
[76] Vgl. z.B. die erste Personalbedarfsplanung, Drs. 3/2612, und die Debatten zur Verabschiedung des Haushaltssicherungsgesetzes (Plenarprotokoll 3/77). In diesem Sinne auch *Westphal*, P-EK2 5/7 v. 13.01.2012, S. 36 ff.
[77] Vgl. Drs. 5/2021. Die aktuelle Personalbedarfsplanung 2018 wurde am 09.08.2012 als Drucksache 5/5774 ausgegeben.
[78] *Loos*, P-EK2 5/7 v. 13.01.2011, S. 41 ff.

2. Teil: Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Brandenburg

Verwaltungen nehmen öffentliche Aufgaben wahr. Wer über neue Verwaltungsstrukturen diskutiert, muss sich deshalb vor allem und vorrangig Gedanken darüber machen, wer künftig welche Aufgaben auf welcher Ebene wie wahrnehmen sollen. Die Enquete-Kommission hat sich dementsprechend intensiv mit den Aufgabenbeständen des Landes und der Kommunen und den aktuellen formalen Organisationsstrukturen beschäftigt. Zahlreiche Sachverständige wurden hierzu angehört.

Aufgaben sind die wichtigste Legitimationsquelle für Verwaltungen und ihre Strukturen. Die Bürgerinnen und Bürger im Land erwarten ebenso wie Wirtschaftsunternehmen, dass Verwaltungen ihre Leistungen bürgernah, effizient und effektiv erbringen. Alle Diskussionen in der Enquetekommission zur Aufgabenzuordnung orientierten sich an diesen Zielstellungen.

Aus Sicht der Enquete-Kommission wird eine Aufgabe bürgernah erledigt, wenn sie für die Adressaten zeitnah und ohne größere Probleme erbracht werden kann. Bürgernähe ist differenziert zu betrachten, weil nicht jede Verwaltungsleistung für jede Bürgerin und jeden Bürger oder für jedes Wirtschaftsunternehmen relevant ist. Manche Verwaltungsleistungen können auch zentral erbracht werden, weil den Adressaten – z.B. Wirtschaftsunternehmen – durchaus längere Wege zur Verwaltung zuzumuten sind. Zudem ist immer mit zu bedenken, dass viele Verwaltungsleistungen auch über das Internet oder telefonisch erbracht werden können. Dies gilt zum Beispiel für Auskünfte und Informationen.

Die Zielstellung, Verwaltungsleistungen möglichst bürgernah zu erbringen, korrespondiert mit dem Ziel, Verwaltungsleistungen möglichst effektiv auszugestalten. Effektivität ist gegeben, wenn die Verwaltungsleistungen die beabsichtigen Ziele der Aufgabenerledigung möglichst optimal realisieren. Verwaltungsleistungen sind kein Selbstzweck. Angesichts der Fülle öffentlicher Leistungen ist es aus Sicht der Enquete-Kommission ausgeschlossen, die Effektivität nach nur einem Prinzip zu beurteilen. Für jede Aufgabe muss gesondert betrachtet werden, wann, wie und wo ihre Erledigung besonders effektiv wirken kann.

Schließlich bildet die Effizienz eine Zielstellung, die in gewisser Weise die Realisierung des Ziels einer bürgernahen und effektiven Verwaltung begrenzt. Nicht jede Bürgernähe ist finanzierbar. Nicht jede effektive Leistungserbringung kann aus öffentlichen Mitteln getragen werden. Was aber immer erreicht werden kann, ist die Sicherstellung eines möglichst wirtschaftlichen Einsatzes der begrenzten Ressourcen. Dies ist in zwei Varianten möglich: entweder sind mit einem begrenzten Budget möglichst viele Leistungen zu erbringen oder es wird angestrebt, einen bestimmten Leistungsumfang mit möglichst geringem Ressourceneinsatz zu verwirklichen. Die Enquete-Kommission hat bei ihren Prüfungen festgestellt, dass die Verwaltungen oftmals selbst nicht genau wissen bzw. entschieden haben, welches der beiden Prinzipien für ihren Bereich gilt.

Scannist 27.09.2013 12 Uhr

I. Aktuelle Situation

Leistungen der öffentlichen Verwaltung werden in Brandenburg auf Ebene des Landes in einem zweistufigen System (Ministerien, nachgeordnete Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung) und auf kommunaler Ebene (Landkreise/ kreisfreie Städte und Gemeinden) in jeweils unterschiedlichen Rechtsformen (u.a. Ämter, Betriebe, Anstalten, Verbände, Einrichtungen) erbracht. Der zweistufige Aufbau der Landesverwaltung und die aktuelle Zuordnung der Aufgaben zwischen den Verwaltungsebenen Land und Kommunen sind Ergebnis eines Prozesses seit der politischen Wende, maßgeblich bestimmt durch das Subsidiaritätsprinzip, den Flächencharakter und die inhomogene demografischen Entwicklung des Landes. Der Aufbau der Verwaltungsstrukturen wurde in der „Nachwendephase“ zudem geprägt durch die zusätzlichen Aufgaben und Mittel für eine möglichst zeitnahe Angleichung an die Lebensverhältnisse in den Alt-Bundesländern. Aufgrund der sich frühzeitig ändernden Rahmenbedingungen bei den Aufgaben (u.a. Abschluss der Nachwendephase), den Finanzen und der Bevölkerungsentwicklung war eine grundlegende Konsolidierung den neu geschaffenen Verwaltungsstrukturen auf Landes- und Kommunalebene nicht möglich. So wurde bereits Mitte der 90-er Jahre mit der Überleitung von wasser- und katasterbehördlichen Aufgaben von der Landesebene auf die Landkreise und kreisfreien Städte eine erste Funktionalreform vorgenommen.

Hinsichtlich der aktuellen Aufgabenzuordnung hat die Enquete-Kommission festgestellt, dass in der Vergangenheit zwar immer wieder bekundet wurde, weitere Aufgaben zu kommunalisieren, d.h. in konsequenter Anwendung der Organisationsprinzipien und des Subsidiaritätsprinzips (s.u.) den kommunalen Verwaltungsträgern zu übertragen, dies hat aber zu keinen nennenswerten weiteren Aufgabenverlagerungen geführt. Einerseits wurde dies damit begründet, dass eine Aufgabenübertragung zwar rechtlich möglich ist, fachlich aber zu Defiziten führen kann. Andererseits wird befürchtet, dass wegen des strengen Konnexitätsprinzips Aufgabenverlagerungen zu höheren Ausgaben führen.

Im Ergebnis der Analyse der gegenwärtigen Situation ist die Enquete-Kommission zur Überzeugung gekommen, dass im Zuge einer umfassenden Strukturreform erneut über die Grundsätze der Aufgabenzuordnung nachgedacht werden muss und eine umfassende Funktionalreform eingeleitet werden sollte.

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Grundsätze bei diesem Prozess beachtet werden sollten. Eine Liste der Aufgaben, die den Kommunen übertragen werden könnten, ist als Anhang diesem Bericht beigefügt. Schließlich hat sich die Kommission auch mit den Folgen von Aufgabenverlagerungen befasst, die – wie die Geltung des strengen Konnexitätsprinzips in der Vergangenheit gezeigt hat – auf die Aufgabenverlagerungen zurückwirken können.

Stand: 27.09.2013, 12 Uhr

II. Grundsätze der künftigen Aufgabenwahrnehmung

Wenn konkrete Empfehlungen für künftige Verwaltungsstrukturen abgegeben werden sollen, dann ist aus Sicht der Enquete-Kommission zunächst darauf einzugehen, welche Aufgaben künftig durch wen erledigt werden sollen und welche Grundsätze bei der Zuordnung der Aufgaben zu beachten sind.

1. Grundsätze staatlichen Handelns

In der Vergangenheit gab es immer wieder abstrakte Definitionsversuche, welche Aufgaben öffentliche Verwaltungen erledigen und welche „besser“ durch Dritte erledigt werden sollten. Ein eher restriktives Staatsverständnis, das die Diskussion bis Ende der 90er Jahre dominierte, bestand darin, eine schlanke öffentliche Verwaltung durch eine Konzentration ihrer Tätigkeiten auf „Kernaufgaben“ zu verwirklichen, wobei der Begriff „Kernaufgaben“ regelmäßig im Sinne der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung verstanden wurde. Demgegenüber lässt sich eine gegenläufige Entwicklung beschreiben, die den fürsorgenden bis hin zum starken Staat favorisiert. Unbeschadet der dahinter stehenden unterschiedlichen Vorstellungen und Erwartungen an Leistungen „des Staates“ und „seiner Verwaltungen“, sieht die Enquete-Kommission folgende übergreifende Aspekte als für den Aufgabenbestand und die Aufgabenzuordnung innerhalb der Verwaltungsstrukturen Brandenburgs relevant an:

- Es sollen nur Aufgaben erledigt werden, die zielgerichtet gesellschaftliche Probleme lösen oder demokratisch legitimierte gesellschaftliche Entwicklungen befördern. Nur diese Aufgaben können als öffentliche Aufgaben angesehen werden.

- Die Verwaltung kann und soll sich in erster Linie auf die Gewährleistung und Steuerung der Erledigung der Aufgaben beschränken.

- Es kann nicht erwartet werden, dass ein Staat – auch nicht das Land Brandenburg - alle gesellschaftlichen Probleme selbst lösen kann oder in der Lage ist, alle gewünschten gesellschaftlichen Entwicklungen selbst zu beeinflussen. Deshalb soll sich auch die Verwaltung in Brandenburg mit anderen gesellschaftlichen Akteuren vernetzen, um die gesellschaftlichen Probleme zu lösen und die gewollten gesellschaftlichen Entwicklungen zu befördern.

Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass sich alle öffentlichen Aufgaben in vier Handlungsstufen untergliedern lassen:

- Politische und administrative Steuerung
- Erarbeitung fachlicher Grundlagen
- Konkretisierung

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Praktische Umsetzung.

Diese Kategorisierung bietet die Basis für eine langfristige Aufgabenplanung auf Ebene der Landesverwaltung und der Kommunen unter Vermeidung von Aufgabenüberschneidungen und Mehrfachzuständigkeiten.

Die **politische und administrative Steuerung** umfasst alle Aspekte, die die Entscheidung betreffen, ob die Erledigung einer Aufgabe als „öffentliche Aufgabe“ gewährleistet werden soll. Dazu gehört auch die Festlegung von fachpolitischen Grundsätzen für die konkrete Aufgabenerledigung. Die Enquete-Kommission sieht es als ureigene Aufgabe der Ministerien und der Staatskanzlei an, innerhalb der Landesverwaltung die entsprechenden Entscheidungen für die politische Führung vorzubereiten und die diesbezügliche Entscheidungsfindung im Landtag zu unterstützen. Darüber hinaus muss auch künftig den Ministerien die Aufsicht über die Aufgabenkonkretisierung und den praktischen Aufgabenvollzug obliegen. Bei den Aufgaben der fachpolitischen Steuerung muss zur Vermeidung von Parallelstrukturen und Mehrfachzuständigkeiten eine möglichst klare Abgrenzung zur fachlichen Grundlagenarbeit in den nachgeordneten Fachbehörden und Einrichtungen erreicht werden. Aufgabe der Ministerien sind die Entwicklung fachstrategischer Rahmenvorgaben, die Zusammenführung von „Theorie“ (nachgeordnete Fachbehörde) und „Praxis“ (Kommunale Fachbehörde) und die Implementierung neuer fachlicher Erkenntnisse der zuständigen nachgeordneten Fachbehörden in die politischen Entscheidungsprozesse (u.a. Gesetzgebungsverfahren). Von den Ministerien werden vor allem verbindliche Entscheidungen bei den Rahmenvorgaben erwartet.

Die Enquete-Kommission vertritt die Auffassung, dass bei der **Erarbeitung fachlicher Grundlagen** der Schwerpunkt auf Brandenburger Besonderheiten zu legen ist, d.h. soweit möglich sollte auf vorhandene fachliche Grundlagen (u.a. im Bund bzw. in anderen Bundesländern) zurückgegriffen und in Brandenburg nicht „das Rad neu erfunden“ werden. Nicht zuletzt aus Wirtschaftlichkeitsgründen sollten dabei auch verstärkt länderübergreifende Lösungen gefunden werden (s.u.). Die strikte Abgrenzung der Grundlagenarbeit von der auf Ministerialebene angesiedelten fachpolitischen Steuerung bedeutet, dass in den nachgeordneten Fachbehörden keine direkte Fachpolitik betrieben wird. Aufgabe der nachgeordneten Fachbehörden ist – basierend auf Grundlagen und Gremienarbeit – auch die Politikberatung, d.h. die politischen Entscheidungsträger müssen zuverlässig sein und zeitnah mit den relevanten fachlichen Daten und Bewertungen versorgt werden. Die Aufgabe Forschungskoordinierung berücksichtigt, dass die direkte Erbringung von Forschungsleistungen nicht Aufgabe der unmittelbaren Landesverwaltung ist. Im Rahmen der Erarbeitung fachlicher Grundlagen bezogen auf spezifische Brandenburger Gegebenheiten (u.a. Bergbaufolgelandschaft; Auswirkungen Klimawandel auf Forst-, Wasser- und Landwirtschaft) ist jedoch eine entsprechende Forschungsinitiierung und -koordinierung notwendig. Die direkten

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Forschungsleistungen sollten an Hochschulen des Landes und externe Einrichtungen (u.a. Institute) übertragen werden (u.a. Forschungsleistungen des LFB an die FH Eberswalde). Auch dabei sollten verstärkt länderübergreifende Lösungen angestrebt werden.

Die **Aufgabenkonkretisierung** umfasst alle Arbeitsschritte, die die rechtliche Lösung eines Einzelfalls betreffen, z.B. den Erlass eines Verwaltungsaktes. Diese Handlungsstufe sollte aus Sicht der Enquete-Kommission im Rahmen einer Funktionalreform weitgehend auf die kommunale Ebene übertragen werden, soweit Europa- und Bundesrecht oder fachliche, ökonomische und politische Grenzen nicht entgegenstehen. Dass die Landesverwaltung u.a. mit den Bereichen Schulwesen, Polizei, Steuer, Rechtspflege und Strafvollzug auch künftig noch über sehr große und personalintensive „Vollzugsbereiche“ verfügen wird, widerspricht dem vorgenannten Grundsatz nicht.

Auch die **praktische Umsetzung** der Aufgabe, de facto die Selbstvornahme, sollte nach Auffassung der Enquete-Kommission weitgehend den Kommunen übertragen werden.

2. Grundsatz der Subsidiarität

Die Enquete-Kommission sieht einen weiteren wesentlichen Grundsatz in dem Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, Aufgaben sind weitgehend auf der untersten Verwaltungsebene wahrzunehmen, sprich den Gemeinden. Ist dort eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung nicht möglich, ist eine Wahrnehmung auf der Kreisebene vorzunehmen. Damit verbunden ist die Notwendigkeit der Schaffung nachhaltig starker kommunaler Verwaltungsstrukturen bei Berücksichtigung der sich absehbar ändernden demografischen, finanziellen und aufgabenseitigen Rahmenbedingungen.

Das Subsidiaritätsprinzip und eine möglichst transparente Aufgabenzuordnung auf die Verwaltungsebenen bedingt, öffentliche Aufgaben in ihren Umsetzungsschritten abstrakt zu definieren.

a) Aufgabenwahrnehmung durch Dritte

Aufgabenwahrnehmungen können nicht nur durch Verwaltungspersonal erfolgen, sondern hierzu können auch Dritte eingesetzt werden. Dieser Grundsatz, der Ausdruck des Gewährleistungsstaatsgedankens und des Prinzips einer Kooperativen Erledigung öffentlicher Aufgaben ist, gilt grundsätzlich für alle Verwaltungsebenen und alle Aufgabenbereiche.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die konsequente Anwendung der abstrakten Aufgabenstufung zu einer maßgeblichen Verschiebung von Aufgaben zwischen den Verwaltungsebenen mit entsprechenden strukturellen Auswirkungen führt. Für die nachgeordneten Landesbehörden beispielsweise empfiehlt die Enquete-Kommission bei einer künftigen Fokussierung auf die Erarbeitung fachlicher

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Grundlagen eine stärkere Bündelung der bislang eigenständigen Einrichtungen ggf. bis hin zu einem „Landesfachamt“ (vgl. Abschnitt Landesverwaltung, S. 106 ff.). Auf kommunaler Ebene stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen Aufhebung des Status der Kreisfreiheit die Frage einer differenzierten Aufgabezuweisung an große kreisfreie Städte. Dies erscheint politisch durchaus opportun, birgt jedoch angesichts der sich ändernden demografischen, finanziellen und aufgabenseitigen Rahmenbedingungen auch Risiken.

3. Grundsatz der Bürgernähe und Kundenorientierung

Für die Enquete-Kommission sind bei der Frage der langfristigen Aufgabenwahrnehmung die Adressatenperspektive und Kundenorientierung von entscheidender Bedeutung. Der Service- und Dienstleistungsgedanke verlangt es, Verwaltungsstrukturen so zu gestalten und Leistungsangebote derart zu offerieren, dass Bürger und Investoren ungeachtet der sich ändernden Rahmenbedingungen auch langfristig Verwaltungsleistungen effektiv und effizient in Anspruch nehmen können. Dies ist nicht notwendigerweise bei allen Aufgaben mit flächendeckender räumlicher Präsenz der entsprechenden Verwaltung verbunden. Während bei Leistungen der Sozialverwaltung mit Blick auf Inhalt, Umfang und Häufigkeit der Aufgabe sowie den Adressatenkreis eine flächendeckende Vorortpräsenz notwendig erscheint, kann die Genehmigung technischer Anlagen in regional gebündelten Verwaltungsstrukturen erfolgen. E-Government und Front-/ Backoffice- Strukturen können dabei sowohl zu einer Absicherung eines flächendeckenden Angebots von Verwaltungsleistungen als auch zur effizienteren Leistungserbringung beitragen.

III. Instrumente für die Absicherung der künftigen Aufgabenwahrnehmung

Eine Implementierung der aufgeführten Grundsätze für die künftige Aufgabenwahrnehmung in nachhaltig starke Verwaltungsstrukturen kann aus Sicht der Enquete-Kommission vor allem im Rahmen einer umfassenden Neugliederung der Aufgabenzuordnung auf die Verwaltungsebenen (Funktionalreform) erreicht werden. Gerade angesichts der sich abzeichnenden demografischen und finanziellen Veränderungen bieten sich aber auch die Einführung bzw. der Ausbau moderner, alternativer Arbeitsorganisationsformen (E-Government, Front-/ Backoffice, kommunale Zusammenarbeit) als flankierende Maßnahmen an.

IV. Funktionalreform

Die Enquete-Kommission sieht[79] in dem Politikansatz einer umfassenden Funktionalreform ein zentrales Instrument, um die kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg bei den sich absehbar ändernden Rahmenbedingungen nachhaltig zu stärken und zukunftsfähig zu gestalten. Die Stärkung der kommunalen

[79] Die folgenden Ausführungen basieren auf den Grundsatzbeschluss zur Funktionalreform vom 18.02.2013 (vgl. Anlage 6).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Selbstverwaltung ist kein Selbstzweck. Sie dient vielmehr insbesondere dazu, die regional bedeutsamen Entscheidungen unter Beteiligung der örtlichen Akteure und damit zugleich unter Nutzung ihres Wissens so treffen zu können, dass diese ein hohes Maß an Legimitation besitzen und auf eine breite Akzeptanz stoßen. Der angestrebte Zuwachs an Entscheidungskompetenzen für die kommunalen Verwaltungsträger bedingt die Übertragung weiterer Aufgaben von der Landesebene auf die kreisliche Ebene und von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene. Hiermit ist weiterhin die Vorstellung verbunden, dass der (weitere) Aufwuchs kommunaler Aufgabenzuständigkeiten einen wichtigen Beitrag zu einer noch stärkeren Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit „ihrer“ Gemeinde und „ihrem“ Landkreis leistet. Dies entspricht im Übrigen auch dem Verfassungsgebot aus Art. 96 Abs. 1 Satz 2 der brandenburgischen Landesverfassung, wonach Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden (hiermit sind in diesem Kontext auch die kommunalen Verwaltungsträger gemeint) zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen auch zuzuweisen sind.

Der Organisationsgesetzgeber, die Landesregierung und die Kommunen müssen sich auf eine ungleiche Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in den verschiedenen Landesteilen und die voraussichtlich enger werdenden finanziellen Handlungsspielräume einstellen. Die skizzierten Entwicklungen erfordern einen Verwaltungsaufbau und eine Aufgabenzuordnung, die sowohl den Entwicklungen im Metropolenraum um Berlin als auch in den peripheren Regionen des Landes gerecht werden; die Verwaltungsstrukturen und -angebote müssen mit anderen Worten den unterschiedlichen Anforderungen in den unterschiedlich dicht besiedelten Landesteilen mit einer im Durchschnitt deutlich älter werdenden Einwohnerschaft gerecht werden.

Die Enquete-Kommission stellt fest, dass eine konsequente Fortführung der Funktionalreform sinnvoll und auch möglich ist, wenn im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung die bereits von der Landesregierung beschlossenen Einsparerfordernisse abgebildet werden. Der von der Landesregierung beschlossene Korridor über den erforderlichen weiteren Personalabbau hat in diesem Sinne Beachtung zu finden. Ein mögliches Leitbild für eine Gemeindegebietsreform ist auch im Hinblick auf die kommunalisierten Aufgaben die sparsam wirtschaftende Kommune, die auch Kooperationslösungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität prüfen soll. Kooperationsmodelle als Voraussetzung und Grundlage für eine nicht nur marginale Aufgabenkommunalisierung sind demgegenüber kein praktikables Funktionalreforminstrument. Die mit der Aufgabenkommunalisierung einhergehenden, für die obersten Landesbehörden – spiegelbildlich zum Verantwortungszuwachs der kommunalen Familie – entstehenden (auch finanziellen) Steuerungsverluste sind zu akzeptieren.

Weiterhin gelangt die Enquete-Kommission zu der Einschätzung, dass, auch bei Nutzung der modernen Möglichkeiten des E-Governments für viele

Sperrfrist: 27.09.2013; 12 Uhr

Verwaltungsleistungen, von den Bürgern erwartet wird, „örtliche“ und mit Beratungskompetenz ausgestattete Ansprechpartner vorzufinden.

Eine Funktionalreform ist keine auf Einspareffekte gerichtete, sondern eine auf die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung abzielende Maßnahme. Das in der Landesverfassung verankerte strikte Konnexitätsprinzip stellt die gesetzgeberische Verpflichtung zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich durch zusätzliche Aufgabenbelastungen der kommunalen Ebene klar. Dessen ungeachtet ist nicht ausgeschlossen, dass durch die gemeinsame Erledigung neuer Aufgaben mit den bereits zum kommunalen Verwaltungsbestand zählenden Aufgaben Synergieeffekte erzielt werden.

1. Grundsatz der „echten Kommunalisierung“ und Organkompetenzen

Aus Sicht der Enquete-Kommission ist im Rahmen einer Funktionalreform grundsätzlich ein Höchstmaß an Kommunalisierung anzustreben. Dies bedeutet zum einen, dass die Aufgabenverlagerung auf die untere kommunale Verwaltungsebene einen prinzipiellen, allerdings – maßgeblich durch eine mit Blick auf die (Einwohnerzahlen-) Größenverhältnisse beschränkte Verwaltungskraft gemeindlicher Verwaltungskörperschaften – begrenzten Vorrang vor einer Kommunalisierung auf der Kreisebene besitzt. Zum anderen erscheint die Übertragung von Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe gegenüber einer Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit aus kommunaler Perspektive als vorzugswürdig, weil bei Selbstverwaltungsaufgaben die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten größer sind, die kommunalen Verwaltungsträger die politische und administrative Letztverantwortung haben und sich lediglich einer Rechtsaufsicht gegenübersehen (sog. echte Kommunalisierung)[80]. Demgegenüber bestehen im Falle der Übertragung einer Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung sonderaufsichtsrechtliche Befugnisse, im Falle der Auftragsverwaltung sogar ein uneingeschränktes fachliches Weisungsrecht der staatlichen Aufsichtsbehörde. Die Übertragung von Aufgaben als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung stellt bei den bislang kommunalisierten Aufgaben den – deutlich überwiegenden – Regelfall dar.

Nach Auffassung der Enquete-Kommission ist daher die Übertragung von Landesaufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben stärker und konsequenter als bislang umzusetzen. Es sind für die Enquete-Kommission keine Gründe ersichtlich, die – vorbehaltlich bundes- oder europarechtlicher Vorgaben – einem solchen Vorgehen zwingend entgegenstünden. Die beabsichtigte Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sollte grundsätzlich auch mit dem Vertrauen einhergehen, dass die Kommunen fachlich in der Lage sind, am besten zu beurteilen, was vor Ort zweckmäßig ist.

[80] Dies ist keine streng juristische, sondern eine funktionale Betrachtung, weil u.a. eine Übertragung von Landesaufgaben als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben rechtssystematisch auf die gemeindliche Ebene aufgrund der Allzuständigkeit der Gemeinden von vornherein ausscheidet.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Hinsichtlich der Frage, welchem Aufgabentypus die jeweilige Aufgabe (im Falle ihrer Übertragung) zuzuordnen ist, kann – dem Beschluss der Enquete-Kommission entsprechend – zur Erzielung größtmöglicher kommunaler Gestaltungsspielräume von einem prinzipiellen Vorrang der Selbstverwaltung vor dem Vollzug als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ausgegangen werden. Dementsprechend ergibt sich die folgende Priorisierung:

1. Priorität: gemeindliche Ebene (ohne kreisfreie Städte)

1. als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe

2. als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe

3.als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheit

2. Grundsatz über die Schaffung einfacher, überschaubarer und klarer Verwaltungszuständigkeiten

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür aus, dass jede Aufgabenneuzuordnung zu einfachen, überschaubaren und klaren rechtlichen Zuständigkeiten führen muss.

a) Organleihe als „Ausnahmetatbestand“

Die Enquete-Kommission sieht in der Übertragung von Aufgaben als staatliche Aufgaben im Wege der Organleihe keine formelle und/oder materielle Kommunalisierung. Eine Übertragung als staatliche Aufgabe soll nur – ausnahmsweise – dann erfolgen, wenn eine Kommunalisierung als Selbstverwaltungsaufgabe, als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit ausscheidet und nur so sichergestellt werden kann, dass die Aufgabe in die örtlichen Verwaltungsstrukturen eingebunden werden kann.

b) Grenzen der Kommunalisierung

Der Grundsatz der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung findet dort seine Grenzen, wo die Übertragung neuer Aufgaben aus rechtlicher oder ökonomischer Sicht unvertretbar, oder mit erheblichen fachlichen Nachteilen verbunden ist, oder aus politischen Gründen 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. Angesichts der Organisationsgewalt der Länder sind europa- oder bundesrechtliche Hemmnisse allerdings nur im Ausnahmefall anzutreffen.

Die Enquete-Kommission vertritt die Auffassung, dass in ökonomischer Hinsicht eine Aufgabenübertragung nur dann abzulehnen ist, wenn ein „höherer finanzieller und personeller Aufwand“ gegenüber der bisherigen Aufgabenzuordnung sicher droht

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

und dieser nicht durch erhebliche Vorteile bei der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kompensiert wird.

Grundsätzlich ist dabei eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Zutreffend ist, dass das strenge Konnexitätsprinzip in Brandenburg vorschreibt, dass der Aufwand für jede einzelne Aufgabe im Zuge einer Aufgabenübertragung bewertet werden muss. Aber erst eine Gesamtbetrachtung ermöglicht die Abwägung von Mehr- und Minderaufwänden.

Künftige Nachteile bei der Steuerung des Ressourcenbedarfs und -einsatzes im Zuge einer Kommunalisierung sind nicht als relevanter Faktor zu berücksichtigen. Ist eine Kommunalisierung von Aufgaben politisch gewollt, dann bedeutet dies auch, dass das Land auf eine unmittelbare Steuerung des finanziellen Aufwandes verzichten muss. Von den kommunalen Aufgabenträgern ist in diesem Zusammenhang allerdings „Augenmaß“ zu fordern. Es ist ein angemessener Ausgleich der Interessen anzustreben.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die bisherigen Verwaltungsträger stets fachliche Bedenken äußern, wenn eine Aufgabe auf einen anderen Verwaltungsträger übertragen werden soll. Dies mag Ausdruck des Verantwortungsbewusstseins der bisherigen Aufgabenträger für eine qualitativ hochwertige und zielgenaue Aufgabenerledigung sein.

Die Enquete-Kommission nimmt diese fachlichen Bedenken ernst. Ein wesentlicher Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob bei den (neuen) kommunalen Aufgabenträgern ausreichend fachliche Kompetenz vorhanden ist oder unter Berücksichtigung der beschränkten finanziellen Mitteln aufgebaut werden kann, um eine Aufgabenerledigung künftig sicherzustellen, die den bisherigen fachlichen Standards gerecht wird. Das Maß der Spezialisierung kann den Kommunalisierungsvorhaben dementsprechend Grenzen setzen.

Den pauschalen Einwand, dass eine Kommunalisierung die Einheitlichkeit der Aufgabenerledigung in Brandenburg gefährdete, sieht die Enquete-Kommission auch mit Blick auf die bereits gemachten Erfahrungen mit dem Vollzug schwieriger Aufgaben durch die kommunale Verwaltung als nicht sachgerecht an. Soll die Kommunalisierung von Aufgaben die Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort stärken, dann muss umgekehrt auch hingenommen werden, dass wegen der individuellen Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eine größere Vielfalt bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung eintritt.

Mit der Übertragung neuer Aufgaben auf die kommunalen Aufgabenträger geht zwangsläufig einher, dass die dort zuständigen Organe auch in der Lage sein müssen, die politische Verantwortung für ihre Entscheidungen zu tragen.

Die Enquete-Kommission weist auf den Zusammenhang von Größe der politischen Einheit und Gewährleistung fachlich tragfähiger Entscheidungen hin: Je kleiner die Einheiten sind, desto größer kann die Gefahr werden, dass einzelne starke örtliche

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Akteure ihre Interessen einseitig durchzusetzen vermögen. Dies kann zu fachlich nachteiligen Entscheidungsinhalten führen.

Ein dem auf Dezentralität abzielenden Aufgabenverteilungsprinzip vergleichbares „Abwehrrecht“ gegen die Übertragung bislang in landeseigener Verwaltung wahrgenommener Aufgaben steht den funktionell in die staatliche Verwaltung eingegliederten Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zur Seite. Dies ist auch wenig überraschend, weil – auf den ersten Blick erkennbar – die Bedeutung insbesondere der Landkreise durch die Zuweisung (zahlreicher) neuer Aufgaben (auch) im übertragenen Wirkungskreis gesteigert wird.[81] Gleichwohl ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht nur durch den Entzug, sondern auch durch eine Übertragung von Aufgaben gefährdet werden kann.[82] Diese Gefährdung droht bei Unterfinanzierung (dieser übertragenen Angelegenheiten, so dass die „freie [Finanz-]Spitze“ für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten gegen Null zusammenschmilzt) und auch dann, wenn der Gesetzgeber in großer Anzahl materiell staatliche Aufgaben kommunalisiert und diese als Auftragsangelegenheiten und als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit weitgehenden staatlichen Weisungsrechten belastet, ohne zugleich ein hinreichendes Substrat kreiskommunaler Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten.[83] Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Hinweise zur Konzeption der Aufgabenwahrnehmung durch Kommunen im Land Brandenburg geboten:

Das idealtypische dualistische Aufgabenmodell unterscheidet strikt zwischen den von Gemeinden und Gemeindeverbänden wahrzunehmenden Aufgaben des eigenen und des übertragenen/ fremden Wirkungskreises. Staatlichen Aufsichtsbehörden stehen lediglich rechtsaufsichtsrechtliche Befugnisse zu (sog. Kommunalaufsicht), soweit die Kommune im eigenen Wirkungskreis tätig ist. Vollzieht die Kommune demgegenüber Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis (klassisch: Auftragsverwaltung), unterliegt sie der uneingeschränkten Fachaufsicht.

Das konkurrierende, auf den Weinheimer Entwurf für eine einheitliche Gemeindeordnung (1948) zurückgehende monistische Modell erblickt in den kommunalen Tätigkeitsfeldern demgegenüber einen einheitlichen kommunalen Aufgabenbereich. Dieser monistische Ansatz ist die Reaktion auf die Erkenntnis, dass das für die Qualifizierung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidende sachlich-gegenständliche Merkmal der „Örtlichkeit“ nicht mehr durchgängig ein taugliches Kriterium für die Abgrenzung von staatlichen und

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[81] Siehe hierzu ausführlich *Kluth*, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), Gemeinden und Kreise in der Region, 2004, S. 65 ff.

[82] Statt aller *Nierhaus*, Einführung, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, in: Büchner/Franzke/ders. (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 2008, S. 7, m. zahlr. Nachw.

[83] Eine empirische Untersetzung dieses Gesichtspunktes nimmt *Hesse* vor, Verwaltung erfolgreich modernisieren, Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, 2009/2008, indem er die kreislichen Funktionsprofile durch Ermittlung des Anteils pflichtiger und weisungsabhängiger Aufgaben am Gesamtaufgabenvolumen beschreibt, S. 75 ff., 105 ff.

gemeindlichen/ gemeindeverbandlichen Aufgaben darstellt, da die Grenzen zwischen den örtlichen und überörtlichen (staatlichen) Aufgaben nicht zuletzt wegen zahlreicher Verflechtungen zunehmend verwischen. Unabhängig von der Beantwortung der Frage, welches Aufgabenverständnis im Land Brandenburg vorherrscht,[84] ist festzustellen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände Landesaufgaben nur ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten ausführen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf). Vielmehr sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (mit einer nur noch beschränkten fachlichen Aufsicht, der sog. Sonderaufsicht, vgl. § 2 Abs. 4, Satz 2 und 3, § 121 BbgKVerf) in großer Zahl[!] an deren Stelle getreten.

Zum Ausgangsbefund für die Arbeit der Enquete-Kommission gehört auch der Hinweis auf die in der Konzeption der brandenburgischen Kommunalverfassung – präziser: in §§ 131 Abs. 2, 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf – angelegten weiteren Konsequenzen: Zum einen wandern die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (auf gemeindlicher Ebene) ausnahmslos[!] in die Trägerschaft des Amtes ab, während nur die überkommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich in der Hand der Gemeinde verbleiben.[85] Zum anderen sind allein die Hauptverwaltungsbeamten für alle Entscheidungen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (und der Auftragsangelegenheiten) zuständig, also der hauptamtliche Bürgermeister, der Amtsdirektor und der Landrat; eine Beteiligung der an sich allzuständigen Kollegialorgane der Kommunalkörperschaften erfolgt nur aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften. Nur die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben hin zu pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten reduziert nach allem die staatlichen Direktionsrechte auf den Aufgabenvollzug (ein erheblicher Abbau von Standards und Normen[!], der allerdings langfristig mit einem landesweit uneinheitlichen Vollzug erkauft wird und zu einem „interkommunalen Wettbewerb“ um die niedrigsten Standards führen könnte) und stärkt – jedenfalls prinzipiell – die Entscheidungsverantwortlichkeit von Gemeindevertretung, Amtsausschuss (künftig nach Empfehlung der Enquete-Kommission: Amtsgemeindevertretung) und Kreistag.

Auch die Rechtsstellung der Kreisorgane bedarf in diesem Zusammenhang einer vertiefenden Erläuterung: Die Brandenburgische Kommunalverfassung ist durch eine duale Struktur mit zwei Spitzen gekennzeichnet, bei der sich auf Landkreisebene (entsprechendes gilt auf Gemeindeebene) mit dem nach § 131 Abs. 1 i. V. mit § 28 Abs. 1 BbgKVerf universell zuständigen Kreistag und dem in seiner demokratischen Legitimation durch die Direktwahl und entkoppelte, achtjährige Amtszeit gestärkten Landrat als Hauptverwaltungsbeamter zwei Verwaltungsorgane[!] gegenüber stehen. Dieser Hinweis auf die Einordnung auch des Kreistages als Exekutivorgan ist wichtig, weil ein vielfach anzutreffender Mangel an sprachlicher und zugleich inhaltlicher

[84] Siehe hierzu das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes, erstellt von *Fülling*, Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht – Auswirkungen eines Systemwechsels, 2013.
[85] So die Formulierung des BbgVerfG, LVerfGE 5, 79 (88).

Stand: 27.09.2013, 12 Uhr

Präzision („kleines Parlament“, die „Abgeordneten“, bis hin zu „Legislative“) immer wieder in die Irre führt. Die eindeutige Qualifizierung des Kreistages (und der Gemeindevertretung) als Exekutivorgan ist die Voraussetzung für eine zutreffende Inhaltsbeschreibung der kommunalverfassungsrechtlich verankerten Allzuständigkeit dieses Organs: Dessen Allzuständigkeit bezieht sich auf exekutive Entscheidungsprozesse, denen, im Einklang mit der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Konzeption der Gewaltenteilung, überwiegend ganz konkrete Einzelfälle zugrunde liegen. Eine Umwidmung der Allzuständigkeit des Kreistages in eine Art „politische“ Gesamtverantwortung und „Steuerung“ bei gleichzeitigem Entzug der Zuständigkeit für Einzelfragen führte jedenfalls zu einem Systemwechsel, der in der Brandenburgischen Kommunalverfassung nicht vorgesehen ist und im Übrigen wohl auch bundes- und landesverfassungswidrig wäre: Der kommunalverfassungsrechtliche Befund stimmt nämlich mit den bundes- und landesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen überein, die auch für die Gemeindeverbände das Selbstverwaltungsrecht verankern. Die auf Selbstverwaltung, Dezentralität und bürgerschaftliches Engagement gerichtete verfassungsrechtliche Grundentscheidung nimmt billigend in Kauf, dass es durch die Entscheidungs- und Mitspracherechte der ehrenamtlichen Mandatsträger des Kreistages zu Verzögerungen – gewissermaßen zu „Störungen“ – bei der Administration von Einzelfällen kommen kann. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG ist insoweit die Garantie einer kollegialen Meinungsbildung, einer Mitwirkung des Ehrenamtes (ohne Befassungs-Zwang) anstelle eines allein professionellen Verwaltungsmanagements.

Dies alles vorausgeschickt, erscheint der Enquete-Kommission die Übertragung von Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe gegenüber einer Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit aus kommunaler Perspektive als vorzugswürdig, weil bei Selbstverwaltungsaufgaben die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten größer sind, die kommunalen Verwaltungsträger die politische und administrative Letztverantwortung, sich lediglich einer Rechtsaufsicht gegenübersehen und insbesondere die kreislichen Kollegialorgane eine dem Leitprinzip der kommunalen Selbstverwaltung entsprechende Entscheidungsrolle einnehmen können (sog. echte Kommunalisierung[86]). Demgegenüber bestehen im Falle der Übertragung einer Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung sonderaufsichtsrechtliche Befugnisse, im Falle der Auftragsverwaltung sogar ein uneingeschränktes fachliches Weisungsrecht der staatlichen Aufsichtsbehörde. Die Übertragung von Aufgaben als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung stellt, wie bereits angedeutet, bei den bislang kommunalisierten Aufgaben den Regelfall dar.

Nach Auffassung der Enquete-Kommission ist nach allem die Übertragung von Landesaufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben stärker und konsequenter als

[86] Dies ist keine streng juristische, sondern eine funktionale Betrachtung, weil u.a. eine Übertragung von Landesaufgaben als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben rechtssystematisch auf die gemeindliche Ebene aufgrund der Allzuständigkeit der Gemeinden von vornherein ausscheidet.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

bislang umzusetzen. Es sind für die Enquete-Kommission keine Gründe ersichtlich, die – vorbehaltlich bundes- oder europarechtlicher Vorgaben – einem solchen Vorgehen zwingend entgegenstünden. Die beabsichtigte Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sollte grundsätzlich auch mit dem Vertrauen einhergehen, dass die Kommunen fachlich in der Lage sind, am besten zu beurteilen, was vor Ort zweckmäßig ist.

Bereits mit der Feststellung, dass die Zuständigkeit der Landkreise für überörtliche Aufgaben einen wesentlichen Kern des kreislichen Aufgabenspektrums darstellt, ist klargestellt, dass es nur zu einer begrenzten Verlagerung von kreislichen – überörtlichen – Aufgaben auf die Gemeindeebene (auch die Amtsgemeindesebene) kommen darf. Diese erhält ihre Legitimation zunächst aus der notwendigen Wahrnehmung ortsgemeindlicher Aufgaben und sodann ergänzend zur Herstellung von Orts- und Bürgernähe beim Vollzug überörtlicher Aufgaben. Nach allem ist bei der Aufgabenverteilung zwischen den beiden gemeindeverbandlichen Ebenen ein ausgewogenes Konzept anzustreben, das maßgeblich von den Größenzuschnitten und damit zugleich von der Verwaltungskraft dieser Körperschaften und vom Umfange der Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben abhängt. Bei Einzelaufgaben und vereinzelt feststellbaren Problemkonzentrationen (z.B. im Jugendhilfebereich) sollte der Gesetzgeber flexible Lösungen ermöglichen.

Die Enquete-Kommission geht (insgesamt und mit Blick auf die Regelungsgegenstände der in der Vergangenheit übertragenen Aufgaben [insbesondere die Aufgaben der Gefahrenabwehr] noch) davon aus, dass die Organkompetenzen in der geltenden Kommunalverfassung sachgerecht verteilt sind. Hierzu zählt im Grundsatz auch die Regelung des § 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerfG, wonach allein der Hauptverwaltungsbeamte, d.h. der hauptamtliche Bürgermeister bzw. Amtsdirektor (künftig nach Empfehlung der Enquete-Kommission: Amtsgemeindebürgermeister) bzw. der Landrat in allen Angelegenheiten der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und in den Auftragsangelegenheiten die Sachentscheidungskompetenz besitzt.

Gleichwohl empfiehlt die Enquete-Kommission der Landesregierung in Bezug auf die bereits in der Vergangenheit übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten zu prüfen, ob diese (teilweise) künftig den Status von (pflichtigen) Selbstverwaltungsaufgaben erhalten können. Zugleich sind die erforderlichen fachgesetzlichen Änderungen vorzunehmen; das Funktionalreformgrundsätzegesetz bedarf der Anpassung und kann möglicherweise in das Landesorganisationsgesetz integriert werden.

3. E-Government

In den letzten Jahrzehnen sind stetig die Möglichkeiten angewachsen, mittels Informationstechnik Dienstleistungen zu erbringen. Im öffentlichen Bereich wird dabei vom E-Government gesprochen.

Stenografisch 27.09.2013, 12 Uhr

Ging es beim E-Government zunächst vor allem darum, Informationen über Verwaltungsleistungen im Internet bereit zu stellen, so ist die Entwicklung inzwischen fortgeschritten. Heute wird mit den Adressaten und Kunden von Verwaltungsleistungen über das Internet kommuniziert und innerhalb der öffentlichen Verwaltungen werden Dokumente und Akten elektronisch verwaltet und weitergeleitet. Ziel ist es echte Transaktionen zu ermöglichen, d.h. es wird angestrebt, dass rechtsverbindliche Anträge und Leistungen über das Internet abgewickelt werden können.

Das E-Government schafft Möglichkeiten, neue Formen der Aufgabenzuordnung und neue Formen einer schnellen und einfachen Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen zu realisieren. Die Enquete-Kommission hat sich deshalb auch intensiv mit dem Thema „E-Government“ beschäftigt und hierzu verschiedene Sachverständige angehört. Im Mittelpunkt dieser Anhörungen standen der erreichte Einführungsstand in Brandenburg und die Perspektiven für eine Weiterentwicklung.

Die Kommission hat festgestellt, dass es zahlreiche Aktivitäten zum E-Government in Brandenburg auf den verschiedenen Verwaltungsebenen gibt. Auf Landesebene scheint das Thema „etwas an Schwung“ verloren zu haben. Dies mag auch daran liegen, dass einige große Projekte, die dem Aktionsfeld E-Government zugeordnet werden können, nicht in der gewünschten Art und Weise verlaufen sind. Eine gewisse Ernüchterung ist eingetreten, obwohl insgesamt die Entwicklungen auch auf Landesebene durchaus positiv sind und teilweise gar bundesweit als beispielhaft bezeichnet werden können. Große, ambitionierte Projekte sind und waren die Einführung der elektronischen Akte und der Aufbau des Zentralen IT-Dienstleisters ZIT-BB.

Die Aktivitäten des E-Governments auf der kommunalen Ebene sind erwartungsgemäß von unterschiedlich intensiver Ausprägung. Es ist deutlich geworden, dass diese Vielfalt kreative Ansätze enthält, aber andererseits auch mit Nachteilen verbunden ist, weil manche Entwicklungen mehrfach durchlaufen werden.

Zu den im Land Brandenburg bereits etablierten beispielhaften E-Government-Projekten auf kommunaler Ebene gehören das Projekt MAERKER und der Mobile Bürgerservice. Das Projekt MAERKER ist beispielhaft für eine neue Form von Kommunikationswegen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung. Durch MAERKER können Bürgerinnen und Bürgern auf einem Internetportal unkompliziert auf Missstände in der öffentlichen Infrastruktur hinweisen. Die Städte- und Gemeindeverwaltungen reagieren auf diese Hinweise innerhalb von drei Tagen. Das Projekt MAERKER dient dem Ziel der Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe und ist ein bundesweit anerkanntes Projekt.

Mit Hilfe des sog. Mobilen Bürgerservice können Leistungen der Kommunalverwaltung auch außerhalb der Verwaltungsgebäude angeboten werden. Die Bürgernähe und Flexibilität der Verwaltung werden hierdurch spürbar erhöht.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Leistungsfähige und miteinander kompatible IT-Systeme sind auch für die Verwaltung Brandenburgs von entscheidender Bedeutung. Nur so kann E-Government eine Unterstützung sowohl zur erfolgreichen Kooperation von Verwaltungseinheiten als auch für erforderliche Strukturveränderungen sein. Es ist deshalb darauf hinzuweisen, dass Brandenburg als einziges Bundesland bereits ein Landesverwaltungsnetz besitzt, an dem alle Landesbehörden und alle Kommunalbehörden angeschlossen sind. Auf dieser guten Grundlage kann und soll das E-Government weiter ausgebaut werden.

Ingesamt ist deutlich geworden, dass E-Government-Angebote und –Strategien bereits seit Jahren einen wichtigen Bestandteil von Verwaltungshandeln und –reformen in Brandenburg bilden. Dies zeigt, dass E-Government nicht lediglich als Mittel zur Verbesserung von administrativen Prozessen (z.B. der elektronischen Antragsstellung und Vorgangsbearbeitung) dienen kann, sondern auch eine Möglichkeit zur Etablierung neuer Kommunikations-, Informations- und Transaktionswege sowohl zwischen Adressaten von Verwaltungshandeln (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen etc.) und der Verwaltung als auch zwischen einzelnen Verwaltungsträgern darstellen kann.

Bei alledem muss sich das E-Government am konkreten Nutzen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen orientieren und messen lassen und darf nicht Selbstzweck werden. Zu beachten ist in diesem Kontext insbesondere die unterschiedliche Erwartungshaltung von Intensivnutzern einerseits und Wenig- oder Nichtnutzern von elektronisch angebotenen Verwaltungsdienstleistungen andererseits. Aus diesem Grund müssen Leistungen sowohl elektronisch als auch weiterhin persönlich beratend (klassisch am „Schalter“ oder auch mobil vor Ort) angeboten werden. Diese „Diskrepanz“ bei der Nutzung von E-Government muss auch bei Online-Beteiligungsverfahren beachtet werden. Da ein erheblicher Teil der Bevölkerung die Möglichkeiten des E-Governments auch weiterhin nicht nutzen kann/will, würden bei allein internetgestützten Beteiligungsverfahren von vornherein große Teile der Bevölkerung ausgeschlossen. E-Government ist eine Ergänzung im öffentlichen Leistungsspektrum, aber kein Ersatz.

Im Ergebnis ihrer Erhebungen sieht die Enquete-Kommission im E-Government weiterhin ein maßgebliches Instrument zur nachhaltigen Absicherung von Verwaltungsleistungen unter den sich ändernden Rahmenbedingungen. Die Enquete-Kommission unterstützt

- die konsequente Weiterentwicklung der E-Government-Strategie des Landes Brandenburg gerade mit Blick auf die veränderten Rahmenbedingungen, die zu einer Verbreiterung der Anwendungsmöglichkeiten führen.

- Im Zuge der Weiterentwicklung ist eine angemessene Verzahnung mit dem Bund und den Ländern anzustreben. Gleichzeitig sollen die Anforderungen der Kommunen noch besser berücksichtigt werden: Insellösungen und fehlende Interoperabilität sind zu vermeiden (ohne jedoch durch das Ziel der

Stenmitschr. 27.09.2013, 12 Uhr

Interoperabilität eine nachteilige monopolartige Anbieterstruktur entstehen zu lassen). Einen Ausgangspunkt für die weitere Strategie bildet die Tatsache, dass Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung zwischen Kommunen, Land und Bund gerade im „digitalen Raum“ für die Bürgerinnen und Bürger nebensächlich sind. Sie erwarten zu Recht funktionierende Angebote – gleich, ob Sie mit der Gemeindeverwaltung, der Kreisverwaltung, einer Landes- oder einer Bundesbehörde kommunizieren.

- Ein funktionierendes brandenburgisches Angebot beinhaltet auch den berechtigten Anspruch der Sorben und Wenden, dass Anwender von IT-Systemen jene Sonderzeichen nutzen können, die für die korrekte Darstellung der sorbischen (wendischen) Sprache notwendig sind.

Moderne IT-gestützte Verwaltungsprozesse ergeben nach Auffassung der Enquete-Kommission (begrenzt) neue Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung und –verteilung. Insbesondere der Auf- und Ausbau von **Front-/ Back-Office-Strukturen** (unter Nutzung der E-Government-Strukturen) bietet neue Möglichkeiten einer bürgernahen Verwaltung. Es wurde auch die These zur Diskussion gestellt, dass durch solch IT-gestützte Kooperation und Bündelung bei Verwaltungsträgern für bestimmte Fachprozesse Skaleneffekte zu erreichen seien, die sonst nur durch Zusammenschlüsse möglich wären. Empirische Befunde zu Skaleneffekten einer IT-gestützten Kooperation und Bündelung bestimmter Fachprozesse bei Verwaltungsträgern (die sonst nur durch Zusammenschluss der Verwaltungsträger möglich wären) gibt es allerdings (noch) nicht.

Die Enquete-Kommission ist nach allem der Auffassung, dass eine konsequente Weiterentwicklung von E-Government den Austausch (Information, Transaktion und Kommunikation) zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen und Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsträgern unterstützen, in einigen Bereichen sogar neu definieren und gleichzeitig Wegekosten reduzieren kann. E-Government kann den Bürgerinnen und Bürgern den persönlichen Gang zur Verwaltung teilweise ersparen, den gewünschten und notwendigen persönlichen Kontakt letztlich aber nicht ersetzen. Zielrichtung von E-Government kann es nicht sein, diesen persönlichen Kontakt einzuschränken. E-Government wird eine notwendige Begleitung bzw. Unterstützung etwaig erforderlicher Strukturveränderungen leisten können und müssen.

Eine Grundvoraussetzung für die Nutzung von E-Government, insbesondere auch für mobile Dienste, ist die flächendeckende Versorgung mit Breitbandanschlüssen. Sowohl für Bürger(innen) und für Unternehmen, die internetgestützte Verwaltungsdienstleitungen in Anspruch nehmen, als auch für die Verwaltung selbst sind leistungsfähige Internetverbindungen zwingend erforderlich. Die Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen ist ein zentraler Standortfaktor. Die Enquete-Kommission hält daher alle Maßnahmen für geboten, um das Ziel (von Landesregierung,

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Bundesregierung und EU) einer flächendeckenden Versorgung aller Haushalte mit bis zu 50 Mbit/s bis zum Jahr 2020 zu erreichen.

4. Front/Backoffice-Aufgabenverteilung

Neben der Aufgabenwahrnehmung „aus einer Hand“ vor Ort sieht die Enquete-Kommission den Auf- und Ausbau von Front/Back-Office-Strukturen als weitere Möglichkeit und Chance, kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Die Möglichkeiten, die sich hierbei im Zusammenhang mit dem E-Government, insbesondere mit den mobilen Verwaltungsdiensten bieten, sind konsequent zu nutzen. Durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien schwinden Sachzwänge für die Arbeitsweise und Struktur der Verwaltung, so dass die Verwaltung ihr Auftreten stärker an den Bedürfnissen des Bürgers ausrichten kann. Die Einrichtung einheitlicher Front/Back-Office-Strukturen trägt zu dieser Entwicklung maßgeblich bei.

5. Kommunale Zusammenarbeit

Eine Kommunalisierung muss nicht in jedem Fall zu einer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung führen. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Kooperationshoheit eröffnet den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Maßgabe der einfachgesetzlichen Bestimmungen über die interkommunale Zusammenarbeit (in dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg [GKG]) grundsätzlich die Möglichkeit der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes. Weiterhin können Aufgaben aus dem örtlich radizierten bzw. überörtlichen Zuständigkeitsbereich durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf andere Gemeinden oder Gemeindeverbände im Wege der Delegation oder Mandatierung übertragen werden. Über eine Novellierung des GKG sollen diese Formen erweitert werden.

Nach Auffassung der Enquete-Kommission sind die Zusammenarbeitsmöglichkeiten nach dem GKG eine die Kommunalisierung ergänzende Möglichkeit, um kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Dafür gibt es bereits erfolgreiche Beispiele. Aufgabenverlagerungen und Kooperationen können danach dazu beitragen, um eine vorhandene Verwaltungsschwäche temporär zu überbrücken und zugleich Aufgabenträger zu bleiben.

Die Mehrheit der Mitglieder der Kommission weist darauf hin, dass Kooperationen nicht geeignet sind, Verwaltungsstärke für die Aufgabenträger erstmals zu begründen. Dies ist auch dadurch begründet, dass die Bildung von Zweckverbänden oder der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen 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. Schließlich sollen institutionalisierte Kooperationen (Amt, künftig nach Empfehlung der Enquete-Kommission: Amtsgemeinde) bei ausreichender Verwaltungskraft dort

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Zusammenarbeit überflüssig machen, wo sie nicht hinreichend demokratisch legitimiert ist.

6. Konkrete Vorschläge für eine Funktionalreform in Brandenburg

Bei der Prüfung konkreter Vorschläge für eine Funktionalreform in Brandenburg ging die Enquete-Kommission in einem gestuften Verfahren vor. Dabei hat sie auch die Möglichkeiten des E-Governments und einer Aufgabenteilung zwischen Front- und Backoffice berücksichtigt, soweit dies im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit leistbar war.

In einem ersten Schritt erarbeitet eine Arbeitsgruppe der Enquete-Kommission, die „AG Aufgabenerfassung“, in zahlreichen Sitzungen (Fachgespräche mit Ressortvertretern und Behördenleitern der Landesverwaltung) eine Liste potentiell kommunalisierbarer Landesaufgaben. Mit dem Ziel, die Kommunalisierungsfähigkeit von Landesaufgaben sachgerechter beurteilen zu können, hat die Enquete-Kommission am 4. September 2012 Prof. Dr. Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) beauftragt, eine „Stellungnahme zu einer möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben“ auf Basis der übermittelten Aufgabenliste zu erarbeiten.

Daneben wurde eine Aufgabenliste für eine interkommunale Funktionalreform unter Einbeziehung der Fachressorts der Landesverwaltung und der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet. Mit der Begutachtung der Kommunalisierungsfähigkeit auf Ebene kommunaler Aufgaben wurde Frau Prof. Dr. Proeller beauftragt.

Nach Vorlage der Gutachten erfolgte eine erneute Befassung der Enquete-Kommission. Bei der abschließenden Bewertung sprachen aus Sicht der Enquete-Kommission insbesondere folgende Kriterien für die Kommunalisierungsfähigkeit von Aufgaben der Landesverwaltung:

- ausgeprägter Kunden-/ bzw. Vorort-Bezug der Aufgabe
- Notwendigkeit von Regionalkenntnissen bei der Aufgabenerfüllung
- bereits vorhandene Regionalstrukturen auf Ebene des Landes und/oder der Kommunen ggf. mit maßgeblichen Personalbeständen
- Vollzugs- und Überwachungstätigkeiten in überschaubarer Komplexität und mit hohen Fallzahlen und
- erfolgreiche Kommunalisierungsbeispiele aus anderen Bundesländern.

Auf Basis des Kriterienkatalogs und unter Beachtung der gutachterlichen Ergebnisse empfiehlt die Enquete-Kommission die Kommunalisierung von 20 der insgesamt 56 Landesaufgaben(bereiche). Die Vorschläge betreffen insbesondere die Bereiche Soziales, Infrastruktur, Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft. Sie empfiehlt in Bezug auf 14 Aufgaben(bereiche), von einer Kommunalisierung abzusehen. In zehn Fällen (u.a. Technischer Umweltschutz, Wasserwirtschaft) soll die Möglichkeit einer Kommunalisierung vertieft geprüft werden. Zu den übrigen Aufgabenbereichen empfiehlt die Kommission weitere Prüfungen, etwa zur Frage einer engeren Kooperation mit Berlin, zur Vergrößerung des Gestaltungsspielraums für Landkreise

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

und kreisfreie Städte oder zu einem möglichen Übergang einer Aufgabe auf die gesetzliche Unfallkasse Brandenburg.

Ein ähnlich differenziertes Bild ergibt am Ende die Prüfung der für den interkommunalen Funktionalreformprozess geeigneten Landkreisaufgaben: Die Enquete-Kommission spricht sich in 17 Fällen für die Aufgabenverlagerung auf die gemeindliche Verwaltungsebene aus, in drei Fällen dagegen. Vier Aufgaben(bereiche) sollen unter dem Verlagerungsaspekt vertieft geprüft werden. Ergänzend werden Empfehlungen zur Trennung von Front- und BackOffice-Funktionen bei der Kfz-Zulassung, zu den vom Standarderprobungsgesetz erfassten Aufgaben im Straßenverkehrsrecht, zu Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege, zur Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten, zu den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung, der Wirtschaftsförderung und Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben gegeben.

Zu betonen ist, dass die unten aufgeführten und in der Anlage 6 ausführlich dargestellten Aufgaben weiter zu konkretisieren sind. Hierbei kann sich auch herausstellen, dass weitere Aufgaben mit übertragen werden können, die im Rahmen der Aktivitäten in der Enquete-Kommission nicht geprüft wurden. Die in der Anlage genannten Aufgabenlisten erheben zwar grundsätzlich den Anspruch, einen vollständigen Bestand der grundsätzlich übertragungsfähig erscheinenden Aufgaben zu beinhalten. Bis zur Umsetzung einer umfassenden Strukturreform können aber neue Aufgaben hinzukommen und/oder andere Aufgaben ganz oder teilweise übertragungsfähig werden oder umgekehrt, z.B. wegen technischer Weiterentwicklungen. Ein aktuelles Beispiel ist hierfür die bereits genannte Kfz-Zulassung.

Zu betonen ist auch, dass der Umfang einer Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung nicht geprüft werden konnte. Eine solche Prüfung wäre extrem aufwendig gewesen, weil hierfür umfangreiche Bedarfserhebungen unter Heranziehung von Daten aus vergleichbaren Ländern hätten durchgeführt werden müssen. Darüber hinaus würden diese Daten nur eine Momentaufnahme zeigen, die zum Zeitpunkt der Reform zumindest aktualisiert werden müssten.

Schließlich ist auch zu betonen, dass Formen und Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit in bestimmten Fällen nicht abschließend geprüft und aufgezeigt werden konnten. Es ist durchaus denkbar, weitere Aufgabengabenübertragungen vorzunehmen, wenn die bereits beschriebene interkommunale Zusammenarbeit der dann noch vorhandenen Verwaltungsträger ausgeweitet wird. Interkommunale Zusammenarbeit ist zwar nicht geeignet, erstmals Verwaltungskraft zu schaffen, was nichts anderes heißt, als dass ein angemessener Grundbestand an Aufgaben vorhanden sein muss, die vom Verwaltungsträger selbst erledigt werden können. Aber selbst im Falle einer Reduzierung von Verwaltungsträgern bzw. einer Reduzierung der hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene bleibt immer die Möglichkeit, weitere Aufgaben zu

Geheimsache 27.09.2013, 12 Uhr

übertragen, wenn eine interkommunale Zusammenarbeit für diese weiteren Aufgaben möglich erscheint.

7. Folgen einer Funktionalreform

Den rechtlichen Rahmen für eine Aufgabenkommunalisierung und die damit verbundenen finanziellen und personalwirtschaftlichen Folgen bilden gegenwärtig:

- die Brandenburgische Landesverfassung,
- das Funktionalreformgrundsätzegesetz (FRGGBbg) und
- die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg.

Als zentrale Folge einer Aufgabenübertragung ist vor allem das strikte Konnexitätsprinzip zu berücksichtigen, welches in Art. 97 Abs. 2 Satz 2 und 3 der brandenburgischen Landesverfassung verankert ist. Es muss ein Mehrbedarfsausgleich stattfinden.

Anhand der brandenburgischen Forstverwaltung hat das Ministerium des Innern beispielhaft aufgezeigt, welche Folgen bei einer Kommunalisierung von Aufgaben eintreten und welcher rechtlicher Umgestaltungsbedarf gesehen wird.

Die Finanzierungspflicht des Landes gilt in dem Umfang, wie Mehrbedarfe - sowohl laufende als auch einmalige Ausgaben (Transformationskosten) in den Bereichen Personal und Infrastruktur (bewegliches und unbewegliches Vermögen) - durch die Aufgabenübertragung entstehen. Die Höhe der Mehrbedarfe ist anhand einer Prognoseentscheidung zu ermitteln, die in späteren Jahren anhand von Erfahrungen zu überprüfen ist. Da Aufgaben einem permanenten Wandel vor allem in qualitativer und quantitativer Hinsicht unterliegen (Aufgabeninhalte, fachliche Schwerpunkte und Standards ändern sich ebenso wie Aufgabenumfänge, Fallzahlen, die Wahrnehmungstiefe und die Prioritätensetzung) und sich relevante Rahmenbedingungen verändern, ist der Bedarf nicht statisch. Ausdruck der sich verändernden Aufgaben und Rahmenbedingungen ist auch die fortgeschriebene Personalbedarfsplanung der Landesregierung. Die aktuell für alle Organisationseinheiten und Aufgabenfelder der Landesverwaltung für das Jahr 2018 fixierten Stellenkapazitäten können als Indiz für die Entwicklung der künftig notwendigen Ressourcen zur angemessenen Aufgabenerledigung herangezogen werden. Für die konkrete Ermittlung der den Kommunen im Falle einer Aufgabenübertragung zu erstattenden Aufwendungen muss eine exakte Abgrenzung der zu übertragenden Aufgaben mit einer auf einen angemessenen Bedarf abstellenden Ressourcenplanung (Personal und Betriebsmittel) unter Berücksichtigung des Übertragungszeitpunktes erfolgen. Die von der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung der Enquete-Kommission bei den Ressorts erfragten Personalumfänge, Sachmittel und Liegenschaftsbestände können insoweit lediglich als eine grobe Ressourcenerfassung im Jahr 2011 betrachtet werden.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Wie der Mehrbedarf gedeckt wird, gibt der Wortlaut von Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV nicht vor. Es ist weder bestimmt, dass nur Geld zu zahlen ist, noch beschreibt die Verfassung, inwieweit auch durch Sachwerte ein Mehrbelastungsausgleich geschaffen werden kann. § 5 FRGGBbg sieht die unentgeltliche Überlassung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens, das für die Aufgabenerledigung eingesetzt wurde, anlässlich der Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vor. Gehen Aufgaben des Landes als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vollständig oder teilweise auf Landkreise und kreisfreie Städte über, werden die Arbeitnehmer, die diese Aufgaben bisher wahrgenommen haben, nach Maßgabe des § 4 FRGGBbg in deren Dienst übernommen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 FRGGBbg). Diese Vorschrift stellt einen gesetzlich geregelten Übergang von Arbeitsverhältnissen dar. Für Beamte ist ein gesetzlicher Übergang möglich.

Gerade der Übergang von Beschäftigungsverhältnissen sieht die Enquete-Kommission als einen für die Umsetzung von Funktionalreformen wichtigen Aspekt an. Jede Organisationsveränderung und Aufgabenverlagerung schafft bei den Betroffenen Unsicherheiten, selbst wenn die Veränderungen auch Chancen und Möglichkeiten bieten.

Konkret spiegeln die Unsicherheiten die regelmäßigen Interessenlagen der Beteiligten wider:

- Die Beschäftigten streben einen möglichst ortsnahen und einkommenserhaltenden Einsatz im bisherigen Fachbereich an.
- Die abgebenden Dienststellen möchten regelmäßig „ihre guten Leute halten“.
- Die aufnehmenden Dienststellen präferieren häufig eher „Einstellungsmöglichkeiten für junge Nachwuchskräfte“ als die Übernahme des vorhandenen Personals.

Der Übergang von Personal ist auch nicht nur ein interner Prozess bzw. ein Prozess zwischen den am Arbeits- bzw. Dienstverhältnis beteiligten Akteuren. Weitere interne und externe Beteiligte (z.B. Personalvertretungen, Gewerkschaften) wirken hierbei mit, deren spezifische Rolle bei der Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen beachtet werden sollte. Sie können die Umsetzung des Prozesses positiv beeinflussen.

Die Enquete-Kommission hat deshalb auch zu diesem Thema Sachverständige angehört. Insbesondere die Landesvorsitzende von Verdi Berlin-Brandenburg, Susanne Stumpenhusen, erläuterte, wie ein Funktionalreformprozess unter Beachtung der Mitarbeiterinteressen ausgestaltet werden sollte. Sie wies insbesondere darauf hin,

- dass die anstehende Reform mit den Beschäftigten entwickelt und umgesetzt werden sollte. Jeder Reformversuch, der das Wissen und Können der

Soentrist. 27.09.2013, 12 Uhr

Beschäftigten unberücksichtigt lässt, kann scheitern. Die Beschäftigen sollten in die Konkretisierung der zu übertragenden Aufgaben eingebunden werden;

- die Beschäftigten seien für nachhaltige Reformen; nichts kann für die Beschäftigten „schlimmer“ sein, wenn alle paar Jahre ein neue Reformdiskussion geführt wird;

- dass Erfahrungen aus anderen Ländern gezeigt hätten: je früher ein Tarifvertrag zur Ausgestaltung eines solch komplexen Reformprozesses vorliege, desto geringer sei die Unruhe in den betroffenen Verwaltungen. Der Widerstand könne dadurch sinken.

- Ein wichtiger Aspekt sei dabei: Besitzstandwahrung und Abfederung sozialer Härten.

VI. Empfehlungen zur Kommunalisierung von Aufgaben

Die Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Kommunalisierung von Landesaufgaben und zur interkommunalen Verlagerung von (Kreis-)Aufgaben lassen sich folgendermaßen zusammenfassen[87]:

1. Landesaufgaben (Funktionalreform I)

a) Empfehlungen für eine Kommunalisierung von Aufgaben

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Kommunalisierung der folgenden Aufgaben:

- Fiskalerbschaften,

- Vollstreckung von Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung,

- regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte,

- Eheaufhebung,

- Vollzug des Staatsangehörigkeitsgesetzes,

- Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge,

- Aufsicht über unterstützende Wohnformen/ Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI,

- Erstattung von speziellen Sozialleistungen,

- Schornsteinfegerangelegenheiten,

- Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe,

[87] Eine ausführliche Darstellung kann Anlage 6 entnommen werden.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe,
- schulpsychologische Beratung,
- Entscheidungen über Anträge, den Besuch einer anderen Grundschule zu gestatten,
- Zustimmung zu Vorhaben öffentlicher Bauherren,
- Vergabe von Fördermitteln aus der Jagdabgabe,
- Flurneuordnung,
- Forstverwaltung (Hoheit),
- Kirchenaustritte,
- Vollzug des Natur- und Artenschutzes (ohne Grundsatzfragen),
- Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen,
- Grenzveterinärdienst.

b) Empfehlungen gegen die Kommunalisierung von Aufgaben

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen die Kommunalisierung der folgenden Aufgaben aus:

- Landesschule und Technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz,
- Waffenrecht,
- Enteignungsangelegenheiten,
- Stiftungsangelegenheiten,
- Beglaubigung von Urkunden,
- Schulaufsicht,
- Sportförderung,
- Straßenbau und Straßenbetrieb,
- Forstverwaltung (Betrieb),
- Laboruntersuchungen durch das Landeslabor Berlin-Brandenburg,
- Arzneimittel, Apotheken, Betäubungsmittel, Medizinprodukte,
- Natur- und Artenschutz (Grundsatzfragen),

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Großschutzgebietsverwaltungen/ Nationale Naturlandschaften,

- Tierseuchenverhütung und –bekämpfung, Tierseuchenkasse sowie Tierschutz.

c) Weitere Empfehlungen, insbesondere für eine vertiefte Prüfung

Die Enquete-Kommission hat weiterhin die folgenden Empfehlungen beschlossen:

(1) Die Möglichkeit einer Kommunalisierung der folgenden Aufgaben soll vertieft geprüft werden:

- Regionalplanung,

- Erlaubnis- und Lizenzverfahren für den Güterkraftverkehr und Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO,

- Verkehr,

- Städtebau und Bautechnik,

- Agrarförderung / Förderung ländliche Entwicklung (unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus Sachsen),

- die „übrige“ Landwirtschaftsverwaltung,

- soziale Dienste,

- Immissionsschutz / Genehmigung und Überwachung von Anlagen,

- Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten,

- Forstverwaltung (Gemeinwohl): ausdrücklich auch aufgabenkritische Überprüfung.

(2) Weiterhin bedürfen die folgenden Fragen einer vertieften Prüfung:

- Allgemeiner und technischer Arbeitsschutz: Ist der Übergang der Trägerschaft auf die gesetzliche Unfallkasse Brandenburg sachgerecht?

- Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken: Ist der Übergang der Trägerschaft zum Beispiel auf eine Universität/ eine neue Trägerform sachgerecht?

- Komplex „Wasser/ Abwasser“ (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, operative Tätigkeiten der Wasserwirtschaft im LUGV, Wasserwirtschaft in regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren, etc.): Die intensive Prüfung der Entwicklungsmöglichkeiten der zahlreichen Aspekte dieses Themenkomplexes (auch im Zusammenhang mit der Veränderung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen) wird dringend empfohlen.

- Rechtsmedizin: Es wird die Prüfung empfohlen, ob eine Angliederung der Rechtsmedizin an ein geeignetes Krankenhaus (mit Pathologie in Brandenburg)

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

sachgerecht ist, weiterhin, ob die Vergabe von Laborleistungen an private Anbieter anzustreben ist.

- Gesundheitsberichterstattung: Es wird eine Überprüfung der Regelungsdichte und –inhalte der Gesundheitsberichterstattung empfohlen, weiterhin, ob das Verfahren gem. § 7 BbgGesundG vereinfacht werden kann.

(3) Darüber hinaus werden die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Strahlenschutz- und Produktsicherheit: Es wird empfohlen, eine engere Kooperation mit Berlin anzustreben.

- Arbeitsförderung/ Fördermittelvergabe (Regionalbudgets): Es wird empfohlen, den Gestaltungsspielraum für Landkreise und kreisfreie Städte zu vergrößern.

- Denkmalpflege: Es wird empfohlen, das Benehmenserfordernis aus § 19 Abs. 3 BbgDSchG zu streichen.

- Bestellung der Schulleitung (und Gewährung von weitgehenden Selbstverwaltungsrechten auf Schul- bzw. kommunaler Ebene): Es wird empfohlen, die Mitentscheidungsbefugnis des Schulträgers zu stärken.

- Natur- und Artenschutz: Es wird eine Überprüfung der Frage empfohlen, ob das Vorkaufsrecht des Landes entfallen kann.

- Ersatzgeld gem. § 15 Abs. 6 BNatSchAG: Es wird empfohlen, die Verwendung der Ersatzzahlungen gem. § 15 Abs. 6 BNatSchAG künftig der Steuerung durch die Landkreise und kreisfreien Städte (anstatt bisher der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg) zu überlassen.

2. Aufgaben der Landkreise (Funktionalreform II/ interkommunale Funktionalreform)

a) Empfehlungen für eine Aufgabenverlagerung

- Vollstreckungsaufgaben (§ 17 Abs. 2 Nr. 1c VwVGBbg),

- Örtliche Rechnungsprüfung (§§ 85, 101 ff. BbgKVerf),

- Namensänderungsangelegenheiten (VO über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten),

- Bekämpfung der Schwarzarbeit (§ 1 SchwAGZV),

- Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen (§ 47 Abs. 3 OBG),

- Erteilung von Ausnahmen von Verboten aufgrund Feiertagsgesetz (§ 8 FTG),

- Aufgaben der Versicherungsämter (§ 1 Abs. 1 ZuVO SGB),

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Durchführung Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (§ 1 Abs. 1 BEEGZV),

- Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld (VO zum Wohngeld und Wohngeldsondergesetz),

- Prüfung des Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz (§§ 1, 12 Abs. 1 KitaG),

- Entgegennahme von Anzeigen bei Anschluss von elektrischen Direktheizungen (§ 4 StrHAV),

- Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle; § 50 BbgAbfBodG),

- Grundstücksbezogene Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung (§§ 126 Abs. 1, 64 ff. BbgWG),

- Anerkennung und Entzug kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit (VO über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht: §1 Abs. 1),

- Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich (§ 24 BbgNatSchG),

- Ausgabe von Fischereischeinen (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 BbgFischG),

- Aufgaben der Widerspruchsbehörden.

b) Empfehlungen gegen eine Verlagerung kreislicher Aufgaben

- Brandverhütungsschau (§ 33 BbgBKG): Keine Übertragung.

- Schulträgerschaft von Gymnasien und Gesamtschulen (§ 100 Abs. 2 BbgSchulG): Keine Empfehlung zur Gesetzesänderung.

- Musikschulen (BbgMSchulG): Keine Empfehlung zur Gesetzesänderung.

c) Empfehlungen für eine vertiefte Prüfung

- Disziplinarrecht gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte (§ 86 Abs. 2 LDG),

- Notfallbestellung für Standesbeamte (§ 3 Abs. 2 Nr. 11 VO zur AG-PStG Bbg),

- Aufgaben im öffentlicher Personennahverkehr (§ 3 ÖPNVG),

- Genehmigung von Friedhöfen (§ 31 BbgBestG).

d) Darüber hinaus werden die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Kraftfahrzeugzulassung (§ 4 StVRZV): Es wird eine flächendeckende Einführung der Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen bei der Kfz-Zulassung empfohlen, wobei die Zuständigkeit für die Front-Office-Funktionen auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger zu übertragen sind und die Back-Office-Funktionen bei den Landkreisen verbleiben.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Aufgaben im Straßenverkehrsrecht (§ 4 StVRZV): Es wird empfohlen, die Aufgaben nach dem Standarderprobungsgesetz und ohne überörtlichen Bezug auf die hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum zu übertragen, sofern diese mindestens 20.000 Einwohner haben; ab einer Einwohnerzahl von 10.000 können die Aufgaben auf Antrag übertragen werden. Die Empfehlung gilt insbesondere für alle Innerortsstraßen, soweit es sich bei diesen nicht um Bundes- oder Landesstraßen handelt.

- Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AG-SGB XII, § 2 Abs. 1 a AG-SGB XII): Es soll geprüft werden, inwiefern eine zweckmäßige Vor-Ort-Lösung durch die Kreisverwaltungen verbindlich, flächendeckend und mit einer angemessenen Erreichbarkeit umgesetzt werden kann. Dabei sind auch Möglichkeiten zu nutzen, die kreisangehörigen Verwaltungsträger als Front-Office einzubinden. Wenn dies garantiert ist, spricht aus Sicht der Enquete-Kommission nach Abwägung der Argumente mehr für diese Lösung und weniger für die grundsätzliche Übertragung der Aufgaben auf den kreisangehörigen Raum.

- Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KitaG): Es wird empfohlen, die Einvernehmensregelung bei gemeindlichen Kindertagesstätten entfallen zu lassen.

- Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 51 Abs. 1 BbgBO) und der unteren Denkmalbehörde (§ 16 Abs. 1 BbgDSchG) sowie Bündelungsfunktionen bei Baugenehmigungen: Keine Übertragung. Sollte es jedoch zu einer umfassenden Neuordnung der Bauordnung kommen, wir eine erneute Überprüfung der Übertragung empfohlen.

- Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung, der Wirtschaftsförderung und Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben: Kein Regelungsbedarf.

Die Enquete-Kommission empfiehlt bezüglich der Aufgaben, die durch die Möglichkeiten des Standarderprobungsgesetzes bereits von den Landkreisen oder Städten und Gemeinden wahrgenommen werden, die hier zur Verlagerung auf diese vorgeschlagen werden, gesetzgeberische Möglichkeiten zu finden, damit diese auch nach dem Auslaufen des Standarderprobungsgesetzes bis zum Inkrafttreten der Reformen von den jetzigen Aufgabenträgern wahrgenommen werden können.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

3. Teil: Gemeinden

Grundlage der Empfehlungen zur Gemeindeebene ist zunächst, dass alle Gemeinden in ihrem jetzigen Bestand erhalten bleiben. Änderungen sollen hinsichtlich der Organisation der Verwaltungen erfolgen. Dazu hat die Enquete-Kommission folgenden Beschluss gefasst:

„1. Für hauptamtliche Verwaltungsträger auf gemeindlicher Ebene soll die Mindesteinwohnerzahl von 10.000 (ausgehend von der Prognose der Einwohnerzahl im Jahr 2030 als Sollgröße) vorgegeben werden. Der Flächenfaktor hat bei den Abwägungen um den konkreten Verwaltungszuschnitt Berücksichtigung zu finden. Hierdurch darf die Hauptzielsetzung, durch eine Reduzierung der Zahl der hauptamtlichen Verwaltungsträger Effizienzgewinne zu erreichen, nicht konterkariert werden.

2. Das Brandenburgische Amt soll zu einer brandenburgischen Amtsgemeinde mit gemeindeverbandlicher Qualität weiterentwickelt werden. Dabei soll die Verteilung des gemeindlichen Aufgabenbestandes zwischen Amtsgemeinde und verfassungsrechtlicher Ortsgemeinde am sachsen-anhaltinischen und/oder rheinland-pfälzischen Verbandsgemeindemodell orientiert erfolgen. Die Amtsgemeinde und die Einheitsgemeinde werden als prinzipiell gleichrangige Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene angesehen.

3. Es soll keine erneute umfassende Gemeindegebietsreform durchgeführt werden. Dem Grundsatz der Freiwilligkeit soll auch hinsichtlich der Neuzuordnung der Kommunalverwaltungen Rechnung getragen werden. Es wird in diesem Zusammenhang angeregt, ein gesetzgeberisches Leitbild zu entwickeln, um dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz zu entsprechen. Die Neustrukturierung der gemeindlichen Verwaltungen soll im Grundsatz innerhalb der bestehenden kommunalen Grenzziehungen erfolgen; gerade mit Blick auf die sich in den letzten zwanzig Jahren entwickelnden soziokulturellen usw. Beziehungen zwischen auch unterschiedlichen Verwaltungsträgern „angehörenden“ Gemeinden können grenzüberschreitende Neuzuordnungen geboten sein.“[88]

I. Ausgangslage

Ausgehend von dem formalen Staatsaufbau, nach dem alle Staatsgewalt auf das Volk zurückzuführen ist (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 2 LV), gestaltet sich der Staatsaufbau „von unten nach oben“. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen der Enquete-Kommission ist daher zunächst die gemeindliche Ebene.

Die gemeindlichen Verwaltungsstrukturen Brandenburgs beruhen auf amtsfreien Gemeinden (Einheitsgemeinden) und Ämtern, zu denen sich amtsangehörige

[88] Beschluss der Enquete-Kommission vom 17.06.2013, in: P-EK2 5/23 v. 17.06.2013

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Gemeinden zusammengeschlossen haben. Seit der letzten, 2003 abgeschlossenen, landesweiten Gemeindegebietsreform[89] hat es keine wesentlichen Veränderungen in den Gemeindeverwaltungsstrukturen mehr gegeben. Am 1. Januar 2013 gab es im Land Brandenburg auf örtlicher Ebene 200 Verwaltungseinheiten mit eigener hauptamtlicher Verwaltung. Hierzu zählen die vier kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und die Landeshauptstadt Potsdam, 144 amtsfreie Gemeinden sowie 52 Ämter, die wiederum aus insgesamt 271 amtsangehörigen Gemeinden bestehen. In den Brandenburger Gemeinden gibt es 1.763 Ortsteile[90].

Nach § 133 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf soll ein Amt nicht weniger als 5 000 Einwohner haben. Demgegenüber gibt es in Brandenburg gegenwärtig bereits 14 Ämter mit weniger als 5.000 Einwohnern. Diese Zahl wird sich angesichts der weiteren Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg bis 2030[91] auf 26 erhöhen.

Eine Mindesteinwohnerzahl für amtsangehörige und amtsfreie Gemeinden sieht die Brandenburgische Kommunalverfassung hingegen nicht vor. Nach dem Leitbild der Landesregierung für die Gemeindegebietsreform von 2003, welches sich der Landtag mit Beschluss vom 20. September 2000 zu eigen gemacht hatte, sollten amtsangehörige Gemeinden über eine Mindesteinwohnerzahl von 500 Einwohnern und amtsfreie Gemeinden über mindestens 5.000 Einwohner, im damaligen engeren Verflechtungsraum sogar über deutlich mehr Einwohner, verfügen. Bereits heute werden indes die damals zugrunde gelegten Parameter teilweise nicht mehr erfüllt: 24 amtsangehörige Gemeinden in Brandenburg haben weniger als 500 Einwohner (die nach der Zahl der Einwohner kleinste Gemeinde ist Kleßen-Görne mit lediglich 349 Einwohnern[92]). 75 amtsangehörige Gemeinden haben bereits unter 700 Einwohner. 27 amtsfreie Gemeinden (mit eigener hauptamtlicher Verwaltung) verfügen über weniger als 5.000 Einwohner; perspektivisch wird sich deren Zahl bis 2030[93] auf 35 erhöhen.

Die bestehenden hauptamtlichen Verwaltungseinheiten sind für den einzelnen Bürger Ansprechpartner und Anlaufstelle vor Ort, und zwar nicht nur im Rahmen der Wahrnehmung eigener, gemeindlicher Angelegenheiten. So ist die amtsfreie Gemeinde nach § 17 BbgKVerf (nach § 140 BbgKVerf gilt dies entsprechend für die Amtsverwaltung) verpflichtet, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren Hilfe zu leisten, auch wenn für deren Durchführung eine andere Behörde, z.B. der Landrat, zuständig ist. Die Gemeinde- oder Amtsverwaltung hat Vordrucke anderer Behörden, soweit zur Verfügung gestellt, bereit zu halten, Anträge entgegen zu nehmen und an die zuständigen Behörden

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[89] Siehe auch die Ausführungen zur Gemeindegebietsreform im Kapitel B.1.II.2.
[90] Landesregierung Brandenburg, Kommunale Verwaltungsstruktur, http://service.brandenburg.de/de/Anzahl-der-Landkreise-kreisfreien-Staedte-Gemeinden-und-Aemter-in-Brandenburg/20108 , abgerufen am 20.09.2013.
[91] Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030, LBV 2012.
[92] Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2012 auf Basis des Zensus vom 09.05.2011.
[93] Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030, LBV 2012.

weiter zu leiten. Allerdings werden bereits jetzt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in kleinen hauptamtlichen Verwaltungen mit kleinem Personalkörper aufgrund niedriger Fallzahlen in verschiedenen Aufgabenbereichen eingesetzt. Die Gewinnung und die fortlaufende Aus- und Fortbildung hoch qualifizierten Personals mit den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Spezialkenntnissen sowie die Gewährleistung von Abwesenheitsvertretung sind gerade in kleinen, Berlin fernen Verwaltungen ein Problem, das mit dem altersbedingten Ausscheiden von Mitarbeitern noch an Relevanz zunimmt. Im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit kann diesem Problem nur in eingeschränktem Maße Rechnung getragen werden. Bereits heute können in bestimmten Bereichen kleiner Verwaltungen Aufgaben der Daseinsvorsorge nur noch im Wege des Outsourcings auf Dritte erledigt werden (insbesondere im Bereich der Infrastruktur, wie z.B. Bauplanung, Straßenbau, Wasser/ Abwasser).

II. Empfehlungen

Nach Auffassung der Enquete-Kommission haben sich im Ergebnis der Anhörungen und im Vergleich mit anderen Ländern die politischen gemeindlichen Strukturen in Brandenburg vom Grundsatz her bewährt, so dass das Gebiet der Gemeinden – als ehrenamtlich organisierten Trägern der kommunalen Selbstverwaltung – nicht einer erneuten flächendeckenden, landesweiten Gemeindegebietsreform unterzogen werden muss.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass auf die Herausforderungen des demografischen Wandels mit einer stärkeren Dezentralisierung der Entscheidungen reagiert werden muss. Gestärkte kommunale Selbstverwaltung wird die Menschen in die Lage versetzten, auf die Herausforderungen des demografischen Wandels mit örtlich entwickelten und verantworteten lokal angepassten Lösungskonzepten zu reagieren.

Ziel einer Reform muss es sein, demokratisch legitimierte, hauptamtliche Verwaltungseinheiten zu schaffen, die auch mit Blick auf die weitere demografische Entwicklung und der Finanzausstattung der Kommunen sowie im Hinblick auf geplante weitere Aufgabenübertragungen im Rahmen eines interkommunalen Funktionalreformprozesses, nicht zuletzt aber auch im Hinblick auf die berechtigte Erwartung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft an effektive und effiziente Kommunalverwaltungen noch leistungsfähig sind. Leistungskraft kann eine hauptamtliche Verwaltung entwickeln, wenn intern Spezialisierungen möglich sind, fachliche Vertretungen gewährleistet werden können und geltendes Recht durchgängig auf hohem Niveau angewandt und vollzogen werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen hält die Enquete-Kommission es für erforderlich, die Zuständigkeitsbereiche der (hauptamtlichen) Verwaltungseinheiten auf der gemeindlichen Ebene deutlich und nachhaltig zu vergrößern. Eine Neugliederung von Gebietskörperschaften gegen deren Willen nach nur wenigen Jahren unterliegt

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

als Mehrfachneugliederung nach der Rechtsprechung erhöhten Begründungsanforderungen. Verfassungsrechtliche Probleme der Mehrfachneugliederung stellen sich nach Auffassung der Enquete-Kommission von vornherein nicht, wenn – wie hier – eine Verwaltungsstrukturreform beabsichtigt ist, die den Bestand der Gebietskörperschaften an sich grundsätzlich unangetastet lässt.[94]

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage beschäftigt, ob anstelle des bisherigen Amtes ein neues (fort entwickeltes) Modell oder aber mehrere kommunalverfassungsrechtliche Strukturmodelle treten sollen. Hierzu hat sich die Enquete-Kommission neben Amt und Einheitsgemeinde noch im Einzelnen näher mit den folgenden Verwaltungsmodellen unterhalb der kreislichen Ebene beschäftigt:

- Verwaltungsgemeinschaft,
- Samtgemeinde,
- Verbandsgemeinde.

Die in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vertretene Verwaltungsgemeinschaft ähnelt in Aufbau und Rechtsnatur dem brandenburgischen Amt. Auch die Verwaltungsgemeinschaft ist Bundkörperschaft, d.h. sie hat weder den Status einer Gemeinde noch eines Gemeindeverbandes. Es fehlt an einer unmittelbaren demokratischen Legitimation.

Die Samtgemeinde, in Niedersachsen zur Stärkung der Verwaltungskraft konzipiert, ursprünglich aber nur als Übergangslösung für fusionswillige Gemeinden im ländlichen Raum gedacht, ist nach h.M. ein Gemeindeverband, der aus den der Samtgemeinde angehörenden (Mitglieds-)Gemeinden gebildet wird. Organe der Samtgemeinde sind der Samtgemeinderat, der Samtgemeindeausschuss und der auf acht Jahre gewählte, hauptamtlich tätige Samtgemeindebürgermeister. Die Ortsgemeinden müssen mindestens 400 EW, die Samtgemeinden sollen mindestens 7.000 EW haben.[95]

Bei den Verbandsgemeinden nach rheinland-pfälzischem und sachsen-anhaltinischem Vorbild schließlich sind mehrere Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde zugeordnet. Die Verbandsgemeinde ist von ihrer Rechtsnatur her Gebietskörperschaft; sie hat aber – anders als es der Name suggeriert – nicht selbst Gemeindequalität (mit gemeindlicher Allzuständigkeit), sie ist vielmehr als Gemeindeverband zu qualifizieren. Auf der Ebene der Verbandsgemeinde existiert neben einem beschließenden Organ (Verbandsgemeinderat) ein Hauptverwaltungsbeamter als vollziehendes Organ (Verbandsgemeindebürgermeister). Beide Organe werden durch die

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[94] So im Ergebnis auch Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute et al., in: Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Hamburg 2012, Seite 173 ff.

[95] Vgl. dazu auch die Anhörung eines Vertreters des Niedersächsischen Ministeriums des Innern, in: P-EK2 5/8 v. 10.02.2012.

Verbandsbevölkerung unmittelbar gewählt. Die ortsgemeindliche Ebene verfügt ebenfalls über einen Ortsgemeinderat und einen Ortsgemeindebürgermeister. Im Verbandsgemeindemodell gibt es nur eine hauptamtliche Verwaltung. Sie ist auf der Ebene der Verbandsgemeinde angesiedelt. Seit 2010 besteht in Rheinland-Pfalz für Verbandsgemeinden eine Regeleinwohnerzahl von 12.000 EW (in Gestalt einer gesetzlichen Zielvorgabe bis 2014).[96]

III. Ziel: Stärkung der Einheitsgemeinden und Weiterentwicklung des Amtes

1. Erhalt aller Gemeinden

Im Ergebnis der Kommissionsberatungen spricht sich die Enquete-Kommission gestützt auf die Auswertung von Anhörungen und wissenschaftlichen Gutachten sowie vor dem Hintergrund einer Informationsreise nach Rheinland-Pfalz (mit Besuchen der Verbandsgemeinden Bitburg-Land und Kyllburg) dafür aus, das bisherige Amtsmodell in Richtung des (rheinland-pfälzischen) Verbandsgemeindemodells fortzuentwickeln. Beide Organe, Vertretung und Hauptverwaltungsbeamter, sind unmittelbar gewählt.

Dabei geht die Kommission davon aus, dass das – in Anlehnung an Rheinland-Pfalz – neu zu konzipierende Verbandsgemeindemodell auf der gemeindlichen Ebene vollständig an die Stelle der bisherigen brandenburgischen Ämter, aber gleichrangig neben das zukünftig weiterhin existierende Einheitsgemeindemodell tritt.

Die Enquete-Kommission spricht sich damit gegen eine erneute landesweite Gemeindegebietsreform aus. Sie empfiehlt den Erhalt aller Gemeinden.

Sie empfiehlt jedoch mit der **Fortentwicklung der Bundkörperschaft Amt zu einer „brandenburgischen Amtsgemeinde“ und damit** eine deutliche Reduzierung der Anzahl **gemeindlicher (Haupt-) Verwaltungen**. Die geltende Kommunalverfassung eröffnet Gestaltungsmöglichkeiten für vertragliche gemeindliche und/ oder die gemeindliche Verwaltungsstruktur betreffende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen: Auf Grundlage der geltenden Kommunalverfassung kann im Falle einer freiwilligen gebietlichen Änderung der Eingliederungs-/ Neubildungsvertrag nach § 6 Abs. 3 BbgKVerf bestimmen, dass der hauptamtliche Bürgermeister zum Beigeordneten der aufnehmenden/ neu gebildeten Körperschaft wird. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer gehen in entsprechender Anwendung des § 613a BGB auf die aufnehmende/ neu gebildete Körperschaft über. Für die Eingliederung des Personals einer bislang amtsfreien Gemeinde in eine *Amts*-Verwaltung gelten die Maßstäbe des § 8 BbgKVerf sowie § 613a BGB in entsprechender Anwendung.[97] Die Enquete-

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[96] Zur ausführlichen Prüfung des Verbandsgemeindemodells hat die Enquete-Kommission eine zweitätige Informationsreise nach Rheinland-Pfalz durchgeführt.

[97] § 8 BbgKVerf lautet: „Personalübernahme.

Kommission empfiehlt entsprechende Regelungen für kommunalverfassungsrechtliche Vorschriften über die freiwillige *Bildung von Amtsgemeinden* und – mit einem möglicherweise reduzierten Gestaltungsspielraum – für den Fall notwendiger gesetzlicher Zuordnungsentscheidungen.

2. „Brandenburgische Amtsgemeinde“

Die Enquete-Kommission regt an, das im Sinne der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde so fortentwickelte Amt als „Brandenburgische Amtsgemeinde“ zu bezeichnen. Die Enquete-Kommission ist sich dabei bewusst, dass diese brandenburgische Amtsgemeinde rechtlich ebenso wenig wie die rheinland-pfälzische Verbandsgemeinde „Gemeinde“-Qualität hat, obwohl der Begriff dies eigentlich nahelegt, sondern vielmehr die Qualität eines Gemeindeverbandes im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 LV aufweist. Die Bezeichnung sollte aber nach Ansicht der Enquete-Kommission gewählt werden um sprachlich an den tradierten Amtsbegriff anzuknüpfen.

Mit der empfohlenen Reform der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen wird die durch das Bestehen von Amtsverwaltungen erzeugte organisatorisch-institutionelle Trennung von Verwaltungsvollzug und ehrenamtlichen Mandat nicht aufgehoben. Die bürgerschaftlich-partizipatorische Entscheidungsrolle des gemeindlichen Kollegialorgans soll durch die im Grundsatzbeschluss zur Funktionalreform abgebildete Verbreiterung der Entscheidungsbefugnisse (durch die Qualifizierung übertragener Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) gestärkt werden. Das ehrenamtliche Engagement soll auch weiterhin durch eine der Bedeutung des Amtes und dem möglicherweise vergrößerten Aufwand entsprechende Entschädigung sichergestellt werden.

Die Reduzierung der Anzahl der gemeindlichen Hauptverwaltungen – derzeit 148 kreisfreie und kreisangehörige Städte, Gemeinden und 52 Bundkörperschaften (die Ämter) – setzt deren Vergrößerung (Einwohnerzahl und Fläche) voraus.

---

(1) Für die Rechtsverhältnisse der Beamten und Versorgungsempfänger bei der Umbildung von Gemeinden und Gemeindeverbänden gelten die beamtenrechtlichen Bestimmungen zum Übertritt oder zur Übernahme der hiervon Betroffenen. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer gehen in entsprechender Anwendung des § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuches auf die neue oder aufnehmende Körperschaft über.

(2) Beamte auf Zeit, die aufgrund der Umbildung in ein anderes Amt mit geringerem Endgrundgehalt versetzt werden, erhalten bis zum Ablauf ihrer Amtszeit eine Ausgleichszulage gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes.

(3) Versorgungsleistungen, die unmittelbar von einem aufzulösenden oder umzubildenden Amt gezahlt werden, werden von den aufnehmenden amtsfreien Gemeinden und Ämtern anteilig erbracht. Der zu erbringende Teil entspricht prozentual dem Anteil der übernommenen Einwohnerzahl an der Gesamteinwohnerzahl des aufgelösten oder umgebildeten Amtes. § 1 Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Beamte auf Zeit gelten als abberufen, wenn sie die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Beamtenversorgungsgesetzes nicht erfüllen und deshalb nicht aufgrund der Umbildung in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

3. Soll-Mindesteinwohnerzahl

Die Enquete-Kommission spricht sich für eine Soll-Mindesteinwohnerzahl bei Amtsgemeinden aus.

Eine leistungsfähige Verwaltung setzt eine gewisse Einwohnerzahl voraus, die ein Mindestmaß an finanzieller Leistungskraft sicherstellt. Erst ab einer bestimmten Größe der Verwaltung ist es möglich, dass das hauptamtliche Personal spezialisierte Tätigkeitsbereiche erhält und die Behörde anforderungsgemäß ausgestattet wird. Dementsprechend sind auch in anderen Bundesländern bei Gemeindegebietsreformen je nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur Mindestgrößen für die einzelne Verwaltungseinheit zugrunde gelegt worden.[98] Bereits heute sind viele dieser hauptamtlichen Verwaltungen für (jeweils) weniger als 5.000 Einwohner zuständig. Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass die Anzahl dieser zu einwohnerschwachen Verwaltungseinheiten weiter ansteigen wird. Um dieser demografischen Entwicklung nachhaltig entgegenzuwirken und auch mit Blick auf die im interkommunalen Funktionalreformprozess geplante Übertragung weiterer Aufgaben auf die gemeindlichen Verwaltungen sowie die absehbare Entwicklung der Staats- und Kommunalfinanzen und die Erwartungen von Bürgern und Wirtschaft an leistungsfähige Kommunalverwaltungen, hält es die Enquete-Kommission für erforderlich, die Zuständigkeitsbereiche der gemeindlichen (Haupt-)Verwaltungen durch eine Zusammenführung von Verwaltungsträgern deutlich zu erweitern.

Die Enquete-Kommission empfiehlt einen *einwohnerbezogenen Korridor* für die gemeindlichen (Haupt-)Verwaltungen, der als *unteren Wert* eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern pro Verwaltungseinheit (2030, Sollgröße) vorsieht. Aus Gründen der Demografiefestigkeit und Nachhaltigkeit sind maßgeblich die Einwohnerzahlen für das Jahr 2030. Es handelt sich nur um Regeleinwohnerzahlen, so dass Abweichungen im konkreten und begründeten Einzelfall auch nach unten möglich sein sollen. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass Kriterien, wann die Regeleinwohnerzahl unterschritten werden darf, noch entwickelt werden müssen. Dabei ist klarzustellen, dass der Einwohnerzahlenmindestwert von 10.000 Einwohnern unter dem zentralen Gesichtspunkt einer Optimierung der gemeindlichen Verwaltungskraft kein Idealwert ist, vielmehr die unterschiedlichen (Vor-)Bedingungen und insbesondere die durch ein Mindestmaß an Bürgernähe definierten Anforderungen an die Verteilung der Verwaltungsstandorte in den Blick nimmt.

Die Überlegungen der Enquete-Kommission zielen, wie bereits mehrfach angesprochen, darauf ab, die Anzahl der gemeindlichen Hauptverwaltungen zur Erzielung einer Effizienzrendite einerseits, als Voraussetzung für einen interkommunalen Funktionalreformprozess andererseits deutlich zu reduzieren. Dem von *Bogumil* – für die Kreisebene – vorgegebenen Rhythmus lassen sich die

[98] Beschluss des LVerfG Bbg, Beschluss vom 15.09.2005, VfgBbg 21/03.

Stand: 27.09.2013, 12 Uhr

Kommunalisierungsoptionen für Hauptverwaltungsvarianten ab 10.000, 20.000 oder 30.000 Einwohnern bewerten. Die Einwohnerzahl stellt auch für die Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Verwaltung unbestritten den entscheidenden Gesichtspunkt dar. Dies gilt im Übrigen auch ohne Verknüpfung mit weiteren Kommunalisierungsvorhaben. Für die Schaffung zukunftsfester gemeindlicher Verwaltungsstrukturen ohne gesetzgeberische Eingriffe in bestehende gemeindegebietliche Strukturen ist die gesteigerte Verwaltungskraft der künftigen Verwaltungsträger das gegenüber allen anderen Belangen dominierende Ziel.

Aus diesem Grunde empfiehlt die Enquete-Kommission für die bestehenden und entstehenden Einheits- und Amtsgemeinden einen Korridor, dessen untere Einwohnerzahlengrenze bei 10.000 Einwohnern liegen sollte.

Die *starre Festlegung* einer Mindesteinwohnerzahl von 30.000 oder mehr Einwohnern führte auf den ersten Blick zu unvertretbaren Ergebnissen[99]. Auch bei Zugrundelegung des unter Effizienzgesichtspunkten sinnvollen Richtwertes von 20.000 (dasselbe gilt für den Richtwert von 15.000 EW) Einwohnern ist z.B. im bisherigen Landkreis Prignitz keine der bislang amtsfreien Städte (Kreisstadt Perleberg mit 12.059 EW [13.12.2012] / 9.970 EW [2030], Wittenberge mit 17.476EW [13.12.2012] / 13.538 EW [2030] und Pritzwalk mit 12.164 EW [31.12.2012] / 10.322 EW [2030]) mehr eigenständiger/ selbstständiger Verwaltungsträger. Die Zahl der gemeindlichen Hauptverwaltungen reduzierte sich von derzeit elf auf drei[!] (bei einem Schwellenwert von 15.000 EW auf vier, bei einem Schwellenwert von 10.000 EW auf sechs gemeindliche Hauptverwaltungen). Hierdurch wird deutlich, dass ein an sich – unter dem zentralen Gesichtspunkt erzielbarer Verwaltungskraft – sachgerechter Einwohnerzahlmindestwert von 20.000 Einwohnern in nicht wenigen Fällen einer Korrektur durch Heranziehung eines (kumulativen) Flächenansatzes bedürfte. Zur Verdeutlichung der besonderen Schwierigkeit, eine insgesamt sachgerechte Verwaltungsstrukturentscheidung herbeizuführen, mag das Beispiel des Landkreises Prignitz mit einer dünnen Besiedlungsdichte und Städten dienen, die allesamt deutlich weniger als 20.000 Einwohner haben, den Bevölkerungsentwicklungsprognosen zufolge mit einer Ausnahme im Jahr 2030 weniger als 10.000 Einwohner haben werden (Abbildung X …):

Abbildung X (Städte, Gemeinden und Ämter im Landkreis Prignitz/ Einwohnerzahlen):

Landkreis Prignitz: Städte
- Bad Wilsnack (amtsangehörig, 2.612 EW*)
- Lenzen/Elbe (amtsangehörig, 2.293 EW)
- Meyenburg (amtsangehörig, 2.203 EW)
- Perleberg (amtsfrei, 12.059 EW)
- Pritzwalk (amtsfrei, 12.164 EW)

[99] Vergleiche hierzu die tabellarische Übersicht in Anlage 5, in der eine rein rechnerische[!] Korrelation zwischen den Einwohnermindestzahlen (10.000, 20.000 und 30.000 EW) und der Anzahl gemeindlicher Verwaltungen im jeweiligen kreisangehörigen Raum hergestellt wird.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Putlitz (amtsangehörig, 2.758 EW) - Wittenberge (amtsfrei, 17.476 EW)
Amtsfreie Gemeinden: - Groß Pankow/Prignitz (3.991 EW) - Gumtow (3.574 EW) - Karstädt (6.149 EW) - Plattenburg (3.471 EW)
Ämter und zugehörige Gemeinden: 1. Bad Wilsnack/Weisen (6.200 EW) - Bad Wilsnack, Stadt (2.612 EW) - Breese (1.473 EW) - Legde/Quitzöbel (623 EW) - Rühstädt (487) - Weisen (1.005 EW) 2. Lenzen-Elbtalaue (4.343 EW) - Cumlosen (787 EW) - Lanz (780 EW) - Lenzen (Elbe), Stadt (2.293) - Lenzerwische (483 EW) 3. Meyenburg (4.414 EW) - Gerdshagen (540 EW) - Halenbeck-Rohlsdorf (547) - Kümmernitztal (371 EW) - Marienfließ (753 EW) - Meyenburg, Stadt (2.003 EW) 4. Putlitz-Berge (4.958) - Berge (767 EW) - Gülitz-Reetz (465 EW) - Pirow (470 EW) - Putlitz, Stadt (2.758 EW) - Triglitz (498 EW)

* Einwohnerzahlen am 31. Dezember 2012

a) Flächenfaktor

Die Enquete-Kommission empfiehlt aber auch die entstehenden neuen Amtsgemeinden nicht zu groß werden zu lassen.

So hat sie beschlossen, dass eine Höchstfläche nicht überschritten werden soll. Auch die Anzahl der Mitgliedsgemeinden soll beschränkt sein. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, dass die Kommission der Auffassung ist, dass die Wahrnehmung ehrenamtlicher Arbeit nicht unmöglich gemacht werden darf. Ein Amts-Gemeindevertreter, eine Gemeindevertreterin muss das ganze Amtsgemeindegebiet und die Belange aller Mitgliedsgemeinden kennen.

Ein weiterer beachtlicher Gesichtspunkt für den Größenzuschnitt der hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen ist die zulässige Höchstzahl an „Mitglieds“-Gemeinden der jeweiligen Amtsgemeinde. Um eine weitgehende Paralysierung des Amtes zu verhindern, legt die derzeit geltende Kommunalverfassung in § 133 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf eine Sollgröße von nicht mehr als 6 (amtsangehörigen) Gemeinden fest.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Der Verzicht auf Veränderungen des gemeindegebietlichen Zuschnittes bedeutet bei einem Zusammenschluss von zwei/ drei Ämtern demnach – rein rechnerisch – eine Sollgröße von nicht mehr als 12/ 18 amtsgemeindesangehörigen Gemeinden. Tatsächlich dürfte die Anzahl der amtsgemeindeangehörigen Gemeinden bereits wegen einiger Zusammenschlüsse auch mit bislang amtsfreien Gemeinden geringer ausfallen. Im Vergleich mit der intragemeindeverbandlichen Struktur in Rheinland-Pfalz stellen sich die durch die Mehrzahl der zu verwaltenden Gemeinden in Brandenburg als äußerst moderat dar.

Dessen unbeschadet ist die Reduzierung der Anzahl der Mitgliedsgemeinden des Amtsgemeinde durch freiwillige Zusammenschlüsse – mittels eines Anreizsystems, das z.B. zur Lösung der vielerorts bestehenden Zweckverbandsproblematiken beitragen könnte – anzustreben. Insofern und mit Blick auf die Verwaltungsaufgaben der Amtsgemeinde (in Quantität und Qualität) erscheint eine Anzahl von nicht mehr als 12 Mitgliedsgemeinden der Amtsgemeinde sachgerecht.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die – gerade entstehende – größte Verbandsgemeinde Deutschlands (Bitburg-Land [275,76 km²] und Kyllburg [153,32 km²]) flächenmäßig mit insgesamt 429,08 km² deutlich kleiner ist als – rein rechnerisch – drei Amtsgemeinden mit einer Fläche von jeweils 707,77 km² (im heutigen Landkreis Prignitz mit einer Fläche von 2.123,31 km²).

Dieser Befund verdeutlicht erneut, dass für die verschiedenen Landesteile gerade mit Blick auf die höchst unterschiedliche demografische Entwicklung/ Siedlungsdichte, die vielfältigen, die unterschiedlichen Landesräume prägenden Aspekte und Entwicklungen *differenzierende Lösungen geboten* sein werden, die einem zu starren Leitbild entgegenstehen; ein differenzierter Befund zu Einwohnerdichte und -entwicklung in den verschiedenen Landesräumen erfordert differenzierte Antworten.

b) Kriterien

Kriterien für den konkreten Zuschnitt der Verwaltungseinheiten werden – neben dem Einwohnerzahlenrichtwert – unter anderem sein:

- die Größe/ Fläche der Verwaltungseinheit,
- deren Lage im Raum einschließlich der Verkehrsinfrastruktur, naturräumlicher Gegebenheiten und sozio-kultureller Beziehungen,
- planerische Gesichtspunkte sowie
- die Grundsätze der Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung.

Die Enquete-Kommission ist sich dessen bewusst, dass im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich auch einzelne Ortsgemeinden das Bedürfnis haben werden, aus historischen oder sonstigen Erwägungen in Nachbarstrukturen zu wechseln. Dies sollte im Einzelfall nach näherer Prüfung ermöglicht werden. Die Enquete-Kommission ist der Auffassung,

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

dass die freiwillige Bildung leistungsfähigerer Verwaltungsstrukturen auf der gemeindlichen Ebene (Bildung von Einheits- oder Amtsgemeinden) nicht auf die gegenwärtigen Gemeinde- oder Amtsgrenzen beschränkt bleiben muss. Ergebnis der Gesamtstrukturreform muss jedoch die landesweite Schaffung leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen sein.

Anders als im Falle einer gemeinde*gebietlichen* Neugliederung kommt bei einer Neustrukturierung (lediglich) der gemeindlichen Verwaltungen der *Verwaltungskraft* der entstehenden Verwaltungen die entscheidende Bedeutung zu. Eine – nachhaltig – mit den Bürgererwartungen und den skizzierten Entwicklungen korrespondierende Verwaltungskraft kann nur bei hinreichend hohen Fall-/Bearbeitungszahlen erreicht werden, die aufgrund des Spezialisierungsgrades der Bearbeiter(innen) eine fachlich hochwertige Aufgabenerledigung gewährleisten. Ein nicht unwesentlicher Aspekt ist in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit, funktionierende Urlaubs- und krankheitsbedingte Vertretungen organisieren zu können. Die Bildung der Amtsgemeinden hat m.a.W. so zu erfolgen, dass auch bei sinkenden Einwohnerzahlen Bündelungs- und Effizienzgewinne ermöglicht werden. Die unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten sinnvolle Anknüpfung der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen an die Mittelbereiche der Landesplanung sind auf ihre Darstellbarkeit und daraufhin zu überprüfen, ob sie (noch) mit den Anforderungen der Bürgernähe / der Erreichbarkeit *gemeindlicher* Verwaltungen in Einklang zu bringen sind. Nach Einschätzung der Enquete-Kommission entfalten die Mittelzentren eine mannigfache Sogwirkung, durch die viele Lebensbereiche der brandenburgischen Bürger(innen) betroffen sind. Dies sei beispielhaft verdeutlicht durch die Wahl der Schulstandorte, die Konzentration bei der Niederlassung von Ärzten, Rechtsanwälten und Angehöriger weiterer Dienstleistungs- und Beratungsberufe. Der Aufbau von Verwaltungsstrukturen, der diesem Umstand Rechnung trägt, erscheint unter diversen Gesichtspunkten sinnvoll.

Im Falle einer derartigen Zentralisierung der gemeindlichen Verwaltungseinheiten müssten Ansprechpartner und Bürgerservices (auch) in den größeren Mitgliedsgemeinden weitergeführt werden. Bei einer derartigen Verwaltungsstrukturierung würde die Einwohnerzahl dieser Verwaltungseinheiten nicht unter 25.000 Einwohner sinken.

Das Amt als Modell hauptamtlicher Verwaltung mehrerer Gemeinden im Land Brandenburg hat sich bewährt. Es ist gleichwohl mit Blick auf den künftigen Größenzuschnitt, den aktuellen und künftigen Aufgabenbestand und damit einhergehend das demokratische Legitimationserfordernis der Verwaltungsorgane erforderlich, das Amt auch und insbesondere in dessen rechtlicher Ausformung und Qualität weiterzuentwickeln und zukunftssicher zu machen. Mit der Entwicklung einer mit Gemeindeverbandsqualität ausgestatteten Gebietskörperschaft wird der Zersplitterung von Aufgabendurchführung und politischer Verantwortung wie sie auch durch die „Flucht in Zweckverbände“ zunehmend sichtbar geworden ist, ebenso entgegengewirkt wie der Entstehung und Verfestigung zu kleinteiliger und damit

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

ineffizienter gemeindlicher Verwaltungseinheiten bei deutlichem Einwohnerschwund und immer knapperen finanziellen Ressourcen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher die Fortentwicklung der Bundkörperschaft „Amt“ zu einem Gemeindeverband „Amtsgemeinde“ (im Sinne des Art. 97 LV, Art. 28 Abs. 2 GG); die Kommunalverfassung regelt auch künftig – im Anschluss an diese Fortentwicklung – nur zwei gemeindliche Strukturmodelle: die Einheitsgemeinde und die Amtsgemeinde.

Dabei soll der Gesetzgeber sich von den folgenden Grundsätzen leiten lassen:

1. Eine Änderung der gemeindegebietlichen Struktur erfolgt grundsätzlich durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse. Das Prinzip der Freiwilligkeit erstreckt sich auch auf die Bildung – den räumlichen Neuzuschnitt – der gemeindlichen Hauptverwaltungen, wobei Einwohnerrichtwerte (Mindesteinwohnerzahlen) und die Gemeinwohlverträglichkeit (ggf. Leitbildgerechtigkeit) der entstehenden Struktur den äußeren Rahmen setzen.

Die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben sind so auf die Amtsgemeinden und die Ortsgemeinden (Gemeinde im verfassungsrechtlichen Sinne) zu verteilen, dass der jeweilige Aufgabenbestand den aus dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip und dem Demokratieprinzip folgenden Anforderungen gerecht wird. Die Aufgabenverteilung soll klar und eindeutig sein; wechselseitige Mitwirkungserfordernisse sind auf ein Maß zu beschränken und/ oder so auszuformen, dass in diesen nicht (kommunalverfassungsrechtlich fundierte) Blockademöglichkeiten angelegt werden.

2. Die Amtsgemeinde nimmt dementsprechend an Stelle der Ortsgemeinden die folgenden Selbstverwaltungsaufgaben wahr:

   a) die ihr nach den Schulgesetzen übertragenen Aufgaben,

   b) den Brandschutz und die technische Hilfe,

   c) den Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen,

   d) den Bau und die Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, soweit nicht freie gemeinnützige Träger solche errichten,

   e) die Wasserversorgung,

   f) die Abwasserbeseitigung,

   g) den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern zweiter Ordnung.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Mit der Durchführung der in Satz 1 Buchst. g) genannten Aufgabe kann ein Wasser- und Bodenverband beauftragt werden, wenn dies zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge erforderlich ist.

h) Den Amtsgemeinden wird gemäß § 203 Abs. 2 des BauGB die Flächennutzungsplanung übertragen. Die endgültige Entscheidung der Amtsgemeindevertretung über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes bedarf der Zustimmung der Ortsgemeinden. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden zugestimmt hat und in diesen mehr als zwei Drittel der Einwohner der Amtsgemeinde wohnen. Sofern Änderungen oder Ergänzungen des Flächennutzungsplanes die Grundzüge der Gesamtplanung nicht betreffen, bedürfen sie nur der Zustimmung derjenigen Ortsgemeinden, die selbst oder als Nachbargemeinden von den Änderungen oder Ergänzungen berührt werden. Kommt eine Zustimmung nach Satz 3 und Satz 4 nicht zustande, so entscheidet die Amtsgemeindevertretung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder.

i) Die Amtsgemeinde soll die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Fremdenverkehrsförderung, soweit sie die einzelnen Ortsgemeinden überschreiten, als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen.

j) Einzelne Ortsgemeinden können der Amtsgemeinde mit deren Zustimmung weitere Selbstverwaltungsaufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen.

k) Die nach Buchstabe j) auf die Amtsgemeinde übergegangenen Aufgaben sind, soweit sie nicht durch besonderes Gesetz übertragen sind, auf eine Ortsgemeinde zurück zu übertragen, wenn diese es beantragt, die Amtsgemeinde zustimmt und Gründe des Gemeinwohls nicht entgegenstehen. Der Antrag der Ortsgemeinde und die Zustimmung der Amtsgemeinde bedürfen jeweils der Zustimmung der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Ortsgemeinderats und der Amtsgemeindevertretung.

l) Die Amtsgemeinde soll Ortsgemeinden, die ihre Aufgaben nicht ausreichend erfüllen können, im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit unterstützen und zu einem wirtschaftlichen Ausgleich unter den Ortsgemeinden beitragen.

3. Diese Aufgabenverteilung wird zur Sicherung des verfassungsrechtlich gesicherten Minimumstandards durch einen Vorbehaltskatalog von Aufgaben der Ortsgemeinden ergänzt, die einer freiwilligen Übertragung auf die Amtsgemeinde nicht zugänglich sind. Aus demselben Grunde wird von der Konstituierung einer Kompetenz-Kompetenz der Amtsgemeinde

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

abgesehen.[100] Schließlich wird eine Notifizierungspflicht für freiwillige Aufgabenübertragungen empfohlen.[101]

Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass bei der Suche nach effektiven, effizienten und bürgernahen Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene auch bislang amtsfreie Gemeinden Teil der entstehenden Amtsgemeinden werden können. Eine Höchstzahl von in der Regel zehn amtsgemeindeangehörigen Gemeinden soll nicht überschritten werden.

Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass durch die verfassungsrechtlich gebotene Einbeziehung der Amtsgemeinden in den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich (als Empfängerin von Schlüsselzuweisungen) die finanziellen Grundlagen insbesondere für investive Maßnahmen in den ortsgemeindeübergreifenden Angelegenheiten geschaffen werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, ob und unter welchen Umständen eine alleinige Schlüsselzuweisungs-Ertragshoheit der Amtsgemeinden nach niedersächsischem Vorbild verfassungsrechtlich zulässig ist.

IV. Verwaltungs(neu)zuschnitt der Gemeindeverwaltungen

Der Neuzuschnitt von Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene ist auch ohne gesetzgeberische Eingriffe in den gebietlichen Bestand möglich, zum einen durch freiwillige Zusammenschlüsse zu vergrößerten Einheitsgemeinden, zum anderen durch die Vergrößerung der derzeit bundkörperschaftlich bestehenden gemeindlichen Verwaltungsstrukturen, mithin durch eine Vergrößerung von Fläche und Einwohnerzahl der bisherigen Amtsverwaltungen. Eine Option in diesem Zusammenhang bildet auch die Zuordnung bislang amtsfreier Gemeinden zu der (dann) vergrößerten Verwaltungseinheit, bei Beibehaltung des verfassungsrechtlichen Gemeindestatus.

Die Weiterentwicklung der gemeindlichen Verwaltungsebene ohne gesetzgeberische Eingriffe in den gebietlichen Bestand der Gemeinden unterliegt nicht der aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 LV folgenden Neugliederungsdogmatik. Mit der „Verwaltungsneugliederung“ sind vielmehr Eingriffe in die gemeindliche Kooperations-, Organisations- und Personalhoheit verbunden, die keine vergleichbare verfassungsrechtliche „Schwere“ aufweisen. Allerdings muss der Gesetzgeber auch in diesem Kontext sicherstellen, dass die Gesamtschau auf die Verwaltungskonzeption nicht ein Defizit an kommunaler – bürgerschaftlicher,

[100] Die Amtsgemeinden soll dementsprechend nicht in die Aufgabenkompetenz der Ortsgemeinden ohne deren Zustimmung eingreifen können.

[101] Eine freiwillige Aufgabenübertragung muss gegenüber der Kommunalaufsicht angezeigt und begründet werden, um die Aufgabenentwicklung auf der kommunalen Ebene – insbesondere durch die Kommunalaufsicht – ausreichend beobachten zu können (vgl. Trute et al., in: Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Hamburg 2012, S. 208).

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

partizipatorischer – Selbstverwaltung bewirkt. Dies wird im Wesentlichen bereits durch die Beachtung des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips sichergestellt (zu den Einzelheiten sogleich V.).

V. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Amtes zu einer brandenburgischen Amtsgemeinde

Bekanntlich hat das BVerfG mit der *Rastede*-Entscheidung[102] einem lediglich funktionalen – auf Mitwirkung in mehrstufigen Verwaltungsverfahren gerichteten – kommunalen Selbstverwaltungsverständnis eine Absage erteilt und den Gemeinden einen (auch weiterhin sachlich-gegenständlich definierten) Vorrang (im Sinne einer Erst-, All- oder Alleinzuständigkeit[103]) für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eingeräumt (Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Die (zwangsweise) gesetzliche Hochzonung einer – überkommenen – gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe (auf die Landkreisebene; im konkreten Fall: die Abfallentsorgung) ist nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn „anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“.[104]

Dieses Aufgabenverteilungsprinzip hat auch dort – unterhalb der Landkreisebene[105] – Beachtung zu finden, wo der Kommunalgesetzgeber die Fortentwicklung der bisherigen Bundkörperschaft „Amt“ zu einer brandenburgischen Amtsgemeinde (mit gemeindeverbandlicher Struktur, insofern ähnlich der rheinland-pfälzischen und sachsen-anhaltinischen Verbandsgemeinde) betreibt und diese mit Entscheidungskompetenzen über örtlich radizierte Angelegenheiten – insbesondere mit der Flächennutzungsplan-Kompetenz – ausstattet (aus Sicht der

[102] BVerfGE 79, 127 ff. – *Rastede*. Die Leitsätze lauten: 1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst nicht nur die Art und Weise der Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten. 2. Zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern zur Selbstverwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. 3. a) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält auch außerhalb des Kernbereichs der Garantie ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat. Dieses Prinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen. 3. b) Der Gesetzgeber darf den Gemeinden danach eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen. 4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an.

[103] Diese unterschiedlichen Begriffen und Interpretationen des Vorrangprinzips lassen durchaus eine qualitative Abstufung erkennen.

[104] Ebda., S. 154 und LS 3.b).

[105] LVerfGE 5, 79 (91) – *Brandschutz*, wonach das Aufgabenverteilungsprinzip jdf. im Grundsatz auch im Verhältnis zwischen den Gemeinden und „ihren“ Ämtern gilt.

Vorentwurf 27.09.2013, 12 Uhr

verfassungsrechtlichen „Orts“-Gemeinde, sofern durch den Gesetzgeber mit unmittelbarer Wirkung geregelt: ein Aufgaben*entzug*[!], der am verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip zu messen ist[106]). Der den verfassungsgerichtlichen Anforderungen nicht entsprechende erste Versuch des Gemeindestrukturreformgesetzgebers (2001), die Flächennutzungsplanungskompetenz auf die brandenburgische Bundkörperschaft „Amt“ zu übertragen, hat der verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht Stand gehalten.[107]

Die in diesem Abschlussbericht empfohlene Weiterentwicklung der bestehenden Bundkörperschaften „Amt“ durch eine im Vergleich zum bisherigen Amt räumlich deutlich vergrößerte, den Zielen der Demokratisierung und der Reduzierung der Anzahl gemeindlicher Hauptverwaltungen dienende gebietskörperschaftliche Gemeindeverbandsebene[108] – die brandenburgische Amtsgemeinde – ist das strukturbestimmende Merkmal der angestrebten erneuten Kommunalreform.[109]

[106] Der sachs-anhalt. Verbandsgemeinde-Gesetzgeber hat die verfassungsrechtlichen Risiken der Aufgabenverteilung zwischen Verbands- und Ortsgemeinde dadurch zu minimieren versucht, dass die Verbandsgemeindebildung auf vertraglicher Grundlage[!] erfolgt ist. § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Verbandsgemeinde (VerbGemG LSA) v. 14.02.2008 lautet: „Zur Bildung einer Verbandsgemeinde ist eine Verbandsgemeindevereinbarung abzuschließen.“ So ist auch die kuriose Entscheidung des LVerfG Sachs-Anhalt zu diesem „Vorschaltgesetz“ (LVerfG 12/08, Urt. v. 21.04.2009, Rdnrn. 23 ff.) zu erklären, in der es heißt: „Es kann dahingestellt bleiben, ob die Auffassung des Gesetzgebers zutrifft, dass bereits jetzt die Kleinstgemeinden selbstständig nicht in der Lage seien, die in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gemäß den gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, Zutreffend konnte der Gesetzgeber jedenfalls davon ausgehen, dass angesichts der belegten demografischen Entwicklung mit einem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang von 20% bis zum Jahr 2025 eine kleinteilige Gemeindestruktur künftig nicht mehr in der Lage sein wird, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip und den Staatszielen resultierenden Verpflichtungen zur Daseinsvorsorge wie für alle anderen Bürger des Landes in gleicher Weise zu erfüllen [Nachweis der nicht ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung auf der Grundlage einer gesetzgeberischen Prognose!].“ Weiterhin: „Das … eingeholte Gutachten belegt … überzeugend, dass die bisherigen Gemeindestrukturen … allenfalls dann den künftigen Anforderungen gerecht werden können, wenn Entscheidungen über notwendige Infrastruktureinrichtungen, die Nutzung von natürlichen Ressourcen, die Ansiedlung von industriellen Großvorhaben sowie überhaupt die bauplanerische Gestaltung des Gemeindegebiets, den kleinen Gemeinden entzogen würden. … die Vergangenheit habe gezeigt, dass eine freiwillige Übertragung dieser Aufgaben auf das Gebilde der Verwaltungsgemeinschaft praktisch nicht stattfindet.“ Schließlich: „Zutreffend ist das Gutachten weiter davon ausgegangen, dass einem zwangsweisen Entzug dieser Aufgaben verfassungsrechtliche Grenzen entgegenstehen. … Ein solcher umfänglicher Aufgabenentzug würde die kommunale Selbstverwaltung im Kern aushöhlen und nur ´Scheingemeinden´ zurücklassen.“ (Rdnr. 23, Hervorhebung nicht im Original) „Zutreffend geht das Gutachten davon aus, dass der Verbandsgemeinde auch gegen den Willen der Mitgliedsgemeinden in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch Gesetz übertragen werden können.“ (Rdnr. 36) Gilt das bundesverfassungsrechtliche Konzept dezentraler Aufgabenansiedlung auf der Grundlage dieser Rspr. dann nicht, wenn der „Zwang“ zu einer entsprechenden gemeindlichen Mitwirkung in der „Drohung“ mit der Einheitsgemeinde liegt?

[107] GVBl. I S. 30; VerfGBbg, LKV 2002, 516 ff. – *Teupitz*. Siehe hierzu ausführlich und kritisch *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 116 ff.

[108] Zur Verbandsgemeinde als „Zukunftsmodell?“ jüngst *Zsinka*, DÖV 2013, 61 ff.

[109] Insofern wird begrifflich[!] an das sog. „Amtsgemeinde“-Modell der Enquete-Kommission 2.1 angeknüpft, dass allerdings – bei näherem Hinsehen – eine virtuelle zweistufige (föderale) Gemeinde mit Verantwortung beider gemeindlicher Ebenen (der Amtsgemeinde- und der Ortsgemeindeebene) „zur Gesamten Hand“ zum Gegenstand hatte. Siehe hierzu den Hinweis von *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, Gutachten (abrufbar auf der Internetseite der Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg unter dem Link

Nicht geklärt ist, ob ein hiermit einhergehender *gesetzgeberischer Entzug* von Aufgaben – insbesondere auch der Flächennutzungsplanungskompetenz – der künftigen „Ortsgemeinden“ (die weiterhin verfassungsrechtliche Gemeinden i. S. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind) als milderes Mittel im Vergleich mit der sonst erforderlichen Einheitsgemeindebildung gerechtfertigt ist.[110] Die brandenburgischen Verfassungsrichter sind in früheren Entscheidungen offenkundig davon ausgegangen, dass die für den Gesetzgeber bestehenden Entscheidungsvarianten „Verwaltungs- oder Gebietsreform“ „zwar etwas miteinander zu tun haben“[111], die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für aufgabenverlagernde Gesetze einerseits und Neugliederungsgesetze andererseits gleichwohl nicht miteinander vermengt werden dürfen. Dem wird man auch weiterhin prinzipiell zustimmen können, weil andernfalls ein jeder Aufgabenentzug allein durch den Hinweis auf eine mögliche Gemeindeneugliederung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre. Der skizzierten, in dem zugunsten der Gemeinden wirkenden Vorrangprinzip angesiedelten verfassungsrechtlichen Problematik wird in den rheinland-pfälzischen und sachsen-anhaltinischen Verbandsgemeindeordnungen (auch) dadurch zu begegnen versucht, dass die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes der mehrheitlichen Zustimmung der Ortsgemeinden bedarf.

Mit Blick auf diesen verfassungsrechtlichen Problemhaushalt erlaubt sich die Enquete-Kommission den Hinweis darauf, dass der sachsen-anhaltinische Gesetzgeber mit der Verabschiedung des sachsen-anhaltinischen Verbandsgemeindegesetzes eine zumindest im Nachbarland erfolgreiche Strategie zur Entschärfung der verfassungsrechtlichen Problematik gefunden hat: Dieses regelt die Bildung von Verbandsgemeinden mit zuvor gesetzlich definiertem Aufgabenbestand auf vertraglicher Grundlage, so dass die Aufgabenverteilung nicht das Ergebnis eines gegenüber den verfassungsrechtlichen (Orts-)Gemeinden unmittelbar wirkenden gesetzgeberischen Aufgabenentzugs ist.

Zu dem örtlich radizierten Selbstverwaltungs-Aufgabenbestand der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden gehören weiterhin die nach dem Schulgesetz übertragenen Aufgaben, der Brandschutz und die technische Hilfe, der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, von überörtlichen Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, soweit nicht freie gemeinnützige Träger diese errichten, der Ausbau und Unterhaltung von Gewässern III. Ordnung und schließlich die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

Stand: 27.09.2013, 12 Uhr

„Kommunales“), 2012, S. 96 und weiterhin *Nierhaus/Gebhardt*, Kommunale Selbstverwaltung zur Gesamten Hand, 2000.

[110] Diese Diskussion wird um ein zusätzliches Problem bereichert, nämlich die Frage, ob sich die brandenburgischen Ämter durch freiwillige Aufgabenübertragungen „ihrer“ amtsangehörigen Gemeinden zu verfassungswidrigen Gemeindeverbänden entwickelt haben. Siehe hierzu Einzelheiten bei *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, 2012 (Rechtsgutachten, abrufbar unter www.mi.brandenburg.de).

[111] VerfGBbg, Gedächtniszitat.

Ein entsprechender Größenzuschnitt der Verbandsgemeinden bietet die Chance, dass Aufgaben, die bislang von Zweckverbänden wahrgenommen werden, unmittelbar von den Amtsgemeinden oder größeren Einheitsgemeinden selbst ausgeführt werden. Dies würde zu einer Verringerung der Anzahl der Zweckverbände führen.

Für die Aufgabenverteilung zwischen Amtsgemeinde und amtsgemeindesangehöriger Gemeinde ergibt sich im Übrigen das folgende Grundmuster:

Amtsgemeinde	Amtsgemeindeangehörige (Orts-)Gemeinde
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung - pflichtige* Selbstverwaltungsaufgaben	- pflichtige* Selbstverwaltungsaufgaben - freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

*Zuweisung des Gesetzgebers nach dem Grad der „Überörtlichkeit“

VI. Konzeption und gesetzgeberische Vorgehensweise zur Entwicklung der brandenburgischen Amtsgemeinde

Für den brandenburgischen Gesetzgeber bieten sich prinzipiell drei Entwicklungsperspektiven mit spezifischen Anforderungen und Folgewirkungen: Erstens der Erhalt und ggf. die Vergrößerung (Einwohnerzahl) der Ämter als Bundkörperschaften, möglicherweise unter Zuordnung einzelner, bislang amtsfreier Gemeinden; zweitens die Ergänzung der brandenburgischen Kommunalverfassung durch eine zweite Gemeindeverbandsebene, die „brandenburgische Amtsgemeinde“ (unter Einbeziehung auch der Überlegungen der Enquete-Kommission 2/1 des Brandenburgischen Landtages), möglicherweise mit der Zielsetzung, dass sich alle bestehenden Ämter zu Gemeindeverbänden entwickeln; drittens die hier vorgeschlagene – „einaktige“ – qualitative Fortentwicklung der Ämter zu Amtsgemeinden (die verfassungsrechtlich wohl als weitere gemeindeverbandliche Ebene zu qualifizieren sein wird) auf gesetzlicher Grundlage (nach dem im Nachbarland Sachsen-Anhalt praktizierten Muster).

Einen sachlichen Ausgangspunkt für die Schaffung einer weiteren Gemeindeverbandsebene bildet der infolge zahlreicher freiwilliger Aufgabenübertragungen durch amtsangehörige Gemeinden (überwiegend bereits in den neunziger Jahren) unübersichtliche Bestand an Entscheidungskompetenzen der bestehenden Ämter in Selbstverwaltungsangelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinden, der unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten Anlass zur Sorge bereitet. Die in großer Zahl erfolgte freiwillige Verlagerung von

Stand: 27.09.2013, 12 Uhr

Selbstverwaltungsbefugnissen auf schleswig-holsteinische Ämter hat das Verfassungsgericht Schleswig-Holstein zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der schleswig-holsteinischen Amtsordnung veranlasst.[112]

Die gesetzliche oder zumindest vom Gesetzgeber veranlasste Rückübertragung der freiwillig von amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt verlagerten Aufgaben ist aus Sicht der Enquete-Kommission bereits deshalb kein zukunftsgerichteter Lösungsansatz, weil er im Widerspruch zu Teilen der bereits im Jahr 2001 durchgeführten Gemeindestrukturreform und auch der gemeindlich autonom getroffenen Entscheidungen über (freiwillige) Aufgabenverlagerungen stünde.

Im Rahmen der in diesem Kontext vom Ministerium des Innern beauftragten gutachterlichen Untersuchung hat *Trute* zur Lösung des Problems einen Mix aus Erhalt des brandenburgischen Amtes, Aufgabenrückübertragungen und Schaffung einer brandenburgischen Verbandsgemeinde vorgeschlagen. Wörtlich heißt es in der Zusammenfassung des Gutachtens:

> „Neben der Weiterentwicklung der Regelungsstrukturen des Amtes ist auch ein **neues Modell** denkbar: Zum einen kann die Rückübertragung von Aufgaben, die dem Amt übertragen worden sind, davon abhängig gemacht werden, dass mehrere Gemeinden sich zu einer Einheitsgemeinde zusammenschließen. So können insbesondere inhomogene Ämter sich weiterentwickeln und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gesteigert werden. Darüber hinaus sollte ein Zugriffsrecht der Ämter zur Übernahme von Aufgaben vorgesehen werden, um die Heterogenität des Aufgabenzuschnitts zu verringern. Zum anderen sollte der Übergang des Amtes zu einer Verbandsgemeinde sowohl als freiwillige wie auch gesetzlich verpflichtende Option vorgesehen werden. Bei der Übertragung oder der Hochzonung von Aufgaben eines bestimmten Umfangs und Qualität durch die Gemeinde muss dann der Übergang zu einer Verbandsgemeinde erfolgen. Darüber hinaus kann bei Vorliegen bestimmter qualitativer Kriterien – wie etwa zu geringer Leistungsfähigkeit der Amtsverwaltung oder zu großer Heterogenität der Aufgabensituation in dem Amt – der Übergang zu einer Verbandsgemeinde verpflichtend sein. Ergänzend können die amtsangehörigen Gemeinden mit qualifizierter Mehrheit einen Übergang in die Verbandsstruktur vorsehen. …“[113]

Gegen dieses Konzept sind allerdings im Diskussionsprozess einige Bedenken erhoben worden, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Zunächst ist das angestrebte Nebeneinander von Einheitsgemeinden, Bundkörperschaften und einer neu geschaffenen gebietskörperschaftlichen Ebene (der Verbandsgemeinde) die strukturell komplizierteste Lösung. Dies gilt umso mehr, als die Heterogenität des

[112] LVerfGE 1/09, Urt. v. 26.02.2010; siehe zur Frage der Übertragbarkeit des Urteils auf Brandenburg *Trute*, ebd.
[113] *Trute*, ebd., S. 6 f.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

gemeindlichen, bundkörperschaftlichen und auch gemeindeverbandlichen Aufgabenbestandes durch eine Mixtur von Zugriffsrechten der Ämter (streitanfälliger Aufgabenentzug[!], bereits die gesetzliche „Ermächtigung“ dürfte am Aufgabenverteilungsprinzip zu messen sein: „Heterogenität“ als der das Vorrangprinzip überwindende Belang?), freiwilliger *und* gesetzlicher Aufgabenausstattung nur unwesentlich verringert werden dürfte. Auch bleibt unklar, von welchen Kriterien die Entscheidung abhängig gemacht werden könnte, welche Ämter ihre bundkörperschaftliche Struktur erhalten und welche zu Verbandsgemeinden fortentwickelt werden. Weiterhin ist der Übergang zur Verbandsgemeinde nicht per se ein „Übergang zu mehr Leistungsfähigkeit“, wie das qualitative Kriterium „zu geringe Leistungsfähigkeit der Amtsverwaltung“ suggeriert. Die Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheit amtsangehöriger Gemeinden, den Übergang zur Verbandsgemeinde herbeizuführen, ändert im Übrigen nichts an der Notwendigkeit einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Aufgabenverteilung. Auch in diesem Fall wird gegenüber den eine Verbandsgemeindestruktur ablehnenden Gemeinden (zumindest im Einzelfall) ein Aufgabenentzug erfolgen müssen, um *den der gemeindeverbandlichen Struktur entsprechenden Aufgabenbestand der Verbandsgemeinde* zu gewährleisten. Die so geschaffene Gemengelage dürfte auch durch die von *Trute* zu Recht angemahnte Notifizierungspflicht[114] von Aufgabenverlagerungen kaum noch beherrschbar sein. Schließlich führt ein dynamisches Nebeneinander von drei Gemeindestrukturen (Einheitsgemeinde – Verbandsgemeinde – Amt) zu einem Mangel an Rechtsklarheit für den Bürger und erfordert zusätzliche (differenzierende) Aufsichts-, Finanzierungs- und dienstrechtliche Regelungen.

Mit Blick auf diese Einwände gegen ein „dynamisches“ Entwicklungsmodell, das ein längerfristiges Nebeneinander von bundkörperschaftlichen und gemeindeverbandlichen Strukturen für die gemeindliche Verwaltungsebene vorsieht, empfiehlt die Enquete-Kommission den zeitlich klar definierten Übergang von der bundkörperschaftlichen zu der bereits skizzierten gemeindeverbandlichen Verwaltungsstruktur (der brandenburgischen Amtsgemeinde). In der Entscheidung für eine zusätzliche gebietskörperschaftliche Ebene liegt nach allem die Chance zur Behebung des jedenfalls für Schleswig-Holstein festgestellten Demokratiedefizits von Bundkörperschaften.

Eine überzeugende „inhaltliche“ Amtsgemeinde-Konzeption ist durch klare Aufgabenzuständigkeiten geprägt. Der Größenzuschnitt der zusätzlichen gemeindeverbandlichen Ebene ist den modernen verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen – in Abhängigkeit auch vom Gesamtaufgabenbestand der Amtsgemeinde – anzupassen. Die gebotene Verwaltungsnähe zum Bürger zwingt zu Lösungen, die nicht ausschließlich dem Effizienzgedanken unterworfen sind.[115] Die

[114] Ebd.

[115] Zu den Größenzuschnitten der Rhpf Verbandsgemeinde und weiteren Rechtstatsachen siehe *Kuhlmann*, Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, 2012 (im

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

spezifischen rechtlichen Probleme und Folgewirkungen lassen sich tabellarisch folgendermaßen zusammenfassen[116]:

Erhalt des Amtes *(Bundkörperschaft, konzipiert als „Verwaltungs-hilfseinrichtung“ der Gemeinden);* ***zwei gemeindl. Strukturen***	***Nebeneinander von Amt und Verbandsgemeinde*** *(Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne);* ***drei gemeindl. Strukturen***	***Ersetzung des Amtes durch Amtsgemeinde*** *(Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne);* ***zwei gemeindl. Strukturen***
- Gesamtaufgabenbestand und Entscheidungsbefugnisse der Amtsorgane, die nicht mit der fehlenden direktdemokratischen Legitimation dieser Organe korrespondieren (Demokratiedefizit); - Kompetenzen im Selbstverwaltungsbereich (infolge freiwilliger Aufgabenübertragungen), die zu Zweifeln an der Verfassungsgemäßheit der Amtsverfassung führen; - Übertragung von SV-Aufgaben auf Ämter, die außerhalb des Dispositionsrahmens der gemeindlichen kommunalen Selbstverwaltung liegt/ Unterschreitung eines	- Die im Hinblick auf die Bundkörperschaft „Amt“ bestehenden verfassungsrechtlichen Probleme bestehen fort: 1. Gesamtaufgabenbestand und Entscheidungsbefugnisse der Amtsorgane, die (wie Spalte 1); 2. Kompetenzen im Selbstverwaltungsbereich … (wie Spalte 1); 3. Übertragung von SV-Aufgaben auf Ämter, die … (wie Spalte 1) Dementsprechend ist zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang eine …(wie Spalte 1) Darüber hinaus sind die folgenden Probleme mit dem von *Trute*	- Der Selbstverwaltungsaufgabenbestand der Amtsgemeinde muss mit der gemeindeverbandlichen Konzeption korrespondieren; - Zugleich darf der ortsgemeindliche Aufgabenbestand nicht den verfassungsrechtlich gewährleisteten Minimumstandard unterschreiten (Aufgabenverteilungsprinzip).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag), in: P-EK2 5/14 v. 14.09.2012, Anlage 8.

[116] Zur Effizienz, Effektivität und Größenordnungen der unterschiedlichen Gemeindeverbandsmodelle siehe *Rosenfeld/Kluth/Haug/Heimpold/Michelsen/Nuckelt*, Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, 2007, Übersicht auf Seite 26, abgedruckt auch bei *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, 2012, S. 189.

verfassungsrechtlich gebotenen Minimumaufgabenbestandes bei amtsangehörigen Gemeinden Dementsprechend ist zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Rückführung freiwillig übertragener Selbstverwaltungsaufgaben auf amtsangehörige Gemeinden zu erfolgen hat. Eine gesetzgeberische Verlagerung weiterer Selbstverwaltungskompetenzen auf das Amt scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.	vorgeschlagenen Entwicklungs-modell verknüpft: - Entwicklung von quantitativen und qualitativen Kriterien für die Abgrenzung des bundkörperschaftlichen bzw. gemeindeverbandl. Aufgabenbestandes erforderlich; - Entscheidung über ein Zugriffsrecht der Ämter auf gemeindliche SV-Aufgaben (zusätzlich zu der zugunsten der Landkreise bestehenden Kompetenz-Kompetenznorm: Aufgabenentzug!); - Einrichtung einer „Sprungstelle“ für den dynamischen Entwicklungsprozess zur Verbandsgemeinde; - Regelung eines den kommunalen Selbstverwaltungsgarantien entsprechenden Aufgabenbestandes der verschiedenen Körperschaften auch für den Fall qualifiziert mehrheitlicher Entscheidungen amtsangehöriger Gemeinden für einen Übergang zur Verbandsgemeinde.	

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

VII. Kommunalverfassungsrecht

Die Enquete-Kommission erkennt, dass die vorgeschlagenen Reformen Auswirkungen auf das gesamte Kommunalverfassungsrecht haben werden. Diese können hier nicht im Einzelnen erörtert werden. Sie empfiehlt jedoch eine vertiefte Prüfung der Frage, ob die plebiszitären Mitwirkungsmöglichkeiten in Brandenburg gestärkt werden können. Dies könnte insbesondere die Absenkung der erforderlichen Quoren und die Ersetzung der bislang für Bürgerbegehren/Bürgerentscheide erforderlichen Kostendeckungsvorschläge durch realistische Kostenschätzungen beinhalten. Auch die Möglichkeit zu direkten Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger von Ortsteilen zu Ortsteilsangelegenheiten soll in diesem Zusammenhang geprüft werden.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

4. Teil: Landkreise

Grundlage der Empfehlungen zu den Landkreisen ist folgender Beschluss der Enquete-Kommission:

„1. Die Anzahl künftiger Kreise sollen sich innerhalb des Korridors von 7-10 Landkreisen befinden.

2. Bei der Bildung neuer Landkreise sollen die vorhandenen Kreisgrenzen grundsätzlich beachtet werden. Ausnahmen sollten bspw. bei der Möglichkeit zur Schaffung zusammenhängender Gebiete mit bestimmter historischer/landsmännischer Verbundenheit oder bei dem (freiwilligen) Zusammenschluss (als Einheitsgemeinde oder Amtsgemeinde) von Ämtern und Gemeinden entlang der alten Kreisgrenzen möglich sein.

3. Der Kreissitz eines neuen Landkreises soll durch den Gesetzgeber festgelegt werden.“[117]

I. Ausgangslage

Mit dem Kreisneugliederungsgesetz vom 24. Dezember 1992 wurden aus vormals 38 Kreisen und sechs kreisfreien Städten 14 Landkreise und vier kreisfreie Städte gebildet. [118]

Wichtigstes Ziel der Kreisgebietsreform war es, ausweislich der Begründung zum Kreisneugliederungsgesetz, den Kreisen eine zur Erfüllung ihrer Aufgaben hinreichende Leistungsfähigkeit, d.h. finanzielle Leistungskraft und Verwaltungskraft, zu sichern[119]. Jeder Kreis müsse so zugeschnitten sein, dass er einen wirtschaftlichen und effektiven Einsatz der Verwaltungsmittel ermöglicht. Um dies zu erreichen, dürfe eine gewisse Mindesteinwohnerzahl nicht unterschritten werden. Nach den damals vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und Erfahrungen der kommunalen Gebietsreformen sollte die Einwohnermindestgröße bei etwa 150.000 pro Landkreis liegen. In dünn besiedelten Gebieten sollte eine Einwohnerzahl von 120.000 pro Landkreis möglichst nicht unterschritten werden.

Im Ergebnis sind 14 Landkreise entstanden, von denen acht (Sektoral-) Landkreise – wie Tortenstücke – unmittelbar um Berlin herum liegen. Mit 1.217 km² ist der Landkreis Oberspreewald-Lausitz der flächenmäßig kleinste der heutigen Landkreise. Mit 3.058 km² ist der Landkreis Uckermark nicht nur größter Landkreis Brandenburgs, sondern auch größer als das Saarland (2.569,69 km²). Er zählt zugleich zu den größten Landkreisen in der Bundesrepublik. Flächenmäßig größer sind lediglich noch die im Rahmen der letzten Kreisgebietsreform (2011) in

[117] Beschluss der Enquete-Kommission vom 17.06.2013, in: P-EK2 5/23 v. 17.06.2013
[118] Siehe auch die Ausführungen zur Kreisreform im Kapitel B.1.II.2., S. XX
[119] Landtag Brandenburg, Drucksache 1/1259.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Mecklenburg-Vorpommern entstandenen Landkreise Vorpommern-Rügen (3.188 km²), Rostock (3.421 km²), Vorpommern-Greifswald (3.927 km²), Ludwigslust-Parchim (4.752 km²) und Mecklenburgische Seenplatte (5.468 km²).

Zwischen den derzeitigen Landkreisen besteht – z.T. auch unter Einbeziehung kreisfreier Städte – auch jenseits der Regionalen Planungsgemeinschaften eine rege interkommunale Zusammenarbeit auf der Basis des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg. Als Beispiele hierfür seien genannt: Rettungsleitstellen, Sparkassenzweckverbände, Tourismuszweckverbände sowie gemeinsame Vermessungs- und Katasterbehörden.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Der Bevölkerungsstand im Land Brandenburg zum 31. Dezember 2012, gegliedert nach Landkreisen, sowie die weitere Bevölkerungsprognose für die Jahre 2015, 2020 und 2030 ergibt sich aus folgender Übersicht (Abbildung X):

Landkreis	Einwohner				
	Bevölkerungsstand [120] 31.12.2012	Prognose [121] 2015	2020	2030	Entwicklung 2010 bis 2030 [122]
Barnim	173.193	176.503	174.212	162.854	-7,9
Dahme-Spreewald	160.314	162.243	161.635	154.679	-4,4
Elbe-Elster	107.649	104.878	99.366	87.624	-21,7
Havelland	153.294	154.551	153.761	148.636	-4,0
Märkisch-Oderland	186.925	188.244	185.436	172.557	-9,4
Oberhavel	202.162	202.779	200.151	189.667	-6,6
Oberspreewald-Lausitz	115.212	113.863	108.040	95.353	-21,6
Oder-Spree	177.047	178.150	172.229	155.355	-15,5
Ostprignitz-Ruppin	99.125	98.450	94.235	83.963	-18,4
Potsdam-Mittelmark	204.388	205.390	203.923	194.246	-5,3
Prignitz	78.799	76.793	71.787	62.250	-24,1
Spree-Neiße	120.178	117.201	110.001	95.877	-24,1
Teltow-Fläming	159.686	160.074	157.023	145.363	-9,9
Uckermark	122.484	122.840	116.197	103.223	-20,4

Abbildung X Aktueller Bevölkerungsstand und Bevölkerungsprognose nach Landkreisen

Einwohnerstärkste Landkreise sind zurzeit die unmittelbar an Berlin angrenzenden Landkreise Potsdam-Mittelmark (204.388 EW) und Oberhavel (202.162 EW). Demgegenüber erfüllen die Landkreise des weiteren Metropolenraumes Prignitz und

[120] Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus vom 09.05.2011 zum 31.12.2012 – OT_A.1.12, AfS Berlin-Brandenburg.
[121] Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030, LBV 2012.
[122] Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2011 bis 2013 - A I 8 – 11, AfS Berlin-Brandenburg, Mai 2012.

Sperrfrist: 27.09.2013 12 Uhr

Ostprignitz-Ruppin bereits heute schon nicht mehr die Parameter der Kreisgebietsneugliederung aus dem Jahre 1992.[123] Mit 78.799 Einwohnern weist der Landkreis Prignitz (2.123,31 km²) bereits heute eine der geringsten Bevölkerungsdichten aller Landkreise der Bundesrepublik Deutschland auf (37 Einwohner/km², zum Vergleich: die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in Deutschland beträgt 230 Einwohner/km²). Nach der Bevölkerungsvorausschätzung für das Jahr 2030 werden die Bevölkerungszahlen insbesondere in den Berlin fernen Landkreisen noch weiter absinken, und zwar in Größenordnungen von zum Teil über 20 Prozent.

Im Jahre 2030 wird die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Landkreis noch ca. 132.000 EW betragen, fünf Landkreise werden nur noch deutlich unter 100.000 EW haben. Der Landkreis Prignitz wird im Jahre 2030 mit prognostizierten 62.250 Einwohnern auf das Niveau derzeit kreisfreier Städte in Brandenburg zurückfallen.

Sinkende Bevölkerungszahlen gehen einher mit einer geringeren Finanzausstattung der Landkreise. Der dadurch entstehende Konsolidierungsdruck wird sich u.a. durch das Auslaufen des Solidarpaktes im Jahre 2019, die Schuldenbremse (Artikel 109 Absatz 3 GG) und geringer werdende EU-Fördermittel noch zusätzlich verschärfen. Sind die Fallzahlen in den Kreisverwaltungen z.T. bereits jetzt niedrig, werden sie perspektivisch landesweit kontinuierlich weiter absinken. Unter diesen Bedingungen wird eine effektiv und effizient arbeitende Kommunalverwaltung auf Kreisebene auf Dauer nicht mehr aufrechterhalten werden können. Eine Leistungsfähigkeit von Kreisverwaltungsstrukturen kann auch nicht dauerhaft im Wege der – lediglich auf einzelne Kooperationsfelder bezogene – interkommunalen Zusammenarbeit zwischen mehreren Aufgabenträgern gewährleistet werden.

Angesichts des dramatisch fortschreitenden, nicht mehr aufzuhaltenden demografischen Wandels in Brandenburg bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass die Landkreise zukunftsfest gemacht werden müssen, ohne dass dies jedoch zu Lasten der gemeindlichen Ebene gehen darf. Im Rahmen einer Gebietsreform sind demzufolge auf Kreisebene größere Verwaltungseinheiten zu schaffen, die in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen einwohnerbedingt höhere Fallzahlen aufweisen. Nur so können die Landkreise auch angesichts des demografischen Wandels die ihnen zugewiesenen überörtlichen Aufgaben sowie ihre Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion weiterhin kraftvoll ausüben.

Die Enquete-Kommission stellt fest, dass es eine im bundesweiten Vergleich inhomogene Situation in Bezug auf den Größenzuschnitt von Landkreisen gibt (hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche). Insgesamt wird bei den Kommunalreformen der letzten Jahre eine Tendenz zu vergrößerten Strukturen sichtbar, wobei sich die Landesgesetzgeber üblicherweise (auch) eines Einwohnerzahlen- und Flächenansatzes bedient haben. Ein wesentliches Begründungselement für höhere

[123] Der Landkreis Prignitz hatte 1992 bereits unter 120.000 Einwohner.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Einwohnerzahlen und vergrößerte Flächenzuschnitte der Kommunalkörperschaften liegt in dem gewachsenen Aufgabenbestand. Die Vergrößerung der Verwaltungskörperschaft ist ein sachgerechtes Instrument zur Gewährleistung der erforderlichen Fallzahlen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen, um auch weiterhin, insbesondere bei sinkenden Bevölkerungszahlen, eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung zu gewährleisten.

Soweit möglich, sollen die Grenzen der bestehenden Landkreise bei der Gebietsreform berücksichtigt werden. Sofern die im Gesetzgebungsverfahren durchzuführenden Anhörungen der Landkreise einen anderen – von den bisherigen Landkreisgrenzen abweichenden – sachgerechten Zuschnitt unter Berücksichtigung insbesondere der historischen, geografischen (naturräumlichen), sozio-kulturellen, ökonomischen (wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen) und auch landesplanerischen Gesichtspunkte ergeben, sollen kleinteilige Lösungen vermieden werden. Die in die Zukunft gerichtete Beachtung dieser für eine Neugliederung beachtlichen Gesichtspunkte kann durchaus zu Landkreisen mit unterschiedlicher Größe und Einwohnerzahl führen, ohne dass deshalb der Gleichbehandlungsgrundsatz und/ oder das Prinzip der äußeren Homogenität der künftigen Kommunalkörperschaften verletzt werden.

II. Empfehlungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt deshalb die Reduzierung der Anzahl der bestehenden 14 Landkreise auf sieben bis höchstens zehn Landkreise, um eine kraftvolle Wahrnehmung der (insbesondere auch in diesem gesetzgeberischen Kontext kommunalisierten) überörtlichen Aufgaben, der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen zu gewährleisten.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die streitanfällige Bestimmung des Verwaltungssitzes im Falle der Kreisneugliederung – unbeschadet der Frage der Fortführung von Verwaltungsstandorten – gesetzlich zu treffen. Sie empfiehlt, bislang kreisfreie Städte – im Falle der Einkreisung – zum Kreissitz zu bestimmen.

Angesichts des dramatisch fortschreitenden, nicht mehr aufzuhaltenden demografischen Wandels in Brandenburg bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass die Landkreise zukunftsfest gemacht werden müssen, ohne dass dies jedoch zu Lasten der gemeindlichen Ebene gehen darf. Im Rahmen einer Gebietsreform sind demzufolge auf Kreisebene größere Verwaltungseinheiten zu schaffen, die in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen einwohnerbedingt höhere Fallzahlen aufweisen. Nur so können die Landkreise auch angesichts des demografischen Wandels die ihnen zugewiesenen überörtlichen Aufgaben sowie ihre Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion weiterhin kraftvoll ausüben.

Expertise 27.09.2013, 12 Uhr

In der vorliegenden schwierigen Lage sind Landtag und Landesregierung berechtigt, die Strukturen der Verwaltung an die bereits laufenden und die prognostizierten Entwicklungen der vorhersehbaren Zukunft anzupassen. Sie haben vorausschauend und vorsorgend die drohenden Schäden und Gefahren vom Land und den Kommunen abzuwenden oder sie zumindest zu begrenzen[124]. Vor diesem Hintergrund bedarf es für den von der EK angedachten Gesamtreformansatz der Berechnung einer wissenschaftlich ohnehin exakt nur schwer nachweisbaren Fusionsrendite nicht.

Bogumil[125] hat in seinem von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten die Möglichkeit von Aufgabenübertragungen anhand von drei Szenarien (12 + 1, 8 + 1, 5 + 1[126]) für die brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte untersucht. Ziel dieser Szenarien war es nicht, konkrete Varianten für neue Kreiszuschnitte zu entwerfen; es war lediglich beabsichtigt, anhand von reinen Denkmodellen, die Kreisgrößenklassen beschreiben, zu überprüfen, inwieweit das Ausmaß einer möglichen Kommunalisierung mit einer Maßstabsvergrößerung auf der Ebene der Landkreise gegenüber dem Ist-Zustand zunimmt bzw. wann von vornherein eine Kommunalisierung ausscheidet. Der Gutachter ging als Grundannahme davon aus, dass in vergrößerten Strukturen die Landeshauptstadt Potsdam als einzige der derzeit vier kreisfreien Städte ihren Status als kreisfreie Stadt behält.

Das Gutachten mündet in der abschließenden Feststellung, dass größere Landkreisstrukturen (d.h. weniger Verwaltungseinheiten auf kreislicher Ebene) ein größeres Potential für Aufgabenübertragungen beinhalten.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass für eine Größenordnung um zwölf Landkreise spricht, dass es sich bei Beibehaltung der bisherigen Kreisgrenzen nur um einen geringen Eingriff in die bisherige Kreisgebietsstruktur handelt. Allerdings wäre nach den gutachterlichen Feststellungen eine Kommunalisierung von Landesaufgaben nur in geringem Maße möglich. Auch geht die EK davon aus, dass eine solche Reform im Hinblick auf den demografischen Wandel nicht nachhaltig wäre und weitere Reformen nach sich zöge.

Für eine Größenordnung um fünf Landkreise spricht, dass eine nahezu vollständige Übertragung aller Vollzugsaufgaben auf die Landkreise ermöglicht würde. Auch könnten die Landkreise in erheblichem Umfang Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen wahrnehmen. Der Zuschnitt könnten so gewählt werden, dass die neuen Landkreise sich von Berlin ausgehend bis in den weiteren Metropolenraum

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[124] So auch Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10, S. 36 des Urteilsumdrucks)

[125] Bogumil/Ebinger, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, Stellungnahme im Auftrag der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Brandenburgischen Landtages, Bochum 2012

[126] Die „eins“ steht jeweils für die (kreisfreie) Landeshauptstadt Potsdam.

erstrecken. Die Schaffung zusammenhängender Gebilde mit gemeinsamer historischer oder landsmannschaftlicher Verbundenheit wäre möglich. Aus Sicht der Enquete-Kommission wäre auch eine Reduzierung der Landkreise auf fünf im Hinblick auf die weitere demografische Entwicklung in Brandenburg am nachhaltigsten. Es würden indes die größten Landkreise in Deutschland entstehen, die von ihren Ausmaßen her die Landkreise, die nach der letzten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern entstanden sind, noch überträfen. Vor diesem Hintergrund bestehen verfassungsrechtliche Risiken, die sich u.a. auf die Ausübung des kreiskommunalen Ehrenamtes und die bürgerschaftliche Partizipation beziehen. Die Enquete-Kommission bezweifelt, ob Landräte und Kreistage tatsächlich noch in der Lage wären, ihren kommunalpolitischen Funktionen voll gerecht zu werden. Die Gestaltungskraft der Landräte würde als Hauptverwaltungsbeamte flächenmäßig großer Verwaltungseinheiten, die bei der Ausübung von Selbstverwaltungsaufgaben lediglich einer reinen Rechtskontrolle durch das Land unterliegen, erheblich wachsen. Außerdem könnte ein Teil der mit der Kreisneugliederung verbundenen Synergieeffekte aufgrund der Größe der flächenmäßigen Ausdehnung wieder verloren gehen (z.B. durch das Vorhalten von Außenstellen). Im Ergebnis hält die Enquete-Kommission die Bildung von nur fünf neuen Landkreisen aufgrund der Größe der Fläche politisch für nicht mehr vermittelbar.

Für das Szenario „acht Landkreise“ spricht nach Ansicht der Enquete-Kommission schließlich entscheidend der Umstand, dass wesentliche Vollzugsaufgaben der Landesverwaltung auf die neuen Landkreise übertragen werden könnten. Erfolgen diese Aufgabenübertragungen nach den Vorstellungen der Enquete-Kommission soweit wie möglich als Selbstverwaltungsaufgaben (anstatt als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung), so hätten die Landkreise, die nur einer Rechtsaufsicht durch das Land unterliegen, durch eine Befassung des Kreistages als beschließendes Organ substantiell gewonnen. Was die Kreisgrößen und die für 2030 prognostizierte Einwohnerzahlen anbelangt, entsprächen diese den im Bundesvergleich üblichen Größenordnungen. Der Umsetzungsaufwand wäre vertretbar. Es wäre mit erheblichen Synergien zu rechnen.

Im Ergebnis empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag mit Blick auf mögliche Aufgabenübertragungen sowie im Hinblick auf die Nachhaltigkeit von Strukturreformen die Anzahl der zukünftigen Landkreise zu reduzieren, wobei sich die genaue Zahl innerhalb eines Korridors von sieben bis zehn Landkreisen bewegen soll.

Auf einen konkreten Flächenfaktor (Zielgröße für neue Landkreise) hat sich die Enquete-Kommission nicht verständigt. Hintergrund hierfür ist die Erkenntnis, dass eine „optimale Betriebsgröße“ für Landkreise wissenschaftlich nicht nachweisbar ist. Der Gesetzgeber darf zwar keine Landkreise schaffen, die wegen ihrer Größe den überörtlichen, die Gemeindeebene ergänzenden Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr gerecht werden können. Wann diese Grenze überschritten ist, ist aber weder der Landesverfassung noch wissenschaftlicher Forschung zu entnehmen, sie lässt

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

sich auch nicht durch abstrakte Festlegung von Flächenobergrenzen bestimmen. Im Übrigen erwächst den Landkreisen Verwaltungsaufwand nur nachrangig aus der Fläche, in erster Linie jedoch aus den Fallzahlen, die maßgeblich von der Bevölkerungszahl abhängen. Einwohnerstärkere Landkreise weisen in den verschiedenen Aufgabenbereichen höhere Fallzahlen auf als einwohnerschwächere Landkreise.

Maßstabsvergrößerungen auf Kreisebene können zu einer Mehrbelastung der Bürger führen, wenn für die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen längere Wegstrecken zurückgelegt werden müssen. Diesbezüglich könnten das Vorhalten von Nebenstellen sowie der Aufbau von Back-Office-und Front-Office sowie E-Government-Strukturen aber Abhilfe schaffen.

Bei der Bildung der konkreten Zuschnitte sollen vorhandene Kreisgrenzen nach Möglichkeit unangetastet bleiben. Ausnahmen sollen allerdings in Erwägung gezogen werden, soweit sie insbesondere auf historischen (z.B. Prignitz) oder sozio-kulturelle Zusammenhängen (z.B. Siedlungsgebiet der Sorben) fußen. Ferner sind sie in Betracht zu ziehen, wenn freiwillige Zusammenschlüsse auf der gemeindlichen Ebene über die derzeitigen Kreisgrenzen hinaus in Betracht gezogen werden. Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die auf Freiwilligkeit beruhende Bildung größerer und damit leistungsfähigerer Strukturen auf der gemeindlichen Ebene (Bildung von Einheits- oder Amtsgemeinden) nicht an den gegenwärtig vorhandenen Kreisgrenzen scheitern soll.

Kriterien, die der Gesetzgeber für einen ausgewogenen konkreten Kreiszuschnitt zu berücksichtigen haben wird, werden unter anderem sein:

- die Fläche des Landkreises,
- die Einwohnerzahl des Landkreises,
- die Überschaubarkeit des Landkreises als Voraussetzung für das Funktionieren bürgerschaftlich-demokratischer Selbstverwaltung. Landkreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typischerweise noch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit in den Vertretungskörperschaften (Kreistag und Ausschüsse) zu übernehmen,[127]
- die Lage im Raum einschließlich der Verkehrsinfrastruktur, naturräumlicher Gegebenheiten und sozio-kultureller Beziehungen,
- die ökonomische Gesamtsituation,
- die Ausgleichsverantwortung des Landes (d.h. Schaffung annähernd gleichwertiger Lebensverhältnisse auch angesichts erheblicher Disparitäten im Land),
- planerische Gesichtspunkte sowie
- die Grundsätze der Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung.

[127] Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, a.a.O., S. 45 des Urteilsumdrucks.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

III. Ziele und Rahmenbedingungen

1. Ziele einer Kreisgebietsreform:

Die demografische Entwicklung im Land Brandenburg führt dazu, dass insbesondere die bereits heute strukturschwächeren, von der „engeren“ Metropolenregion um Berlin weiter entfernten Landkreise und, mit Ausnahme der Landeshauptstadt Potsdam (der ein weiteres Einwohnerwachstum prognostiziert wird), auch die kreisfreien Städte immer mehr an Leistungsfähigkeit verlieren. Gerade in der Peripherie des Landes sind der Bevölkerungsverlust und die Überalterung der Gesellschaft dramatisch.

a) Erzielung größerer Effizienz und Effektivität

Die Ziele einer umfassenden Kommunalverwaltungsstrukturreform, die eine kreisgebietliche Neugliederung einschließt, liegen zunächst in der Erzielung größerer Effizienz und Effektivität der Kreisverwaltungen sowie einer Stärkung der bürgerfreundlichen Verwaltung im Allgemeinen und der kommunalen Selbstverwaltung im Speziellen. Hierzu wird der Aufgabenbestand der (künftigen) brandenburgischen Landkreise durch (Re-)Kommunalisierung von Landesaufgaben erweitert und damit – auch durch die Ermöglichung weiterer Verbundvorteile – zugleich die Leistungsfähigkeit der Landkreise erhöht.

Eine hinreichende und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Landkreise ist die grundlegende Voraussetzung, dass diese auch künftig insbesondere ihren kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben für die Gemeinden des kreisangehörigen Raums nachkommen können. Mit der angestrebten Steigerung von Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit der künftigen Landkreise sollen diese auch in die Lage versetzt werden, größere finanzielle Freiräume erwirtschaften zu können. Durch Nutzung von Synergieeffekten, eine Erhöhung der Reagibilität und Anpassungsflexibilität sollen die Kosten für die öffentlichen Dienstleistungen reduziert und ein Bestehen in dem Regionen übergreifenden Wettbewerb ermöglicht werden.

Auf der Grundlage verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse bedürfen Verwaltungseinheiten in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen hinreichender Fallzahlen, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Diese wiederum werden nur durch Verwaltungen erreicht, die für eine *hinreichend große Zahl von Einwohnern* zuständig sind. Exakte Einwohnerzahlenwerte, die Effektivität und Effizienz für die Erfüllung bestimmter Aufgaben garantieren, gibt es nicht.

Als einwohnerzahlenbezogene Mindestgröße für Kreisverwaltungen werden vielerorts Bereiche von 125.000 oder 150.000 Einwohnern genannt, damit der Landkreis die zugewiesenen überörtlichen Trägerfunktionen und die Ergänzungs-, Förderungs- und Ausgleichsfunktionen kraftvoll wahrnehmen kann (für die gemeindliche Verwaltungsebene werden allgemeinhin Einwohnerzahlenwerte von mindestens 5.000 bzw. 8.000 Einwohnern, teilweise 10.000 und mehr Einwohnern [in

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Abhängigkeit von diversen Faktoren wie dem Aufgabenbestand, dem naturräumlichen Zuschnitt, der Verkehrsanbindung, etc.] als untere Grenze verordnet.). Tendenziell gilt: Je höher die Anhebung der Fallzahlen der Verwaltungen ausfällt, umso höhere Skaleneffekte können erzielt werden. Allerdings ist evident, dass sich die Kreisgröße nicht allein aus einer (prognostizierten) Einwohnerzahl konzipieren lässt. Bei deutlich unterschiedlicher Bevölkerungsdichte wird als Bezugsgröße traditionell ein *Flächenansatz* ergänzt. Das ist auch insofern sachgerecht, als dem Landkreis eine Fülle von Aufgaben obliegen kann, die mit dem Gebiet als solchem zusammenhängen (z.B. Forst, Straßenbau, Naturschutz).[128] Die Proportionen von Einwohneranteil und Fläche müssen bei alledem nicht zwangsläufig miteinander korrespondieren.

Jedenfalls scheint unbestritten zu sein, dass höhere Fallzahlen bei der Bearbeitung der Fachaufgaben einen höheren Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter zulassen, der wiederum zu besserer Qualität der Arbeitsergebnisse sowie Effizienzsteigerungen führt.

Ein möglicher Weg zu größeren Fallzahlen ist auch die Kooperation verschiedener Gebietskörperschaften im Sinne einer gemeinsamen, gebündelten Aufgabenerledigung. Gesetzlich verordnete Kooperationen stellen einen im Vergleich zu Zwangsfusionen von Gebietskörperschaften milderen Eingriff dar und könnten insoweit, bei Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, einen verfassungsrechtlichen Vorrang genießen. Sofern der Gesetzgeber als zentrale Zielsetzung der Reform eine finanzielle Konsolidierung der Landkreise durch Synergien definiert, müsste die Kooperationsrendite der Fusionsrendite entsprechen. Derartigen, sich in Gutachten zur Fusionsrendite von Gebietsreformen andeutenden Überlegungen sind allerdings durch fehlende Praxistauglichkeit von vornherein Grenzen gesetzt, da einer Neugliederung nicht mehrjährige Kooperations-Versuchsphasen vorgelagert sein können. Auch wird zu Recht angezweifelt, dass die Kooperation eine ähnliche Stabilität erlangen könnte wie eine Verwaltungsneuordnung durch Eingriff in die gebietskörperschaftliche Struktur. Es bleibt festzuhalten, dass die Kooperation ein gutes, flankierendes Instrument zur Stärkung der Verwaltungskraft darstellt. Demgegenüber ist die Kooperation nicht geeignet, strukturelle Defizite dauerhaft zu überwinden.

Einer vertieften Analyse bedarf die Frage, ob und in welchem Umfange von der Konzeption des „Front- und Backoffice“ Gebrauch gemacht werden kann, um die Effizienz, Effektivität und Bürgernähe der Verwaltung zu gewährleisten/ zu erhöhen.

b) Fusionsrendite

Es ist davon auszugehen, dass die angestrebte Kreisgebietsreform zu Ausgabenersparnissen führt. Eine exakte Bezifferung der Höhe der zu erzielenden

[128] So hat der kleinste Landkreis in Niedersachsen ca. 50.000 EW (Lüchow-Dannenberg), der größte demgegenüber ca. 350.000 EW; trotz einer Richtgröße von 100.000 EW unterschreiten sieben nds. Landkreise diese Mindestgröße.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Fusionsrendite ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch kaum möglich. Die in der Enquete-Kommission diskutierten Methoden zur Ermittlung einer Fusionsrendite *a priori* der Durchführung einer Reform sind innerhalb der Kommission, wie im Übrigen auch in der Wissenschaft, streitbehaftet.[129]

Trotzdem ist die, in welcher Höhe auch immer, zu erreichende Fusionsrendite bei der finanziellen Gesamtkonzeption der Reform zu berücksichtigen, mit der eine Teilentschuldung der Gebietskörperschaften einhergehen muss.

c) Erhalt und Stärkung der bürgerschaftlich-partizipatorischen Komponente

(1) Kreislicher Aufgabenbestand

Den Landkreisen muss auch künftig ein hinreichendes Substrat an kreiskommunalen Aufgaben zugewiesen sein, das in eigener Verantwortung – eigenverantwortlich i. S. der Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 LV – erfüllt werden kann. Die freiwilligen und pflichtigen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben müssen m.a.W. im Vergleich mit den Auftrags- und Weisungsangelegenheiten – auch und gerade nach (Re-)Kommunalisierung ehemals staatlicher Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – von einem Gewicht sein, dass nicht eine faktische Umwidmung des Landkreises als verfassungsrechtlichem *Gemeinde*-Verband und Selbstverwaltungskörperschaft zu einer *staats*kondominialen Verwaltungsstruktur mit lediglich strukturellen Restanteilen einer kommunalen Gebietskörperschaft erfolgt.[130] Wie bereits im Kontext der Funktionalreform-Bestrebungen erläutert, trägt diesem Aspekt die grundsätzliche Empfehlung der Enquete-Kommission Rechnung, die im Rahmen des rechtlich Möglichen und politisch Sinnvollen einen Vorrang der Kommunalisierung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe vor der gesetzgeberischen Qualifizierung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung nahelegt. Mit der Einordnung der übertragenen Aufgaben als Pflichtaufgabe, für die sonderaufsichtsrechtliche Befugnisse bestehen oder eben nur die Rechtsaufsicht, entscheidet der Gesetzgeber zugleich über die innerkreisliche Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen den Kreisorganen. Mit einer Stärkung der Entscheidungsbefugnisse des Kollegialorgans trägt der Reformgesetzgeber der bundes- und landesverfassungsrechtlich abgesicherten bürgerschaftlich-partizipatorischen Komponente Rechnung.

(2) Gemeindeverbandlicher Größenzuschnitt

Die Qualität der Landkreise als Gemeindeverbände wird darüber hinaus dadurch bundes- und landesverfassungsrechtlich abgesichert, dass der Reformgesetzgeber die bürgerschaftlich-demokratische Komponente auch beim Zuschnitt künftiger Landkreise in die Abwägung miteinzubeziehen hat. Hiermit ist die bislang in der

[129] Vgl. dazu die Diskussion zur Fusionsrendite in der 24. Sitzung, P-EK2 5/24 v. 16.08.2013.

[130] In diesem Sinne – zum Verhältnis von Selbstverwaltungs- und Landesaufgaben bereits (statt aller) – *Nierhaus*, Einführung, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, in: Büchner/Franzke/ders. (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 2008, S. 7, 8.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht abschließend entschiedene Frage verknüpft, was ein „Gemeindeverband“ im verfassungsrechtlichen Sinne (noch) ist. Anders ausgedrückt: Welcher Maßstab – sei es orientiert an der Einwohnerzahl und/ oder der Fläche der neu geschaffenen Körperschaft –stimmt noch mit den altbekannten und bewährten Kreisstrukturen in notwendigem Maße überein und entspricht damit den wesentlichen Gewährleistungsmomenten der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltungsgarantien?

Nach Auffassung des in diesem Zusammenhang stets zitierten *Schmidt-Aßmann* soll die Größengrenze jedenfalls dann überschritten sein, wenn die Landkreise die Größe von Regierungspräsidien erreichen.[131] Nach Auffassung des LVerfG MV liegt die Grenze dort, wo die Mitglieder des Kreistages nur noch unter *unzumutbarem* Aufwand ihrem Kreistagsmandat nachkommen können und/ oder bereits deswegen – wegen des als „unzumutbar“ angesehenen Aufwandes – von einer Kandidatur für den Kreistag absehen. Das LVerfG MV hat versucht, diesem Gesichtspunkt Kontur zu verleihen, indem eine mögliche „Gefährdung der Ehrenamtlichkeit der Betätigung im Kreistag und seinen Ausschüssen“ und damit zugleich eine Gefährdung der demokratischen Willensbildung von unten nach oben aus folgenden Indizien geschlossen werden:

- Die Kreistage sind (bereits jetzt) nicht mit Vertretern aus hinreichend vielen gesellschaftlichen Gruppen besetzt,
- die Arbeitsbelastung der künftigen Kreistage wird deutlich ansteigen. Mit einem Aufgabenzuwachs wird zwar die kommunale Selbstverwaltung im Prinzip gestärkt. Dieser potenzielle Gewinn wird aber dann zunichte gemacht, wenn „immer weniger Bürger es als für sich zumutbar ansehen, die mit einer Kreistagsmitgliedschaft zwangsläufig verbundene Last auf sich zu nehmen“,
- der zeitliche Aufwand für die Wege von der Wohnung/ vom Arbeitsplatz zum Sitz der Kreisverwaltung wird beträchtlich höher sein,
- die Überschaubarkeit – ein verfassungsrechtlich gebotenes Wesensmerkmal der Kreise – erscheint bei größeren Kreisen fraglich, so dass zweifelhaft ist, „ob die Kreistagsmitglieder die Verantwortung, die sie in der Fläche haben, hinsichtlich der kreisintegralen Aufgaben und der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Kreise noch hinreichend wahrnehmen könnten“,
- unzureichende Kompensation(sregelungen) im Hinblick auf die zusätzlich entstehenden Lasten.[132]

„Kreise müssen [m.a.W.] so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten.“[133] Bei genauerem Hinsehen erweist sich allerdings, dass

[131] DVBl. 1996, 534, 540.
[132] VerfGMV, Urt. v. 26.07.2007, UA, S. 53 ff. Siehe hierzu die entsprechende Analyse von *H.-P. Bull*, Falscher Abwägungsprozess oder ´falsches´ Ergebnis, in: Büchner/Franzke/Nierhaus, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 2008, S. 23, 25.
[133] LVerfG MV, ebd., LS 8.

Seerfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

das behauptete Spannungsverhältnis von großer Fläche und bürgerschaftlich-partizipatorischer Aktivität auf kommunaler Ebene nicht, jedenfalls nicht empirisch, belegt ist. Die Ergebnisse einer Studie von *Seitz* weisen vielmehr einen nur „extrem geringen Einfluss der Kreisgröße auf die Bereitschaft der Bürger, sich an Kommunalwahlen auf der Kreisebene zu beteiligen“ aus[134].

Die Grundsatzentscheidung über die Frage, was ein „Gemeindeverband“ im verfassungsrechtlichen Sinne ist, ob eine neu gebildete Kommunalkörperschaft mit einer Flächenausdehnung von bis zu ca. 7.000 km² (einer Fläche, die dreimal so groß ist wie das Saarland) noch als Verband qualifiziert werden kann, der gewissermaßen aus Richtung der Gemeinden – von den Gemeinden her, auf die wechselseitige Förderung und Unterstützung der Mitglieder des Verbandes gerichtet und nicht als Landesverwaltungseinheit – gebildet wird, musste das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern wegen schwerwiegender prozeduraler Mängel nicht mehr entscheiden (siehe Einzelheiten sogleich IV.).[135]

Seit 2011 existieren in Mecklenburg-Vorpommern – diesmal mit Billigung des Landesverfassungsgerichts[136] – sechs Landkreise. Der bislang deutschlandweit größte Landkreis „Mecklenburgische Seenplatte hat bei 275.406 Einwohnern eine Fläche von 5.469 km² (und einen Kreistag mit 87 Mitgliedern). Ob der einzelne – moderne und in seiner flächenmäßigen Ausdehnung im Vergleich zu den „Landkreisen des letzten Jahrhunderts“ deutlich vergrößerte – Landkreis auch weiterhin die für einen Gemeindeverband wesenstypische (über-)örtliche Verbundenheit wahren kann, bleibt abzuwarten.

Die kommunale Selbstverwaltung der brandenburgischen Landkreise ist bei alledem *zukunftsgerichtet und maßgeblich unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts*[!] zu

[134] Seitz, Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz, in: Büchner/Franzke/Nierhaus, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 2008, S. 83 ff.

[135] Urteil vom 26.07.2007, DVBl. 2007, 1102 ff.; siehe dazu *Nierhaus*, in: Büchner / Franzke / Ders. (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, KWI-Gutachten 2, 2008, S. 7 ff., m. w. Nachw.

[136] LVerfG MV 21/10, Urt. v. 18.08.2011, Leitsätze: „1. Das Funktionieren eines Kreises als Selbstverwaltungseinrichtung, insbesondere in seiner übergemeindlichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, sowie seine Überschaubarkeit und Bürgernähe hängen von einer Vielzahl von nur teilweise numerisch erfassbaren Faktoren ab, wie etwa der Bevölkerungsdichte, aber auch der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur. Die länderspezifischen Unterschiede stehen einer bundesweit einheitlichen Maßstabsbildung entgegen. 2. Auch wenn die Einhaltung der strukturellen Anforderungen des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV grundsätzlich der vollen verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt, ist es zunächst Sache des Gesetzgebers, die künftige Entwicklung von Sachverhalten zu beurteilen und die Auswirkungen der von ihm getroffenen Regelungen hierauf zu prognostizieren. Ihm kommt insoweit ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum selbst dann zu, wenn er – wie hier – den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu wahren hat. 3. Ausgehend davon fehlt es an hinreichenden Anhaltspunkten für die Annahme, dass die neuen Kreisstrukturen insbesondere im Hinblick auf ihre Flächenausdehnungen auf bis zu 5.469 km² zu erheblichen Beeinträchtigungen vor allem für die Ausübung des kreiskommunalen Ehrenamtes führen werden. 4. Der Gesetzgeber ist gehalten, die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten. Gegebenenfalls hat er dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in den besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen.“

Entwurf 27.09.2013, 12 Uhr

entwickeln. Für die Umsetzung romantisierender Vorstellungen über eine Selbstverwaltung, die es bereits in den letzten 20 Jahren jedenfalls auf Kreisebene nicht gegeben hat, besteht für den die Zukunft verantwortlich gestaltenden Gesetzgeber kein Spielraum.[137] Es sei dem modernen Reformgesetzgeber empfohlen, stärker als bisher Rechtstatsachen in den Mittelpunkt seiner Überlegungen zu rücken und weniger rechtsdogmatische Erwägungen anzustellen. Hierbei muss der Gesetzgeber jedoch auch die historischen Entwicklungs- und Erscheinungsformen der kommunalen Selbstverwaltung beachten (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988, BVerfGE 79, 127 ff. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987, BVerfGE 76, 107 (118). Er wird sich zudem – ähnlich den Anforderungen der Finanzausgleichsrechtsprechung – auf die Erfüllung neuer prozedural abgesicherter und kontinuierlich bestehender Beobachtungs-, Selbstvergewisserungs- und Kontrollpflichten einzustellen haben, um auch weiterhin eine „kraftvolle Ausübung des ehrenamtlichen Mandates“ zu gewährleisten.

IV. Gemeinwohlinteresse

Das Gemeinwohlinteresse (die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls) für eine kommunale Neugliederung spiegelt sich wider sowohl in der gesetzgeberischen Grundentscheidung für eine kommunale Gebietsreform als solcher, als auch in einem – soweit vorhanden – gesetzgeberischen Leitbild, und weiterhin in der konkreten, die einzelne Gemeinde oder den Gemeindeverband betreffenden Neugliederungsregelung. Dabei ist der Kreis der einschlägigen Gemeinwohlbelange prinzipiell weder eingrenzbar, noch sind diese Belange von vornherein von unterschiedlichem Gewicht. Das Spektrum reicht von Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsaspekten unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional- und Landesebene. Zudem hat der Neugliederungsgesetzgeber Verfassungsprinzipien wie das Sozialstaatsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz, das Demokratieprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Blick zu nehmen;[138] die bundesverfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie zwingt schließlich dazu, Effizienz- und

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[137] Insoweit ist *Bull*, ebd., S. 30, absolut zuzustimmen, wenn er ausführt: „Es ist ja richtig, dass die Zusammensetzung der Kreistage nicht dem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung entspricht [gilt für die Landtage und den Deutschen Bundestag etwas anderes?], aber es ist fast schon beleidigend für den aktiven Kommunalpolitiker, dass damit keine ´kraftvolle Selbstverwaltung´ möglich sei und dass es zweifelhaft sei, ob die Kreistagsmitglieder in größeren Kreisen ihre Verantwortung noch hinreichend wahrnehmen könnten.“

[138] So bereits NdsStGH, StGH 1/89, Rechtsgutachten v. 13.12.1989, StGHE 3, 84 (100), unter Hinweis auf StGHBW, ESVGH 25, 1 (7).

Effektivitätsüberlegungen *und* die bürgerschaftlich-partizipatorische Komponente zum Gegenstand der Abwägungsentscheidung zu machen.[139]

Eine materielle Bewertung der vom Neugliederungsgesetzgeber seinen Entscheidungen zugrunde gelegten – prägenden – Gemeinwohlbelange erfolgt indes in einem mehrfach abgestuften System mit einer Zunahme an Prüfungsdichte, je mehr sich der Gesetzgeber der konkreten Zuordnungsentscheidung nähert.[140] Im Rahmen der konkreten Abwägungsentscheidung hat der Gesetzgeber alle[!] objektiv ermittelbaren historischen, geografischen, sozio-kulturellen Aspekte, insbesondere Verflechtungsbeziehungen zwischen den bislang selbständigen Kommunalkörperschaften zu beachten. Werden wesentliche Gesichtspunkte übersehen, ist die gesetzgeberische Zuordnungsentscheidung zwingend fehlerhaft, selbst wenn bei Beachtung des erheblichen Belanges keine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Die anzuhörenden Gemeinden und Gemeindeverbände sind allerdings gehalten, die einschlägigen – abwägungsrelevanten – Belange im Rahmen ihrer Anhörungen nicht zu verschweigen.

Bereits aus dieser Logik können prozedurale Erfordernisse an die Konkretisierung des öffentlichen Wohls abgeleitet werden: Wenn sich eine Landesregierung bereits im Entwurfsstadium auf ein bestimmtes Neugliederungskonzept festlegt, ohne dass dieses sodann durch den Gebietsreformgesetzgeber im Rahmen der Landtagsberatungen überprüft wird, ohne dass m. a. W. alle relevanten örtlichen, überörtlichen und staatlichen Belange in eine differenzierende Interessenabwägung eingestellt werden, ist – wie bei dem ersten Versuch einer landesweiten Landkreisreform in Mecklenburg-Vorpommern (2007) – das Verdikt der Verfassungswidrigkeit unvermeidbar: Der mecklenburg-vorpommerische Landtag hatte sich auf der Grundlage des Regierungsentwurfs frühzeitig auf das verfassungslegitime Ziel kostengünstiger/ effizienter Kommunalverwaltungen, einseitig anknüpfend an die Planungsregionen und das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung festgelegt, ohne die partizipatorisch-demokratische Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung und andere, weniger schwer belastende Neugliederungs- und auch Kooperationsvarianten in einem der Entscheidung vorgelagerten Abwägungsprozess zu untersuchen. Die *einseitige* und frühzeitige – abwägungsfreie – Vorfestlegung eines Reformgesetzgebers auf eine Landkreisstruktur, die sich *allein* an raumordnerischen, Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten und solchen der Wirtschaftlichkeit der künftigen Landkreise orientiert, führt demgemäß zwingend zur Verfassungswidrigkeit der Kreisneuordnung.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[139] Vgl. hierzu die Vorbemerkung, S. 5, auszugsweise Wiedergabe der *Rastede*-Entscheidung des BVerfG.

[140] Besonders deutlich in diesem Sinne das mutatis mutandis fortgeschriebene 3-Stufenmodell des ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639ff. = LKV 1997, 413, LS; NVwZ-RR 1999, 55 f.; hierzu ausführlich *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 77 ff., m. zahlr. Nachw.

V. Neugliederungsvarianten

1. Regelungsoptionen und Grundannahmen

Die aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotene gesetzgeberische Abwägungsentscheidung über die künftige Struktur und Fläche der brandenburgischen Landkreise setzt aus der Natur der Sache verschiedene rechtmäßige Regelungsoptionen voraus. Bereits aus diesem Grunde ist die Enquete-Kommission aufgefordert, verschiedene realistische Kreisneugliederungs-„Modelle“ und deren Vor- und Nachteile gegenüberzustellen. Der Gesetzgeber ist gehalten, auf der Grundlage dieser und möglicherweise weiterer Modelle jene Funktions- und Leistungskontexte (die gegenwärtigen und künftigen Kreisaufgaben), sozio-ökonomische, kulturelle, historische und territoriale Aspekte zu ermitteln, die in ihren räumlichen Bezügen über die bestehende Gebietskulisse hinausweisen, um sich am Ende des Gesamtprozesses, also insbesondere auch nach Anhörung der von der Neugliederung betroffenen Gebietskörperschaften, für eine der verschiedenen Optionen zu entscheiden. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass nicht alle positiven Aspekte in der einen Neugliederungsvariante vereint sind, während sich negative Gesichtspunkte nur an einer anderen Strukturentscheidung festmachen lassen. Es ist m.a.W. die Aufgabe des Brandenburgischen Landtages, die Neugliederungsentscheidung unter Hervorhebung der einen verfassungsrechtlich relevanten und tatsächlich besonders gewichtigen Gesichtspunkte bei gleichzeitiger Zurückdrängung der anderen, möglicherweise nicht weniger bedeutsamen Aspekte zu treffen.

Die Enquete-Kommission hat der argumentativen Auseinandersetzung über die künftigen Landes- und Kommunalverwaltungsstrukturen zunächst die ebenso simple wie verwaltungswissenschaftlich fundierte Annahme zugrunde gelegt, dass größeren, einwohnerstärkeren Verwaltungsstrukturen eine größere Anzahl auch komplexer Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden kann als (den bestehenden kleineren) Kommunalkörperschaften (siehe soeben III. 1. a). Modellhaft zusammengefasst werden diese Grundannahmen durch die von *Bogumil/Ebinger* eingeführten Szenarien,[141] in denen es künftig (statt heute 14 Landkreise und vier kreisfreie Städte) nur noch 12 oder acht oder fünf Landkreise und möglicherweise zur Reduzierung von Verwaltungsdoppelstrukturen mit Ausnahme der Landeshauptstadt keine kreisfreien Städte mehr gibt.

2. Landkreis-Modelle

a) „5+1“

Die Modellvariante „5+1“ dient insbesondere der Erzielung intragemeindeverbandlicher horizontaler Finanzausgleichswirkungen (alle fünf Landkreise reichen in den strukturstarken Verflechtungsraum um Berlin hinein und

[141] Gutachten zur Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012 (abrufbar unter der Internetseite der Enquete-Kommission 5/2, www.landtag.brandenburg.de)

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

zugleich bis an die Peripherie des sog. erweiterten Metropolenraums), durch die entsprechende Ausgleichsregelungsversuche innerhalb des FAG weitgehend überflüssig werden. Ein weiterer Vorteil dieses Modells liegt in der durch die Größe dieser Kommunalkörperschaften geschaffenen Möglichkeit, nahezu die gesamte staatliche Vollzugsverwaltung kommunalisieren zu können, soweit dem nicht Europa- oder Bundesrecht entgegensteht. Hiermit wären zugleich ein geringerer Steuerungs-, Koordinierungs- und Aufsichtsaufwand für das Land und ein hoher Professionalisierungs- und Spezialisierungsgrad bei der künftigen Aufgabenerledigung verbunden. Es würden weiterhin größte personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale erzeugt und die Regionalplanung und –Entwicklung könnten konzentriert auf der Kreisebene erfolgen. Schließlich würden die Kreisverwaltungen mit den historisch gewachsenen und kulturellen Regionen in den neu entstehenden Landkreisen übereinstimmen; es gäbe nicht länger die Zerschneidung derartiger Regionen durch Landkreisgrenzen.

Die Einwände gegen das „5+1“-Sektoralkreismodell scheinen allerdings im politischen Diskurs zu überwiegen: Faktisch würden die Landkreise wegen ihrer Dimension und des deutlich überwiegenden „staatlichen“ Aufgabenbestandes zu „Bezirksverwaltungen“ mit politischer Dominanz der Landräte, durch die auch politische Meinungsbildungsprozesse (für Ziele einer landeseinheitlichen Entwicklung) deutlich erschwert werden könnten. Hiermit ginge ein übermäßiger Verlust auch finanzieller Handlungs- und Steuerungsspielräume des Landes einher. Kreistagsabgeordnete könnten kaum noch ehrenamtlich ihre Funktionen wahrnehmen (zumindest bestünde die Notwendigkeit deutlich höherer Aufwandsentschädigungen), die „inhaltliche Entfernung“ der politischen Akteure von den Entscheidungsgegenständen wäre möglicherweise – für eine kommunale Gebietskörperschaft – zu groß. Die Landkreisverwaltungen erschienen als (über)große Verwaltungen ohne Ressortverantwortung (Letztverantwortlichkeit des Landrates „für alles“) und hätte im Übrigen einen enormen Umsetzungs-/ Transformationsaufwand (Personalbestände, Vermögenswerte) zu bewältigen. Ein entscheidender Einwand liegt schließlich in den verfassungsrechtlichen Risiken des Sektoralkreismodells.[142]

b) „14+4“ und „12+1“

Ein Festhalten an der bisherigen Struktur „14+4“ bedarf keiner Vertiefung, da insbesondere die demografischen und finanziellen Entwicklungen einen dringenden Handlungsbedarf verdeutlichen.

Für die Umsetzung des „12+1“-Modells könnte der nur geringe Anpassungsbedarf sprechen, die überschaubare Anzahl der unmittelbar betroffenen Akteure und die Anknüpfung an die bestehenden Strukturen. Auch könnte diese moderate Vorgehensweise den Impuls für mehr Kooperation auf der Kreisebene bilden

[142] Siehe hierzu statt aller J. Ipsen, Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsmodernisierungsgesetzes, Rechtsgutachten zur Kommunalreform in Mecklenburg-Vorpommern, 2005, S. 41 ff.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

(einschl. Front-/Back-Office-Lösungen). Auch hinsichtlich der Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs gäbe es nur geringe Anpassungserfordernisse. Weiterhin wäre eine Konzentration auf die Reform der gemeindlichen Strukturen ein möglicher Vorteil. Das verfassungsrechtliche Risiko wäre mangels einer „Untermaßverbots"-Rechtsprechung im staatsorganisatorischen Bereich überschaubar.

Auch mit dem „12+1"-Modell sind allerdings – nach ganz überwiegender Auffassung – keine nachhaltigen Lösungsansätze für die skizzierten demografischen und sonstigen Probleme des Landes Brandenburg verbunden: Insbesondere bestehen auf Grundlage der nachvollziehbaren Einschätzungen von *Bogumil* kaum Möglichkeiten für weitere Aufgabenkommunalisierungen; mit der „12+1"-Variante werden m.a.W. lediglich regulierende Eingriffe des Gesetzgebers in Bezug auf strukturell notleidende Gebietskörperschaften simuliert.

c) „8+1" / „8+x"

Nach allem reduziert sich der aus der Bogumil-Projektion „8+1" abgeleitete und weiterentwickelte Empfehlungs-Korridor auf eine Größenordnung von sieben, acht, neun oder höchstens zehn künftigen Landkreisen.

Im Zusammenhang mit den durch *Bogumil* eingeführten Modellvarianten ist weiterhin klarzustellen, dass die möglichen Einkreisungen der bislang kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und der Landeshauptstadt Potsdam einer eigenständigen Erörterung bedarf. Aus den genannten Gründen konzentrieren sich die folgenden Einschätzungen und Empfehlungsmuster zunächst auf das Modell „8+x", das allerdings, wie zu zeigen sein wird, bei einer Landkreisgrenzen überschreitenden Neugliederung Modifikationen zugänglich sein muss.

Bei einer „8+1"-Neugliederung innerhalb der bestehenden Landkreisgrenzen, also durch den Zusammenschluss benachbarter Kreise (und im Falle der Einkreisung der Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt/Oder) entstehen Landkreise mit Flächengrößen zwischen 1.812 km² und 4.633 km². Die für das Jahr 2030 prognostizierten Einwohnerzahlen weisen eine Spreizung von 146.000 Einwohnern (in dem flächenmäßig größten Landkreis [Prignitz + Ostprignitz-Ruppin]) und 382.000 Einwohnern (Märkisch Oderland + Oder Spree + Frankfurt/Oder) auf. Ein aus dem Landkreis Spree-Neiße und der Einkreisung von Cottbus gebildeter Landkreis mit prognostizierten 190.000 Einwohnern würde erkennbar durch das Oberzentrum dominiert.[143]

[143] Trotz eines prognostizierten Einwohnerzahlen-Rückganges für Cottbus bis 2030 von 7,8 Prozent (auf dann 94.141 Einwohner); siehe Einzelheiten in der Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2011 bis 2030, in: Berichte der Raumbeobachtung.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

d) Neugliederung der Landkreise nur innerhalb bestehender Landkreisgrenzen?

Einwohnerzahlenrichtwerte und gesetzgeberische Leitbilder besitzen nach der einschlägigen landesverfassungsgerichtlichen Judikatur nur eine „relative Bindungswirkung“ für die konkrete gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung. So darf die Unterschreitung eines bestimmten Zahlenwertes nicht rechtlich oder faktisch zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde/ eines Gemeindeverbandes führen, wenn – wie bereits angedeutet – z.B. geographische Gegebenheiten (wie etwa die isolierte Lage der Gebietskörperschaft), geschichtliche Zusammenhänge (etwa die selbstbewusste Rolle der Kommune in der Geschichte), oder sozio-kulturelle Gesichtspunkte entgegenstehen.[144]

In Fällen einer der die Landkreisgrenzen überschreitenden Neugliederung darf auch nicht der erhebliche zusätzliche Regelungsbedarf zu schwierigen Fragen der Personalüberleitung und Rechtsnachfolge (streitbefangene Vermögensauseinandersetzungen) übersehen werden. Insbesondere die Kreissparkassen mit ihren gebietskörperschaftlich radizierten Geschäftsfeldern sollten im Vorfeld derartiger Regelungen in den Blick genommen werden.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030. Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, LBV, 2012, Anlage 3.

[144] VerfGBbg, LKV 2002, 573 (575/576) – Kreuzbruch. Auf der Internetseite des Landkreises Prignitz heißt es zur Geschichte der Prignitz am Ende: „1952 wurden mit Auflösung der von den alliierten Kontrollmächten nach Ende des 2. Weltkrieges gebildeten mitteldeutschen Länder durch die damalige DDR-Regierung die historisch gewachsenen Kreise der Mark aufgelöst. Die Prignitz wurde auf die neugeschaffenen Bezirke Magdeburg, Potsdam und Schwerin aufgeteilt und insgesamt sieben neuen Landkreisen zugeordnet (Perleberg, Pritzwalk, Wittstock, Havelberg, Ludwigslust, Parchim und Kyritz). Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 wurden auch die alten Länder wiederhergestellt. Im Zuge der brandenburgischen Kommunalwahl trat am 5. Dezember 1993 eine erneute Kreisgebietsreform in Kraft, wobei die historischen Grenzen wieder ignoriert wurden. Mit dieser Reform entstand der heutige Landkreis Prignitz, der Teile der Ostprignitz mit Pritzwalk, Meyenburg und Demerthin sowie nahezu den gesamten alten Kreis Westprignitz (ohne Havelberg) umfasst. Kurioserweise wurde daneben aus Teilen der alten Ostprignitz mit Kyritz, Heiligengrabe und Wittstock und dem alten Kreis Ruppin mit den Städten Neuruppin, Wusterhausen und Neustadt/Dosse ein neuer Landkreis Ostprignitz-Ruppin gebildet. Text: Torsten Foelsch“ (Hervorhebung nicht im Original) An diesem Beispiel wird deutlich, dass der Gesetzgeber bei einer erneuten Veränderung des gebietlichen Zuschnittes von Kommunalkörperschaften mit Blick auf die Rspr. des Brandenburgischen Verfassungsgerichts sorgfältiger vorgehen muss.

5. Teil: Kreisfreie Städte

I. Ausgangslage

Mit In-Kraft-Treten des Kreisneugliederungsgesetzes vom 24. Dezember 1992 entstanden im Land Brandenburg aus vormals 38 Kreisen und sechs kreisfreien Städten 14 Landkreise und vier kreisfreie Städte. Während der Gesetzgeber die Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt (Oder) als kreisangehörige Gemeinden den neuen Landkreisen Oder-Spree und Uckermark zuordnete[145], blieben die vier größten Städte des Landes, Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) sowie die Landeshauptstadt Potsdam (§ 9 Abs. 3 BbgKVerf) kreisfrei. Insofern nehmen sie neben gemeindlichen auch kreisliche Aufgaben wahr (vgl. § 1 Abs. 2 BbgKVerf).

Die Grundentscheidung für einen zweistufigen Verwaltungsaufbau unter Verzicht auf eine staatliche Mittelinstanz hat zur Folge, dass die kreisfreien Städte unmittelbar der Rechtsaufsicht des Ministeriums des Innern unterliegen (§ 110 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf). Die Oberbürgermeister sind nicht nur Hauptverwaltungsbeamte ihrer kreisfreien Stadt, sondern innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches zugleich allgemeine untere Landesbehörde (§ 11 Abs. 2 LOG).

Nach dem Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) kommt allen vier Städten – als den größten im Land Brandenburg – eine besondere oberzentrale Funktion zu. Nach Ziffer 2.8 LEP B-B sollen in den Oberzentren „hochwertige Raumfunktionen der Daseinsvorsorge mit überregionaler Bedeutung konzentriert werden. Diese sind insbesondere:

- Wirtschafts- und Siedlungsfunktionen,
- Einzelhandelsfunktionen,
- Kultur- und Freizeitfunktionen,
- Verwaltungsfunktionen,
- Bildungs-, Wissenschafts-, Gesundheits-, soziale Versorgungsfunktionen sowie
- Großräumige Verkehrsknotenfunktionen.“

II. Problem

Bevölkerungsstand[146] und Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten ergeben kein einheitliches Bild:

[145] Zur Einkreisung der Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt (Oder) siehe auch Kapitel B.1.III.2., S. XXX

[146] Im Ländervergleich reicht das Spektrum der kreisfreien Städte von Zweibrücken (mit 34.161 EW kleinste kreisfreie Stadt Deutschlands) bis München (der mit über 1,3 Mio. EW größten kreisfreien Stadt Deutschlands). Vgl. Übersicht zu kreisfreien Städte und Städten mit Sonderstatus in Deutschland, in: P-EK2 5/19 v. 15.03.2013, Anlage 11.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Kreisfreie Stadt	Einwohner				
	Bevölkerungsstand [147] 31.12.2012	Prognose [148]			Entwicklung 2010 bis 2030 [149]
		2015	2020	2030	
Brandenburg an der Havel	71.149	70.241	68.546	63.529	-11,5
Cottbus	99.913	101.594	100.201	94.141	-7,8
Frankfurt (Oder)	58.537	59.122	57.614	54.029	-10,4
Potsdam	159.456	167.166	176.008	187.314	19,4

Während in der zur Metropolregion gehörenden Landeshauptstadt Potsdam eine über Jahre hinweg positive Bevölkerungsentwicklung zu konstatieren ist, weisen die übrigen kreisfreien Städte, allesamt gelegen im weiteren Metropolenraum, infolge des demografischen Wandels negative Bevölkerungssalden auf. Dies wird dazu führen, dass die Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) im Jahre 2030 nur noch über deutlich weniger Einwohner als Potsdam verfügen werden.

Demgegenüber werden einige derzeit Große kreisangehörige Städte im Umland Berlins derartige Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen haben, dass im Jahre 2030 kein deutlicher Abstand mehr zu den Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte mehr festzustellen sein wird.

Große kreisangehörige Stadt	Bevölkerungsstand 31.12.2008	Einwohner Prognose 2030
Falkensee	40.905	45.251
Oranienburg	41.621	40.694

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[147] Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus vom 09.05.2011 zum 31.12.2012 – OT_A.1.12, AfS Berlin-Brandenburg.
[148] Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030, LBV 2012.
[149] Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2011 bis 2013 - A I 8 – 11, AfS Berlin-Brandenburg, Mai 2012.

Die kreisfreien Städte werden langfristig – trotz ständig steigender Sozialausgaben – nicht mehr damit rechnen können, dass das Land finanzielle Mittel in der bisherigen Höhe zur Verfügung stellt, da auch der Finanzrahmen des Landes enger wird: Dies hängt einerseits mit dem Auslaufen des Solidarpaktes im Jahre 2019, andererseits mit der Abschmelzung von EU-Hilfen sowie der sog. Schuldenbremse (Artikel 109 Absatz 3 GG) zusammen.

Während in der wachsenden Landeshauptstadt Potsdam erhebliche Mehraufwendungen für den Aus- und Aufbau von Infrastruktur (Schulen, Kindertagesstätten, Straßen) erforderlich werden, stellen sich in den übrigen kreisfreien Städten des Landes folgende Probleme: Eine geringere Bevölkerung lässt die Einnahmen der betroffenen Stadt sinken; dabei muss die Infrastruktur gerade auch für die ins Umland abgewanderten Bevölkerungsgruppen, die in den Städten Arbeit und ein qualitativ hochwertiges Angebot finden (Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Theater u.a.), aufrechterhalten und unter Umständen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehres weiter ausgebaut werden. Gesteigert werden die finanziellen Probleme, wenn der Bevölkerung das Gewerbe ins Umland nachfolgt (Stadt-Umland-Probleme).

Es ist fraglich, ob unter den geschilderten Rahmenbedingungen eine effektiv und effizient arbeitende Kommunalverwaltung in den kreisfreien Städten auf Dauer noch wird aufrechterhalten werden können.

III. Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer öffentlichen Sitzung am 6. September 2013 eine Anhörung zur Zukunft der Kreisfreiheit und zu potentiellen Auswirkungen des Verlusts der Kreisfreiheit der kreisfreien Städte in Brandenburg durchgeführt. Angehört wurden der Bürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam, die Oberbürgermeisterin der Stadt Brandenburg an der Havel sowie die Oberbürgermeister von Cottbus und Frankfurt (Oder).

Alle haben sich kritisch zu einem Verlust der Kreisfreiheit ihrer kreisfreien Stadt geäußert.

Zum einen wurde auf die oberzentrale Funktion der kreisfreien Städte verwiesen. Als größte Städte des Landes seien die vier kreisfreien Städte landesplanerisch mit einer besonderen, oberzentralen Funktion ausgestattet worden. Hierzu gehöre nach dem LEP B-B (Ziffer 2.8) auch die Bereitstellung von spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten. Oberzentren, für die besondere Wissenscluster ebenso wie private und öffentliche Verwaltungs- und

Sperrfrist: 27.09.2013 12 Uhr

Dienstleistungsfunktionen, verschiedene Gesundheits-, Kultur- und Freizeitangebote sowie Verkehrsinfrastrukturen mit großräumiger bzw. europäischer Anbindung charakteristisch seien, stellten – neben der Metropole Berlin – die wichtigsten Wirtschaftsstandorte im gemeinsamen Planungsraum dar. Sie seien nach dem LEP B-B in ihren Funktionen weiter zu qualifizieren. Hieraus wird der Schluss gezogen, dass langfristig ein Oberzentrum bei Verlust der Kreisfreiheit seine oberzentrale Funktion verlieren werde. Der Verlust der oberzentralen Funktion führe zu einem Verlust an Leistungskraft und schließlich zu einem Verlust der gesamten Region. Im Ergebnis sei der Status als Oberzentrum nach dem LEP nicht denkbar ohne den Status als kreisangehöriger Stadt.

Des Weiteren wurde auf die finanzielle Situation der kreisfreien Städte hingewiesen. Zu einer finanziellen Schieflage, die auch den Anlass für eine gerichtliche Klärung zum kommunalen Finanzausgleich vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg gegeben habe, sei es nur gekommen, weil das Land es bisher versäumt habe, die kreisfreien Städte aufgabenadäquat und damit finanziell auskömmlich auszustatten.

Der Entzug der Kreisfreiheit unterliege als Entzug überörtlicher Aufgaben einer besonderen Rechtfertigung.

Aus Sicht der Wirtschaft sei die Bündelung von Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der kreisfreien Städte vorteilhafter gegenüber einer Splittung von Verwaltungszuständigkeiten zwischen zwei kommunalen Ebenen. Das Vorhandensein „*eines* Ansprechpartners“ (z.B. in Verfahren auf Erteilung einer Baugenehmigung), der kreisfreien Stadt, stelle gegenüber dem kreisangehörigen Raum, wo Zuständigkeiten zwischen gemeindlicher (Einvernehmen) und kreislicher Ebene (Baugenehmigung) aufgespalten sind, einen Wettbewerbsvorteil dar.

Schließlich wurden Zweifel daran geäußert, ob eine Einkreisung der bisher kreisfreien Städte überhaupt effektiv zu Einsparungen führen werde. Es wurde die Auffassung vertreten, aufgrund der nach Einkreisung zu entrichtenden Kreisumlage komme es zu keiner finanziellen Verbesserung für die zurzeit noch kreisfreien Städte. Auch wenn kreisliche Aufgaben dann vom Landkreis wahrgenommen würden, müssten aufgrund der oberzentralen Funktionen nach dem LEP B-B bestimmte Leistungen dennoch weiter vorgehalten werden. Die Festsetzung einer differenzierten Kreisumlage nach § 130 Abs. 3 BbgKVerf, z.B. für Theater, Krankenhäuser und Sportstätten, die auch vom Umland genutzt würden, sei im Hinblick auf die Mehrheitsverhältnisse im Kreistag eher fraglich. Eine Reform ohne Aussicht auf deutliche Verbesserung der Situation der kreisfreien Städte sei jedoch nicht sinnvoll und daher abzulehnen.

Im Ergebnis vermochte die Kommission keine abschließende Empfehlung abzugeben. Stattdessen hat sie im Hinblick auf die im Rahmen der Anhörung geäußerten Bedenken den nachfolgenden Beschluss gefasst:

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

„Die EK 5/2 empfiehlt, im Anschluss an die Anhörung der Oberbürgermeister eine vertiefte und zielgerichtete Prüfung, ob eine Einkreisung von kreisfreien Städten bei Erhalt und Stärkung der Funktion als Oberzentrum vorgenommen werden soll. Hierbei sollen insbesondere die finanziellen Auswirkungen einer Einkreisungsentscheidungen geprüft werden.“[150]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[150] Beschluss der Enquete-Kommission vom 06.09.2013, in: P-EK2 5/25 v. 06.09.2013

6. Teil: Landesverwaltung

Der Begriff der „brandenburgischen Landesverwaltung“ erfasst alle Dienststellen des Landes, wozu auch die Organe der Rechtspflege zählen. Die besondere funktionale Rolle der Organe der Rechtspflege, die vor allem in der richterlichen Unabhängigkeit ihren besonderen Ausdruck findet, bleibt hiervon unberührt.

I. Ausgangslage

Die demographische Entwicklung, die rückläufigen Haushaltsmittel und die Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft an eine zeitgemäße und moderne Verwaltung haben unstreitig auch Auswirkungen auf die Landesverwaltung. Allein der aufgrund der demographischen Entwicklung sinkende und auch veränderte Verwaltungsbedarf zwingt zum Handeln.

Insoweit ist es nur konsequent, dass der Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission den Auftrag enthält, „die Struktur der Aufgabenverteilung auf allen Ebenen kritisch zu bewerten“. Es soll dabei geprüft werden, „an welcher Stelle diese Aufgaben bürgerfreundlich, am effektivsten und kostengünstigsten erbracht werden können und ob auf Ebene der Landesbehörden neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Ländern gefunden werden können.“ Die Vorschläge sollen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen.[151]

Die Erörterung des Themenkomplexes „Landesverwaltung“ durch die Enquete-Kommission hat insbesondere neben den landesorganisatorischen Grundprinzipien die nachfolgenden Rahmenbedingungen berücksichtigt:

1. Verwaltungsmodernisierung in der Landesverwaltung

Verwaltungsmodernisierung als Daueraufgabe ist in den letzten Legislaturperioden mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Erfolgen verfolgt worden. Es kann festgehalten werden, dass von der Landesregierung ab Ende 1999 ein umfangreiches politisches Programm zur Modernisierung und zur Reform der Landesverwaltung eingeleitet wurde, das von einem konsequent aufgabenkritischen Ansatz getragen wurde. Hervorzuheben – weil bis heute mit Auswirkungen für die Landesverwaltung und die Beschäftigten verbunden – ist das Haushaltssicherungsgesetz 2003, infolge dessen insgesamt 72 Behörden und Einrichtungen des Landes aufgelöst oder mit anderen Behörden zusammengelegt wurden. Ein wesentlicher Modernisierungsimpuls erfolgte auch durch den vom Landtag in der vierten Legislaturperiode eingesetzten Sonderausschuss zum Abbau von Normen und Standards (SANS), deren Ergebnisse die Enquete-Kommission intensiv erörtert hat. Ein zentrales Ergebnis des SANS war, dass die Bürokratiekostenmessung bzw. die Berücksichtigung des Aufwandes, der durch

[151] LT-Drucksache 5/2952-B

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Verwaltungsvorgaben bei Unternehmen und anderen Behörden entsteht, zu einem Entscheidungskriterium nicht nur innerhalb der Landesverwaltung sondern auch im Parlament geworden ist. Ein weiteres, fortwirkendes Ergebnis des SANS ist, dass ein Standarderprobungsgesetz vom Landtag verabschiedet wurde, dessen Relevanz für die Einschätzung der Möglichkeiten für interkommunale Aufgabenübertragungen auch für die Enquete-Kommission von erheblicher Bedeutung war.

Verwaltungsmodernisierung in der laufenden fünften Legislaturperiode meint insbesondere die Umsetzung der von dem Ministerpräsidenten und seinem Stellvertreter im November 2011 vorgestellten Liste von 33 Modernisierungsvorhaben, die inzwischen (Stand: 31. August 2013) teilweise umgesetzt sind oder deren Umsetzung aktuell vorbereitet wird. Die Modernisierungsmaßnahmen erstrecken sich auf alle Geschäftsbereiche. Darunter befinden sich unter anderem die Überprüfung und Anpassung der Hochschulstrukturen, eine Neuordnung der staatlichen Schulaufsicht, der Jugendhilfe- und Jugendschutzverwaltung oder weitere Aufgabenbündelungen bei Querschnittsaufgaben insbesondere bei der Zentralen Bezügestelle in Cottbus (ZBB). Die bereits im Wesentlichen abgeschlossene Polizeistrukturreform war ebenfalls ein Schwerpunktthema der laufenden Legislaturperiode.

2. Personalbestand und Personalbedarfsplanung

Alle Modernisierungs- und Reformaktivitäten in der brandenburgischen Landesverwaltung seit Ende 1999 wurden auch immer unter dem Aspekt betrieben, die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zu steigern. Dementsprechend waren alle Landesregierungen seit Beginn der dritten Legislaturperiode bestrebt, den Personalbestand zurückzuführen und an vergleichbare Personalbestände strukturschwacher westdeutscher Flächenländer anzugleichen. Die Landesregierung bedient sich hierzu seit dem 1. April 2001 der Personalbedarfsplanung als dem politischen Planungsinstrument.

Die Landesverwaltung als großer unmittelbarer Verwaltungsträger verfügte zum 1. Januar 2013 über 51.500 Vollzeiteinheiten in der brandenburgischen Landesverwaltung, davon rund 48.500 Vollzeitkräfte in einem Dauerbeschäftigungsverhältnis. Im Juli 2012 hat die Landesregierung ihre Planung bis Ende 2018 fortgeschrieben (Drucksache 5/5774). Diese Planung zeigt auf, wie viele Stellen noch ab dem 1. Januar 2019 aus Sicht der Regierung im Haushalt veranschlagt werden sollen. Im Haushaltsplan 2013 sind noch 48.271 Stellen für die unmittelbare Landesverwaltung und die Justiz, die aus Landesmitteln finanziert werden, enthalten. Am 1. Januar 2019 sollen es nur noch 42.970 Stellen sein. Die Landesregierung hat darüber hinaus angekündigt, dass sie bis Ende 2022 eine Zielzahl von 40.000 Stellen erreichen will.

3. Administrative Zusammenarbeit mit Berlin und anderen Ländern

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die administrative Zusammenarbeit Brandenburgs mit Berlin ist sehr weit entwickelt und stets als gemeinsames Anliegen beider Bundesländer zu verstehen. Berlin und Brandenburg sind bereits jetzt die beiden Länder, die in Deutschland am engsten zusammen arbeiten. Die administrative Zusammenarbeit besitzt erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtverwaltungsstruktur in Brandenburg. Denn eine Aufgabenneuzuordnung in Brandenburg setzt voraus, dass einerseits immer eine mögliche administrative Zusammenarbeit mit Berlin mitgedacht wird; andererseits bereits praktizierte Zusammenarbeit einer Aufgabenneuzuordnung in Brandenburg grundsätzlich entgegenstehen könnte.

II. Grundsätze und Empfehlungen

1. Grundsätze

All dies spricht dafür, dass auch im Hinblick auf die Landesfinanzen Handlungsbedarf für eine umfassende Strukturreform besteht. Es gilt – wie bereits im Zusammenhang mit der anzustrebenden Aufgabenneuzuordnung skizziert – Aufgabendoppelungen und ressourcenintensive Schnittstellen zwischen Verwaltungsträgern zu vermeiden, den Verwaltungsapparat auf Landesebene insgesamt zu straffen und die Möglichkeiten des Einsatzes von Informationstechnik unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips auszuschöpfen.

Die Enquete-Kommission ist davon überzeugt, dass der demografische Wandel, der Personalabbau in der brandenburgischen Landesverwaltung und die empfohlene umfassende Funktionalreform zu tiefgreifenden Veränderungen auf der Ebene der Landesverwaltung führen werden.

Konkrete Auswirkungen im Hinblick auf

- die weiterhin zu erfüllenden Aufgaben,
- die formale Organisationsstruktur (Aufbau- und Ablauforganisation),
- 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 in erster Linie auf die Gewährleistung und Steuerung der Erledigung der Aufgaben beschränken („Gewährleistungs-Staat“).

Insbesondere die Beratungen der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung der Enquete-Kommission zur Frage der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen haben gezeigt, dass es noch immer Aufgaben in der Landesverwaltung gibt, die hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den vorgenannten Grundsätzen überprüft werden sollten.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die Enquete-Kommission teilt gleichwohl die Einschätzung der Landesregierung in ihrem letzten Bericht zum Stand der Aufgabenkritik[152], dass die Spielräume für die vollständige Streichung von Aufgaben wegen rechtlicher Vorgaben – insbesondere der Europäischen Union und des Bundes – in den letzten Jahren permanent kleiner geworden sind. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sie die Untersuchung der Wahrnehmungsintensität (und des „Wie“) des Aufgabenbestandes unter dem „politischen Legimationsgesichtspunkt“ als Daueraufgabe.

Die politische und administrative Steuerung umfasst alle Aspekte, die die Entscheidung betreffen, ob die Landesregierung und die Landesverwaltung die Erledigung einer Aufgabe als „öffentliche Aufgabe“ gewährleisten sollen[153]. Dazu gehört auch die Festlegung von fachpolitischen Grundsätzen für die konkrete Aufgabenerledigung. Die Enquete-Kommission sieht es als ureigene Aufgabe der Staatskanzlei und der Ministerien an, innerhalb der Landesverwaltung die entsprechenden Entscheidungen für die politische Führung vorzubereiten und die diesbezügliche Entscheidungsfindung im Landtag zu unterstützen. Darüber hinaus muss auch künftig den Ministerien die Aufsicht über die Aufgabenkonkretisierung und den praktischen Aufgabenvollzug obliegen. Der Vollzug – soweit er nicht kommunalisiert ist oder wird – obliegt hingegen den nachgeordneten Dienststellen.

2. Empfehlungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Landtag und der Landesregierung,

- bei der politischen und administrativen Steuerung von Aufgaben Doppelungen und Schnittstellen zu vermeiden,

- Grundlagenaufgaben in der Landesverwaltung nur dort zu betreiben, wo brandenburgische Besonderheiten (u.a. Bergbaufolgelandschaft; Auswirkungen Klimawandel auf Forst-, Wasser- und Landwirtschaft) überwiegen; Forschung sollte nur in den Hochschulen des Landes und ihren Instituten betrieben werden;

- beim Aufgabenvollzug, insbesondere bei neuen Aufgaben, immer zunächst einen möglichen Aufgabenvollzug durch die Kommunalverwaltungen zu prüfen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt ferner die Weiterführung/-entwicklung der folgenden Prinzipien und Organisationsentscheidungen:

a) Zweistufiger Verwaltungsaufbau

Der zweistufige Verwaltungsaufbau hat sich nach Überzeugung der Enquete-Kommission bewährt. Der demografische Wandel, aber auch die Erfahrungen

[152] Drucksache 5/1892
[153] Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel B.2.II. S. XXX

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

anderer Flächenbundesländer mit Bündelungsbehörden als Mittelinstanz sprechen dafür, den zweistufigen Verwaltungsaufbau beizubehalten.

b) Einräumigkeit der Verwaltung

Die Enquete-Kommission stellt fest, dass die Landesregierung das mit dem Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung verfolgte Ziel nicht durchgehend realisiert hat. In Abhängigkeit vom neuen kreislichen Zuschnitt und der Reduzierung der Anzahl der hauptamtlichen Gemeindeverwaltungen ist daher zu prüfen, in welchem Umfange dem Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung künftig noch besser Rechnung getragen werden kann und beispielsweise auch auf regionale Zuständigkeiten der Landesbehörden und der Justiz ausgedehnt werden kann – sog. „regionale Binnenorganisation“.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dem Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung im Anschluss an die landesweite Neuordnung der kommunalen Verwaltungsstrukturen weitgehend Rechnung zu tragen; auch die Finanzverwaltung und die Gerichtsbarkeiten sollen im Hinblick auf den Zuständigkeitszuschnitt die künftigen Kommunalgebietsstrukturen berücksichtigen.

Die Enquete-Kommission sieht Standortschließungen auf Landesebene als zwangsläufig und unverzichtbar an. Die Enquete-Kommission spricht sich gleichwohl dafür aus, bei allen Organisationsentscheidungen zunächst (auch) zu prüfen, ob bisherige Standorte als Außenstellen weiterbetrieben werden können. Die Enquete-Kommission sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, dass Standortentscheidungen möglichst frühzeitig und ressortübergreifend koordiniert werden, selbst wenn davon auszugehen ist, dass diese Koordinierung nicht immer auf einen allseitigen Konsens hinaus laufen wird.

c) Landesfachamt

Der angestrebte Funktionalreformprozess wird die Dienststellen des Landes bereits deshalb nicht „gleichmäßig“ betreffen, weil der festgestellte Katalog prinzipiell kommunalisierbarer Aufgaben unter den Gesichtspunkten der politischen, finanziellen, fachlichen und so weiter Folgen – insbesondere der Folgen für den Bürger[!] – bewertet und abgeschichtet worden ist. Der „Rest“-Aufgabenbestand der landeseigenen Verwaltung ist prägend für die künftige landeseigene Verwaltungsstruktur (Landesbehörden, Einrichtungen, Landesbetriebe).

Die umfangreichsten Veränderungen ergeben sich im Zuge der Verwaltungsneuordnung für die folgenden Landesoberbehörden und Landesbetriebe (die mit Vollzugsaufgaben bzw. Tätigkeiten in der Fläche Brandenburgs betraut sind):

- Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe (LBGR)
- Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV)

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF)
- Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS)
- Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB)
- Staatliche Schulämter (bzw. Landesschulagentur)
- Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV)
- Landesamt für Arbeitsschutz (LAS)
- Brandenburgisches Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum (BLDAM)
- Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV).

Diese Behörden werden im Zuge der angestrebten Funktionalreform zahlreiche Fachaufgaben „verlieren“. Durch die Übertragung der entsprechenden Personalbestände auf die Kommunen und den gleichzeitig weiter notwendigen Personalabbau werden sie teilweise die „kritische Masse“ für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung unterschreiten. Wann eine „kritische Masse“ nicht mehr vorhanden ist, kann nicht allgemein beurteilt werden. Aber im Hinblick auf die Untersuchungen des Landesrechnungshofs Brandenburg dürfte ein Personalbestand von rund 150 Mitarbeitern tendenziell die Grenze bilden.

Die Enquete-Kommission weist darauf hin, dass mit der Verlagerung von Fachaufgaben auch Zentralverwaltungsanteile (Z-Anteile) mit auf die Kommunen übertragen und finanziert werden müssen.

Mit Blick auf den empfohlenen Erhalt des zweistufigen Verwaltungsaufbaus kommt die Errichtung einer Bündelungs- und Koordinierungsbehörde mit fachlichen Aufgaben und Aufsichtsbefugnissen über die unteren Landesbehörden sowie die Landkreise und kreisfreien Städte auch nach einer umfassenden Funktionalreform nicht in Betracht (Mittelbehörde). Die Enquete-Kommission empfiehlt dementsprechend den Verzicht auf ein Landesverwaltungsamt mit Aufsichtsbefugnissen.

Es sollte gleichwohl die Errichtung eines Landesfachamtes geprüft werden, in dem die Erarbeitung der fachlichen Grundlagen medien- und politikfeldübergreifend gebündelt wahrgenommen werden könnte. Es handelte sich um eine Landesoberbehörde mit Vollzugsaufgaben, die im Unterschied zu einem „Landesverwaltungsamt“ (in einem dreistufigen Verwaltungsaufbau) keine Aufsichtsbefugnisse ausübt. Sofern erforderlich, sind für die Errichtung einer solchen Behörde die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Bei der Errichtung ist anzustreben, sachlich zusammenhängende bzw. untereinander in fachlicher Wechselbeziehung stehende Aufgaben zusammenzufassen, um einen

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

nachhaltigen Bündelungs- und Einspareffekt zu erzielen und die Schnittstellen zu optimieren. Hierbei geht die Kommission davon aus, dass Aufgabenbündelungen grundsätzlich zu einer Steigerung der Effektivität führen können, und eine höhere Zahl vergleichbarer Bearbeitungsvorgänge mit einem geringeren Aufwand pro Vorgang und ohne Qualitätsverlust erledigt werden können (sog. Skaleneffekte).

Alternativ zu einem zentralen Landesfachamt sollte zumindest die Bündelung artverwandter Politikfelder (z.B. Umwelt und Geologie/Bergbau) bei gleichzeitiger deutlicher Reduzierung der Anzahl von Fachämtern geprüft werden.

d) Weitere Bündelung von Serviceaufgaben

Die Enquete-Kommission würdigt ausdrücklich die Bemühungen der Landesregierung in den letzten Jahren, zahlreiche Serviceaufgaben in Landesbetrieben und bei der Zentralen Bezügestelle des Landes Brandenburg zu bündeln. Diese zeitgemäße Aufgabenorganisation ist sachgerecht, solange die Aufgabensteuerung funktioniert und nicht zusätzliche, kostenintensive Schnittstellen entstehen.

Mehrere Einrichtungen und Landesbetriebe der Landesverwaltung, die zentrale Dienstleistungen erbringen, werden mittelbar durch die veränderten Aufgaben- und Betreuungsumfänge in Folge der Aufgaben- und Personalübertragungen aus den Vollzugsbereichen der o.a. Landesbehörden und -einrichtungen betroffen sein. Es handelt sich dabei im Einzelnen um folgende Einrichtungen:

- Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT)
- Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg (ZBB)
- Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB)
- Zentraldienst der Polizei (ZDPol) – zentrale Beschaffung
- Landeshauptkasse (LHK)
- Landesbetrieb Bauen und Liegenschaften (BLB)
- Landesakademie für öffentliche Verwaltung (LAKöV)

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine weitere Zusammenführung/Konzentration der bereits gebündelten internen Serviceaufgaben. Ausgehend von der bestehenden Organisationsstruktur erscheint die künftige Wahrnehmung der skizzierten Serviceaufgaben durch sieben leistungsstarke zentrale Servicebereiche sachgerecht:

- Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg (ZBB): Alle (Personal-) Serviceleistungen, die die Personalgewinnung und –verwaltung betreffen, können bei der ZBB konzentriert werden. Die Personalentscheidungen müssen als zentraler Aspekt der Ressorthoheit den Geschäftsbereichen vorbehalten bleiben. Gleichwohl können alle Dienstleistungen, mit denen die

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Entscheidungen vor- und nachbereitet werden, langfristig bei der ZBB gebündelt werden.

Die geschäftsbereichsinterne Organisation der Personalverwaltung sollte so aussehen, dass nur noch Behörden, Einrichtungen und Betriebe mit deutlich mehr als 150 Beschäftigten eine eigene Personalverwaltung betreiben.

- Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB): Alle flächen- und liegenschaftsverwaltenden Tätigkeiten können hier zentralisiert wahrgenommen werden. In den Ressorts verbleiben die strategischen Infrastrukturplanungen.

- Zentraler IT-Dienstleister des Landes Brandenburg (ZIT-BB): Alle IT-Service-relevanten Tätigkeiten sollten hier gebündelt werden, auch mit dem Ziel einer Harmonisierung der genutzten Hard- und Software.

- Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg (ZDPol): Alle im Zusammenhang mit den Beschaffungsaufgaben anfallenden Tätigkeiten (Marktanalyse, Preisvergleiche, Ausschreibungsverfahren, Gewährleistungen etc.) können zentral im ZDPol wahrgenommen werden.

- Landesvermessung und Geobasisinformation des Landes Brandenburg (LGB): Alle zentralen Geodatenmanagementaufgaben und die zentrale Geodatenbereitstellung können in der LGB wahrgenommen werden.

- Landesakademie für öffentliche Verwaltung des Landes Brandenburg (LAköV): Neben der begonnenen Zentralisierung von Aus- und Fortbildungsaktivitäten der Landesverwaltung sollte auch eine ressortübergreifende Bündelung geprüft werden. In die Prüfung sollte die Möglichkeit eines ebenenübergreifenden Weiterbildungs- und Fortbildungsverbundes unter Einbeziehung der kommunalen Verwaltungsträger einbezogen werden.

  Im Falle der Erweiterung der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg zu einer Hochschule für die öffentliche Verwaltung und Polizei erscheint die institutionelle Anbindung der Landesakademie an die Hochschule sachgerecht.

- Landeshauptkasse (LHK): In der LHK kann künftig das gesamte Buchungsgeschäft des Landes Brandenburg gebündelt werden. Ebenso ist bei der LHK als Buchungszentrum das Rechnungs- und Kassenwesen zu zentralisieren.

Es empfiehlt sich auch eine Prüfung, ob die oben genannten Servicedienstleister verstärkt Leistungen für die Kommunen erbringen können. Gerade im Bereich der Serviceleistungen sollte sich eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landes- und Kommunalverwaltungen etablieren, da weder rechtlich problematische „Mischverwaltungen“ noch Steuerungsdefizite drohen.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

e) Berlin

Brandenburg und Berlin sind die beiden Bundesländer, die im administrativen Bereich am engsten zusammenarbeiten. Die Diskussion über die weiteren Chancen und Grenzen einer Ausweitung dieser „zwischenstaatlichen“ Zusammenarbeit – die aus brandenburgischer Sicht nicht auf Berlin begrenzt bleiben sollte – ist auszubauen und die Zusammenarbeit beispielsweise durch den Abschluss eines Rahmenstaatsvertrages, der allgemeine Regelungen zum anzuwendenden Recht, zum Dienstrecht oder der Aufgabenfinanzierung enthalten könnte, zu vereinfachen. An dieser Stelle nimmt die Enquete-Kommission nochmals ausdrücklich auf die im Einsetzungsbeschluss genannte Prämisse Bezug, dass die Empfehlungen einer möglichen Länderneugliederung nicht im Wege stehen dürfen (vgl. Drucksache 5/2952, S. 2).

III. Personal

1. Personalentwicklung

Der Umbauprozess innerhalb der Landesverwaltung und Justiz zwingt dazu, sich intensiv mit der Entwicklung und Weiterentwicklung von Personal im öffentlichen Sektor auseinander zu setzen. Die Anforderungen an jeden einzelnen Mitarbeiter sind vielseitig: Neue und immer komplexer werdende Aufgaben müssen in immer kürzeren Zeitachsen erledigt werden. Die Erwartungen an öffentliche Dienstleistungen ändern sich, das rasante Entwicklungspotenzial im Bereich der Informationstechnik beeinflusst zunehmend das Handeln der Verwaltungs-beschäftigten.

Aus Sicht der Enquete-Kommission müssen folgende Instrumente und Aspekte künftig wesentlicher Bestandteil der Personalentwicklungskonzepte der brandenburgischen Landesverwaltung sein:

- Neuausrichtung der Laufbahnausbildung für den nichttechnischen gehobenen Dienst der allgemeinen Verwaltung,
- systematische Fort- und Weiterbildung des vorhandenen Personals zur nachhaltigen Qualitätssicherung,
- Erstausbildung auf Facharbeiterebene,
- gezielte Absolventengewinnung aus dem Hochschulbereich,
- Ausbildung von Führungskräftenachwuchs,
- strukturierter Wissenstransfer und Wissensmanagement,
- effizientere Gestaltung von Arbeitsprozessen, insbesondere im Hinblick auf effektivere Arbeitszeitmodelle und die Gesundheitsvorsorge,

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Weiterentwicklung des landesverwaltungsinternen Arbeitsmarktes,

- Organisation erleichterter Bedingungen für einen Personaltransfer zwischen dem Land und den Kommunen.

Die Enquete-Kommission vertritt die Auffassung, dass es trotz des weiterhin notwendigen Personalabbaus insbesondere Einstellungsbedarfe im gehobenen nichttechnischen Dienst der allgemeinen Verwaltung des Landes Brandenburg in den nächsten Jahren geben wird und die hierfür erforderlichen Maßnahmen bereits in das Haushaltsaufstellungsverfahren 2015 einfließen sollten. Eine wissenschaftlich fundierte und qualifizierte Ausbildung dieser neuen Mitarbeiter ist aus Sicht der Enquete-Kommission aufgrund der beschriebenen zunehmenden Komplexität von Aufgaben und Rahmenbedingungen wichtiger denn je.

Vor dem Hintergrund der beabsichtigten umfassenden Funktionalreform spricht sich die Enquete-Kommission für die Organisation einer gemeinsamen Ausbildung (Studium) künftiger Mitarbeiter von Land und Kommunen aus. Durch eine gemeinsame Ausbildung werden vergleichbare Wissensstände und Kompetenzen aufgebaut, wodurch ein flexibler Personaleinsatz und eine entsprechende Rotation der Beschäftigten zwischen Land und Kommunen ermöglicht werden. Die Ausbildungsinhalte sollen sich an den spezifischen Anforderungen in Brandenburg orientieren. Die Studierenden sollten Studienbedingungen vorfinden, die auf eine längerfristige Tätigkeit in Brandenburg – auch in den berlinferneren Regionen – abzielen (z.B. durch Stipendienmodelle mit Bindungsfristen).

Für einen effizienten Einsatz des vorhandenen Personals hält die Enquete-Kommission eine systematische Weiterqualifizierung der Beschäftigten für erforderlich. Sie regt daher die Entwicklung einer neuen Konzeption für mittelfristige Weiterbildungen und ergänzende flexible, aktuelle Fortbildungen bei der LAKöV an.

Die Enquete-Kommission empfiehlt der Landesregierung nach allem den Einsatz umfassender Personalausbildungs- und –entwicklungsinstrumente, um auch künftig einen effizienten und kompetenten Personaleinsatz zu gewährleisten. Ein übergreifendes Personalmanagement kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und den flexiblen Einsatz der vorhandenen Mitarbeiter – auch über Geschäftsbereichsgrenzen hinweg – erleichtern. Von zentraler Bedeutung ist aus Sicht der Enquete-Kommission, dass die Instrumente und Konzepte zwischen Land und Kommunen abgestimmt sind und beide Verwaltungsebenen umfassen.

2. Personalbedarfsplanung

Unbeschadet der auch politisch zu gewichtenden Verteilung der Personaleinsparungen und des jeweils gewählten Umfangs der Einsparungen begrüßt es die Enquete-Kommission ausdrücklich, dass die Landesregierung „Personalabbau“ strategisch mittels des Instruments „Personalbedarfsplanung“ längerfristig plant und dabei einen ganzheitlichen Ansatz gewählt hat, der alle Verwaltungen des Landes erfasst. Personalabbau kann nicht kurzfristig und ohne

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Berücksichtigung aller Personalbestände betrieben werden. Den der Enquete-Kommission vorliegenden Dokumenten lässt sich entnehmen, dass bei den bisherigen Planungen der Landesregierung – auch der Personalbedarfsplanung bis Ende 2018 - die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen und Dritte keine Rolle gespielt hat, d.h. es ist bisher nicht eingeplant, dass die Zielzahlen 2018 und 2022 auch mittels Aufgabenübertragungen und ggf. einem Personaltransfer an die Kommunen erreicht werden sollen.

Die Enquete-Kommission sieht es als unverzichtbar an, dass im Zuge einer umfassenden Funktionalreform die Personalbedarfsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung überprüft und angepasst wird. Sie empfiehlt im Hinblick auf das Ziel, die Verwaltungsstrukturen möglichst effizient auszugestalten, bei Aufgabenübertragungen immer von dem Grundsatz auszugehen, dass bereits beschlossene Personaleinsparungen nicht infrage gestellt werden sollen. Soweit erforderlich und mit Blick auf die Prinzipien der Konnexität und Personalhoheit zulässig, sollte mit den neuen kommunalen Aufgabenträgern vereinbart werden, dass die bereits beschlossenen Einsparungen übernommen und unter Berücksichtigung der Altersabgänge und der erfahrungsgemäß eintretenden sonstigen Fluktuation von den neuen Aufgabenträgern selbst realisiert werden.

Im Ergebnis bedeutet dies einerseits, dass die Zielzahlen 2018 und 2022 für die brandenburgische Landesverwaltung im Rahmen einer Aufgaben- und Personalüberleitung auf die Kommunen überprüft und angepasst werden müssen. Andererseits ist bei allen Aufgabenübertragungen zu berücksichtigen, welche Einsparziele sich die Landesregierung „sowieso“, d.h. auch ohne Funktionalreform bis Ende 2018 gesetzt hat. Ob ein Mehrbedarf im Zuge einer Funktionalreform - z.B. wegen einer Zersplitterung der Aufgabenerledigung - eintritt, ist also nicht allein anhand des Ist-Stellenbestandes 2013 zu beurteilen, sondern vorrangig im Hinblick auf den bereits geplanten Zielbestand Ende 2018. Mit anderen Worten: „Schon geplante und angestrebte Personalanpassungsziele dürfen grundsätzlich nicht durch eine Funktionalreform infrage gestellt werden, denn dies würde dem Ziel, die Verwaltungsstrukturen an die sinkenden Haushaltsmittel anzupassen, zuwider laufen.“

Die von der Enquete-Kommission durchgeführten Betrachtungen und in diesem Abschlussbericht enthaltenen Empfehlungen für Aufgabenübertragungen berücksichtigen den letztgenannten Aspekt. Im Zuge der Konkretisierung der Funktionalreform wird jeweils sorgfältig darauf zu achten sein, dass bereits beschlossene Personalanpassungsziele nicht durch Aufgabenübertragungen unterlaufen werden.

Die Enquete-Kommission sieht eine Gesamtverantwortung von Land und Kommunen im Hinblick auf die Gewinnung des notwendigen qualifizierten Personals für die Landes- und Kommunalverwaltungen. Dies gilt insbesondere für die Ausbildung/ das Studium des Personals des sog. nichttechnischen gehobenen Dienstes, das für die Kommunalverwaltungen von besonderer Bedeutung ist. Die Enquete-Kommission

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

empfiehlt die Ausbildung/ eine Studienmöglichkeit dieses Personals im Land Brandenburg, damit den landesspezifischen Besonderheiten bereits im Rahmen der Ausbildung/ des Studiums hinreichend Rechnung getragen werden kann. Dabei sollte das Land die (auch finanzielle) Verantwortung für die Bereitstellung der Hochschulinfrastruktur tragen.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

7. Teil: Finanzsituation

Die Finanzsituation von Land und Kommunen bildet einen weiteren Anlass für die Empfehlungen der Enquete-Kommission zu einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform auf kreislicher und gemeindlicher Ebene. Der Erfolg des Reformvorhabens hängt allerdings (auch) von der Schaffung finanzieller Reformvoraussetzungen ab: Ohne eine Verdeutlichung der Reformvorteile droht jede Reform am Widerstand der Beteiligten zu scheitern.

I. Ausgangslage:

Die aktuelle Finanzlage und deren absehbare Entwicklung lassen sich folgendermaßen skizzieren:

1. Landeshaushalt

Das Land Brandenburg hat das Haushaltsjahr erneut mit einem Überschuss abgeschlossen. Damit hat sich die positive Entwicklung des Jahres 2011 im letzten Haushaltsjahr fortgesetzt. Das Land hat in 2012 einen Überschuss von 45 Mio. Euro statt der im Haushaltsplan vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 270 Mio. Euro erzielt. Neben Mehreinnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetragsergänzungszuweisungen von zusammen 215 Mio. Euro haben Minderausgaben in Höhe von 92 Mio. Euro zu diesem Resultat beigetragen. Besonders erfreut zeigte sich der zuständige Finanzminister, dass es gelungen sei, die Ausgaben trotz steigender Steuereinnahmen zu stabilisieren. Dies lasse sich unter anderem an der Entwicklung der Steuerdeckungsquote erkennen, die 2012 um etwas mehr als ein Prozent auf nunmehr 58 Prozent gestiegen ist.

Bei alledem sind die Investitionsausgaben weiterhin rückläufig. Die im Haushaltsjahr 2012 erreichte Investitionsquote von 13,6 Prozent ist zwar im Ländervergleich immer noch beachtlich. Sie ist aber gegenüber 2011 real um zwei Prozentpunkte gefallen. In diesem Kontext ist allerdings der enge Zusammenhang mit dem 2011 ausgelaufenen Konjunkturpaket des Bundes und den damit einhergehenden hohen Investitionen signifikant.

Die Entwicklung auf dem Zinsmarkt hat sich im Wesentlichen unverändert gezeigt: Das Land Brandenburg hat im Jahr 2012 trotz des nach wie vor hohen Schuldenstandes 32 Mio. Euro weniger als in 2011 für Zinsen ausgeben müssen. Die Zinsausgabenquote ist binnen Jahresfrist von 6,1 Prozent auf nunmehr 5,7 Prozent gesunken. In einer Pressemitteilung warnt der Finanzminister gleichwohl vor dem auch weiterhin aus der Gesamtverschuldung des Landes in Höhe von 18,7 Mrd. Euro folgendem erheblichen Haushaltsrisiko. Bereits aus diesem Grund bezeichnet er die Fortführung des Konsolidierungskurses als Daueraufgabe.

Die Personalausgaben des Landes sind im Jahr 2012 leicht – um zwei Prozent – angestiegen. Dies ist insbesondere auf die zum 1. Januar 2012 wirksam gewordene zweite Stufe des Tarifabschlusses aus 2011 zurückzuführen, die zu einer linearen

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Einkommenssteigerung von 1,9 Prozent und einer monatlichen Sockelerhöhung um einheitlich 17 Euro für die Beschäftigten geführt hat.

Die derzeit ausgeglichene Finanzlage darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Prognose für die künftigen Landesfinanzen negativ ist: Bis 2019 werden die Sonderbedarfszuweisungen des Bundes (Solidarpakt II) vollständig entfallen. Die Versorgungslasten werden weiter ansteigen, da die Zahl der pensionierten Beamten kontinuierlich ansteigt. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass aufgrund des demografischen Wandels die eigenen Steuereinnahmen des Landes sinken werden, der Länderfinanzausgleich ungünstiger für das Land Brandenburg sein kann. Wie groß der Konsolidierungsdruck auf Landesebene sein wird, insbesondere bis zum Jahr 2030, kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden. Absehbar ist aber, dass die finanziellen Handlungsspielräume deutlich kleiner ausfallen und weitere Sparanstrengungen notwendig sein werden, um neuerliche Kreditaufnahmen zu vermeiden. In dem bereits politisch verabredeten weiteren Stellenabbau in der Landesverwaltung (bis Anfang 2022: 40.000 Stellen) liegt ein gewichtiger Beitrag für die weitere Haushaltskonsolidierung. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung ist alleine durch den geplanten Stellenkorridor nicht erreichbar (Im Jahre 2020 ist mit einer Deckungslücke von rund 550 Millionen € zu rechnen); es sind mit anderen Worten weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgabenlast erforderlich.

All dies spricht dafür, dass auch im Hinblick auf die Landesfinanzen Handlungsbedarf für eine umfassende Strukturreform besteht. Es gilt – wie bereits im Zusammenhang mit der anzustrebenden Aufgabenneuzuordnung skizziert – Aufgabendoppelungen und ressourcenintensive Schnittstellen zwischen Verwaltungsträgern zu vermeiden, den Verwaltungsapparat auf Landesebene insgesamt zu straffen und die Möglichkeiten des Einsatzes von Informationstechnik unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips auszuschöpfen.

2. Kommunalverwaltungen

Rückschlüsse über die finanzielle Handlungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften lassen sich durch den Blick auf verschiedene Indikatoren gewinnen, z.B. die Deckungsquote[154] zur Beurteilung der finanziellen Handlungsspielräume und die (Soll-)Fehlbetragsquote zur Bestimmung der erforderlichen Finanzmittel für eine Haushaltskonsolidierung.[155] Die Aufwandsseite

[154] Die Deckungsquote gibt das Verhältnis zwischen den allgemeinen (Netto-)Deckungsmitteln und den durch diese zu deckenden Zuschussbedarfen im Einzelplan 0-8 des Kommunalhaushaltes wieder. Die zehn Einzelpläne einer Kommune sind:0: Allgemeine Verwaltung;1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung; 2: Schulwesen; 3: Kulturpflege; 4: Sozialwesen; 5: Gesundheit, Sport und Erholung; 6: Bau- und Wohnungswesen; 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung; 8: Wirtschaftliche Unternehmen; 9: Finanzwesen. Je deutlicher die konkrete Deckungsquote Überschüsse der allgemeinen Deckungsmittel ausweist, umso besser kann die Kommune künftige Investitionen finanzieren. Eine Deckungsquote unter 100 % (des …) ist m.a.W. Ausdruck eines Einnahmedefizites, das regelmäßig (nur) durch einen Kassenkredit ausgeglichen werden kann.

[155] Die Fehlbetragsquote misst das Verhältnis der Soll-Fehlbeträge der Vorjahre bei unausgeglichenem Haushalt und der allgemeinen Netto-Deckungsmittel. Bei einem Fehlbetrag von

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

wird ergänzend durch die Personal-, Sachaufwands- und Transferaufwandsquote sowie den für den Schuldendienst aufzubringenden Finanzanteil abgebildet.[156]

Die Finanzlage der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte bewegt sich – bereits auf dieser Datengrundlage – zwischen akuter Finanznot und konsolidierten Haushalten mit freier Investitionsspitze: sechs von 14 Landkreisen legen einen ausgeglichenen Haushalt vor (2012).

Die Landkreise mit unausgeglichenem Haushalt müssen zwangsläufig Investitionen kreditfinanzieren, um überhaupt noch an Förderprogrammen von Bund, Ländern und der Europäischen Union – die stets kommunale Eigenfinanzierungsanteile voraussetzen – teilhaben zu können. Ein deutliches Absinken der Investitionsquote ist regelmäßig die Folge eines zu hohen Schuldenstandes.

Die rasant gestiegene Kassenkreditaufnahme der Kommunen (in vielen Bundesländern) wird vielerorts als untrüglicher Indikator für deren strukturelle Unterfinanzierung angesehen, da der für den kurzfristigen und kurzzeitigen Einsatz konzipierte Kredit zunehmend und dauerhaft für haushälterische Fehlbeträge zweckentfremdet wird. Die Kassenkreditbestände insbesondere der brandenburgischen kreisfreien Städte werden seit einer halben Dekade durch einen deutlichen und nachhaltigen Aufwärtstrend getragen. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2008 auf 339,8 Mio. Euro und sind seitdem kontinuierlich auf 463,7 Mio. Euro am 31. Dezember 2012 angestiegen[157] (Cottbus: 209,8 Mio. Euro, 2.060,-/EW; Brandenburg an der Havel: 130,0 Mio. Euro, 1.804,-/EW; Frankfurt (Oder): 74,5 Mio. Euro, 1.231,-/EW [bei einem durchschnittlichen Durchschnitt der Kassenkredite brandenburgischer Kommunen i.H.v. 321,-/EW]). Es ist bei diesen Zahlenwerten naheliegend, eine deutliche Reduzierung der Kassenkredite als die zentrale Aufgabe einer reformbegleitenden Entschuldungsplanung zu identifizieren.

Dies gilt umso mehr, als sich trotz der positiven Wirkungen der im Jahr 2012 gewährten Liquiditätshilfen an verschiedene Landkreise die Kassenkredite (auch der Landkreise) mit insgesamt 154,2 Mio. Euro (31. Dezember 2012) weiterhin auf hohem Niveau bewegen.[158] Da sich die Rahmenbedingungen im Vergleich zu den Vorjahren nicht grundsätzlich geändert haben, besteht auch weiterhin Anlass zur Sorge, dass der in den Jahren 2009 bis 2011 zu verzeichnende Anstieg der kreislichen Kassenkredite von 164,1 Mio. Euro am 31. Dezember 2009 auf 212,3

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

z.B. 36 % müsste der Landkreis diesen (36-prozentigen) Anteil der Jahreseinnahmen zur Deckung von Haushaltslücken früherer Jahre verwenden.

[156] Vgl. Materialsammlung zur aktuellen Verwaltungsgliederung der Landkreise in Brandenburg und zu den im Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg von Prof. Dr. Bogumil dargestellten Szenarien für die brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte, gemäß Auftrag der Enquete-Kommission 5/2, 2012/13, S. 7, mit Erläuterungen auf Seite 23, in: P-EK2 5/18 v. 15.02.2013, Anlage 7.

[157] Quelle: Ministerium der Finanzen, Internetauftritt, Darstellung der Kommunalfinanzen, Stand: Mai 2013 unter Verweis auf die Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, AfS Berlin-Brandenburg, 5/2013.

[158] Ebd.

Mio. Euro am 31. Dezember 2011[159] sich in den kommenden Jahren fortsetzen könnte.

Dieser Befund, der bereits seit Jahren feststellbar ist, kann dahin interpretiert werden, dass die *Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte nachhaltig gestört* ist. Als Hauptursache ist zweifellos die *Ausgabenbelastung* aus den Bereichen Soziale Sicherung sowie Kinder- und Jugendhilfe zu identifizieren:[160] Die Belastung der Haushalte der Landkreise und kreisfreien Städte im Sozial- und Jugendhilfebereich weist seit mehr als einer Dekade einen deutlichen und nachhaltigen Anstieg auf. Während sich im Jahr 2000 für die Bereiche „Soziale Sicherung“ sowie „Kinder- und Jugendhilfe“ der Anteil der Zuschussbedarfe auf 31 Prozent des Gesamthaushaltes belief, betrug der Anteil im Jahr 2009 bereits 45 Prozent. In absoluten Zahlen entwickelte sich der Zuschussbedarf im Sozial- und Jugendhilfebereich von knapp 800 Mio. Euro im Jahr 2000 auf mehr als 1.600 Mio. Euro im Jahr 2009[161]. Die von *Junkernheinrich* für den Zeitraum von 2000 bis 2009 dargestellte Entwicklung hat sich auch in den Folgejahren in entsprechender Weise weiter fortgesetzt. So wuchsen allein die Ausgaben der Landkreise für übertragene Sozialausgaben im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr erneut um 2,4 Prozent.[162]

Im Unterschied zu den letzten Jahren sieht die *prognostizierte Entwicklung* der Einnahmeseite insgesamt – bei allen Unschärfen und Ungewissheiten insbesondere über das künftige Steueraufkommen – nicht viel besser aus: Im Kontext des auslaufenden Solidarpakts II und der demografischen Entwicklung sinken die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, während gleichzeitig die Soziallasten weiter steigen und zusätzlich erhebliche Investitionen in den Rück- bzw. Umbau der Infrastruktur getätigt werden müssen. Die politische Frage der Finanzverteilung wird weiter dadurch zugespitzt werden, dass in wichtigen Aufgabenbereichen wie etwa im kommunalen Straßenbau und bei den Wohnungen der Investitionsrückstand der ostdeutschen Kommunen immer noch deutlich höher als in Westdeutschland ist.[163]

Soweit ersichtlich, spielen sich Konsolidierungsanstrengungen der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich der Sachinvestitionen ab: So sind die Ausgaben allein der Landkreise für Sachinvestitionen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 16,5 Prozent zurückgegangen.

Um eine bessere Einschätzung zu den künftigen Kommunalfinanzen vornehmen zu können, hat die Enquete-Kommission die Landesregierung gebeten, auf der

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[159] Ebd.
[160] So bereits das Fazit in Gebhardt, Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?, in: Bauer/Büchner/Franzke (Hrsg.), Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern, 2013, S. 92.
[161] Vgl. zur Entwicklung der Zuschussbedarfe Junkernheinrich, Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg – vertikale Verteilung von Soziallasten – Präsentation der Zwischenergebnisse vor der EK am 28.10.2011.
[162] Kassenstatistik 2012.
[163] KfW-Kommunalpanel 2012, Erscheinungsdatum: 5/2013, S. 7/8.

Grundlage des Haushaltsplanentwurfs 2013/ 2014 und der beschlossenen Finanzplanung 2012 bis 2016 eine Projektion des Landeshaushalts bis 2020 vorzulegen. Angesichts der dort prognostizierten Entwicklung, nach der die Mehrzahl der Gemeinden (fast 88 Prozent) je nach geografischer Lage angesichts der insgesamt abnehmenden Finanzausgleichsmasse mit sinkenden Schlüsselzuweisungen rechnen muss (s. auch S. 15 ff.), hält die Enquete-Kommission eine (auch) auf Effizienzgewinne gerichtete Reform der Kommunal(verwaltungs)strukturen aus finanzpolitischen Gründen für erforderlich. Es ist nicht realistisch, dass die gemeindliche Verwaltungskraft erhalten bleibt oder gestärkt wird, wenn diesen künftig (mit weniger als 10.000 Einwohnern) bis zu 22 Prozent weniger Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen. Negative Folgewirkungen für die Finanzierung der Landkreise und auf deren Verwaltungskraft sind bei Fortführung der gegenwärtigen Strukturen ebenfalls sicher absehbar.

II. Reform-Anschubfinanzierung

Die Erwartung, durch eine kommunale Gebietsreform die Finanzlage der Landkreise und kreisfreien Städte dauerhaft zu konsolidieren, wird sich nicht erfüllen. Denn dies würde nicht nur voraussetzen, dass die aufgelaufenen Altfehlbeträge abgebaut würden, sondern dass mit einer Gebietsreform auch den Ursachen für die Finanzlage wirksam begegnet würde.

Damit würde eine Gebietsreform zunächst eine “Fusionsrendite“ erfordern, die den zügigen Abbau der aufgelaufenen Altfehlbeträge – allein die Kassenkredite der brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte beliefen sich zum 31. Dezember 2012 auf 617,9 Mio. Euro – ermöglichen und zusätzlich den Aufbau neuer Fehlbeträge verzichtbar machen würde. Betrachtet man jedoch die dargestellte Hauptursache für die gegenwärtige Finanzlage so wird deutlich, dass die Ausgabenverpflichtungen im Sozial- und Jugendhilfebereich durch die Fusion von Verwaltungen allenfalls marginal berührt sein werden. Denn die Zahl der Leistungsempfänger sowie die Ausgestaltung des Leistungsanspruchs sind letztlich unabhängig von der Gebietskulisse der zuständigen Verwaltungsträger. Die hierfür maßgeblichen Faktoren bestimmen sich vielmehr nach der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Menschen in Brandenburg sowie nach der Ausgestaltung der Leistungsansprüche durch Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung einer kommunalen Gebietsreform zunächst zusätzliche Investitionen erfordert, um die technische Infrastruktur der Administration an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Darüber hinaus kann sich die Notwendigkeit ergeben, personalwirtschaftliche Maßnahmen durch Trennungsgeldzahlungen, Fahrtkostenerstattungen o. ä. zu flankieren.

Eine kommunale Gebietsreform verursacht damit nicht unerhebliche Anlaufkosten, die Berücksichtigung finden müssen.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

In den Beratungen der Enquete-Kommission sind zwei Reformmodelle einer eingehenden Betrachtung unterzogen worden; es handelt sich hierbei um die Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2011 und die Kreisreform in Sachsen aus dem Jahr 2007. In Mecklenburg-Vorpommern hat man auf eine Entschuldung der Reformbeteiligten gänzlich verzichtet und für jeden neuen Landkreis eine Anschubfinanzierung i. H. v. 2 Mio. Euro bereitgestellt.[164]

Die Bilanz der dortigen Kreisreform stellt sich unter dem Finanzaspekt wie folgt dar: Vor der Kreisgebietsreform wiesen 5 der damals 12 Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern einen ausgeglichenen Haushalt auf.[165] Nach der Kreisreform sind nunmehr die Haushalte aller 6 neu gebildeten Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern defizitär[166]. Auch die zum Teil erhebliche Anhebung der Kreisumlagesätze[167] hat diese Entwicklung nicht abwenden können.

Zwei Jahre nach Vollzug der Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern ist es nunmehr unausweichlich geworden, dass das Land zusätzlich 100 Mio. Euro zur Verfügung stellt, um die umfangreichen Mehrkosten im Zusammenhang mit der Kreisreform aufzufangen.[168]

Im Freistaat Sachsen stand im Vordergrund die Bereitstellung einer Anschubfinanzierung, die in vorbildgebender Weise ausgestaltet wurde. Dort haben noch vor dem Vollzug der Reform die bisherigen 22 Landkreise eine Anschubfinanzierung für die anstehenden Kreiszusammenschlüsse i. H. v. 10 Mio. Euro je Kreis erhalten. Darüber hinaus wurde den Städten, die infolge der Kreisgebietsreform den Kreissitz verlieren sollten, ein Zentralitätsausgleich zur Verfügung gestellt. Insgesamt hat der Freistaat Sachsen 260 Mio. Euro als Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellt[169].

In Mecklenburg-Vorpommern sahen sich die Landkreise mit einer unzureichenden Anschubfinanzierung und ohne jeglichen Entschuldungsansatz nach der Reform durch das Land alleingelassen, so dass die Umsetzung der Kreisreform durch eine langwierige und öffentlich geführte Auseinandersetzung über eine angemessene finanzielle Unterstützung überlagert wurde.

Demgegenüber hat der Freistaat Sachsen durch ein vorausschauendes und zielgerichtetes Handeln und hier konkret durch eine angemessene Anschubfinanzierung den Reformprozess erleichtert und gefördert.

Stenonst. 27.09.2013, 12 Uhr

[164] Jan-Peter Schröder, Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Protokoll der Sitzung der Enquete-Kommission 5/2 vom 1. Juni 2012, S. 17/18
[165] Jan-Peter Schröder, Ebda., S. 15/16
[166] Nordkurier vom 25. Juli 2012, S. 13 Nordkurier, Ebda.
[167] Nordkurier, Ebda.
[168] Ostseezeitung vom 25. Juni 2013, S. 6
[169] André Jacob, Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen, Protokoll der Sitzung der Enquete-Kommission 5/2 vom 11. Mai 2012, S. 37 sowie Anlage 27 zu dem Protokoll, S. 5

Das Agieren der Reformgesetzgeber in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern unterscheidet sich auch unter dem Aspekt der jeweils getroffenen Finanzierungsregelungen grundlegend voneinander. Für Brandenburg ist es wichtig, aus diesen Erkenntnissen die notwendigen Lehren zu ziehen.

Dies gilt zunächst für den Aspekt, dass die Umsetzung einer Reform zusätzliche Investitionen erfordert. Darüber hinaus wird deutlich, dass ein Neustart in die Nach-Reform-Phase mit dem Ballast der Altschulden der Vergangenheit zum Scheitern verurteilt ist. Des Weiteren müssen die finanziellen Weichenstellungen für die Zukunft so erfolgen, dass nicht bereits wenige Jahre nach der Reform die Finanzprobleme aus der Zeit vor der Reform wieder vor der Tür stehen. Eine tragfähige und belastbare finanzielle Basis ist damit ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Gelingen einer Reform.

Vor diesem Hintergrund gibt die Enquete-Kommission folgende Empfehlung ab:

Zur Sicherung des Reformerfolges ist es notwendig, ein tragfähiges und belastbares finanzielles Fundament zu schaffen, um die dauerhafte Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden zu gewährleisten. Notwendig sind:

- (Teil-)Entschuldung der Reformbeteiligten,
- Bereitstellung einer auskömmlichen Anschubfinanzierung nach dem Vorbild der Regelung im Freistaat Sachsen,
- Sicherstellung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Reformbeteiligten.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

8. Teil: Weiterer Prozess

Die Enquete-Kommission hat sich über zweieinhalb Jahre intensiv mit der notwendigen Reform der Landes- und Kommunalverwaltung in Brandenburg befasst. Der angestoßene Diskussionsprozess, in dessen Mittelpunkt die Debatte über die Zukunftsfestigkeit der Brandenburger Verwaltung auf allen Ebenen in Anbetracht der Herausforderungen aufgrund des demografischen Wandels und der sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen steht, wird mit der Abgabe der Empfehlungen der Enquete-Kommission jedoch nicht beendet sein. Vielmehr soll die Arbeit der Enquete-Kommission eine grundlegende Basis für den nunmehr anstehenden breiten Dialog zur Reform liefern.

Die Enquete-Kommission ist sich bewusst, dass konkrete Entscheidungen erst vom im September 2014 zu wählenden Landtag zu treffen sein werden. Gleichwohl ist es zu empfehlen, die Reformen bis zur Kommunalwahl 2019 abzuschließen, und deswegen geboten, dass frühestmöglich mit der Vorbereitung begonnen wird.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission 5/2 in einen umfassenden und intensiven Dialog mit allen Reformbeteiligten, insbesondere den kommunalen Verwaltungen, Vertreterinnen und Vertretern in den in den Kommunalvertretungen der Landkreise, Städte und Gemeinden, den kommunalen Spitzenverbänden und den Gewerkschaften, einzutreten. Dies beinhaltet auch die Beteiligung der Bürginnen und Bürger Brandenburgs (unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz[170]).

Der Dialog sollte sich auf alle reformrelevanten Aspekte erstrecken:

- künftige Aufgabenzuordnungen,
- Verwaltungsstrukturen auf allen Ebenen,
- Auswirkungen auf die Beschäftigten,
- Ausgestaltung und Auswirkungen auf die Finanzen.

Soweit in diesem Abschlussbericht noch weitere Prüfnotwendigkeiten benannt sind und Klärungsbedarf zu einzelnen, von der Enquete-Kommission nicht abschließend behandelten Themenbereichen besteht, sollte dieser Prozess zeitnah eingeleitet werden, selbst wenn in dieser Legislaturperiode abschließende Prüfergebnisse noch nicht zu erwarten sind.

[170] Vgl. *Tillmann*, P-EK2 5/4 v. 16.09.2011, S. 35 ff.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

C Quellenverzeichnis

Landesregierung Brandenburg (2001): Abschlussbericht (Phase B). Umsetzungskonzept zur Ausgestaltung einer optimierten Gemeinschaftsforstverwaltung.

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Landesamt für Bauen und Verkehr (2012): Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg. 2011 bis 2030. A I 8 – 11. Potsdam. Online verfügbar unter http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/SB_A01-08-00_2011u00_BB.pdf, zuletzt geprüft am 12.09.2013.

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2012): Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus vom 9. Mai 2011 zum 31.12.2012, OT_A.1.12.

Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen (Hrsg.) (2013): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI-Schriften 7.

Bertelsmann Stiftung (2011): Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe, online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DD861574-32CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum, 21.10.2012.

Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk (2013): Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg.

Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen/ Nierhaus, Michael (Hrsg.) (2008): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Bull, Hans Peter (2007): Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis? Was der Gesetzgeber „im Blick haben“ soll – Ein Lehrstück über den Unterschied zwischen Urteilskern und Begründung, in: Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen/ Nierhaus, Michael (Hrsg.) (2008): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Fülling, Daniel, Parlamentarischer Beratungsdienst (2013): Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht – Auswirkungen eines Systemwechsels, Gutachten, veröffentlicht auf der Internetseite der Enquete-Kommission 5/2 des Brandenburgischen Landtages.

Gebhardt, Ihno (2007): Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs. Baden-Baden: Nomos.

Gebhardt, Ihno (2013): Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?, in: Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI-Schriften 7.

Hesse, Jens Joachim (2009): Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform. Baden-Baden: Nomos.

Ipsen, Jörn (2005): Verfassungsmäßigkeit des Verfassungsmodernisierungsgesetzes, Rechtsgutachten zur Kommunalreform in Mecklenburg-Vorpommern.

Junkernheinrich, Martin; Boettcher, Florian; Holler, Benjamin; Brand, Stephan (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Hg. v. Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH. Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Bottrop.

KfW Bankengruppe (2013): KfW-Kommunalpanel 2012, online verfügbar unter https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/Economic-Research/Publikationen/KfW-Kommunalpanel/, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Kuhlmann, Sabine/ Richter, Philipp/ Schwab, Christian/ Zeitz, Dirk (2012): Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg. Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Land Brandenburg (2013): Kommunale Verwaltungsstruktur. Anzahl der Landkreise, kreisfreien Städte, Gemeinden und Ämter in Brandenburg. Online verfügbar unter http://service.brandenburg.de/de/Anzahl-der-Landkreise-kreisfreien-Staedte-Gemeinden-und-Aemter-in-Brandenburg/20108, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Landesamt für Bauen und Verkehr (2012): Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030 - Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg. Potsdam.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2013): Auszahlungen und Einzahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Brandenburg im Jahr 2012, unter Verweis auf die Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, AfS Berlin-Brandenburg, 5/2013, online verfügbar unter http://www.mdf.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Ausgabe%20Einnahmen%20Gem%202012.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2013): Voraussetzungen und Auswirkungen der Kommunalisierung von Aufgaben in Brandenburg, dargestellt anhand von Aufgaben aus den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ der brandenburgischen Forstverwaltung.

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2000): Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg, Beschl. d. LReg. v. 11.07.2000, online verfügbar unter: http://www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php?id=12589, abgerufen am 11.09.2013.

Meyer, Hubert/ Wallerath, Maximilian (Hrsg.) (2004): Gemeinden und Kreise in der Region. 6. Greifswalder Verwaltungsfachtage am 5. und 6. März 2003. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.

Nierhaus, Michael/ Gebhardt, Ihno (2000): Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand? Von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, Bd. 6, Berlin.

Proeller, Isabella/ Siegel, John (2013): Überlegungen und Empfehlungen zur Verlagerung von Aufgaben von den Landkreisen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum im Rahmen einer interkommunalen Funktionalreform. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Landtages Brandenburg. Potsdam, 06.06.2013.

Rosenfeld, Martin T.W. et al. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. IWH, Halle.

Schumacher, Paul (Hrsg.) (2012): Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

Seitz, Helmut (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg. GVBl. S. 182; Brandenburg: GVBl. II S. 186.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Trute, Hans-Heinrich (2012): Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg. Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Fragen. Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg. Universität Hamburg, online verfügbar unter http://www.mi.brandenburg.de/media_fast/4055/Reformbedarf%20und%20Entwicklungsoptionen%20der%20Verwaltungsstrukturen%20der%20Gemeinden%20in%20Brandenburg.pdf, zuletzt abgerufen am 12.09.2013.

Zsinka, Enikö (2013): Die Verbandsgemeinde: ein Zukunftsmodell? In: DÖV 2013, S. 61-70.

Sitzungsprotokolle der der Enquete-Kommission 5/2

Protokoll der 1. Sitzung der Enquete-Kommission vom 06.05.2011, P-EK2 5/1.

Protokoll der 2. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.06.2011, P-EK2 5/2.

Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.08.2011, P-EK2 5/3.

Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.09.2011, P-EK2 5/4.

Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/5.

Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P-EK2 5/6.

Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.01.2012, P-EK2 5/7.

Protokoll der 8. Sitzung der Enquete-Kommission vom 10.02.2012, P-EK2 5/8.

Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission vom 09.03.2012, P-EK2 5/9.

Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.03.2012, P-EK2 5/10.

Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, P-EK2 5/11.

Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 01.06.2012, P-EK2 5/12.

Protokoll der 13. Sitzung der Enquete-Kommission vom 17.08.2012, P-EK2 5/13.

Protokoll der 14. Sitzung der Enquete-Kommission vom 14.09.2012, P-EK2 5/14.

Protokoll der 15. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.10.2012, P-EK2 5/15.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Protokoll der 16. Sitzung der Enquete-Kommission vom 23.11.2012, P-EK2 5/16

Protokoll der 17. Sitzung der Enquete-Kommission vom 18.01.2013, P-EK2 5/17.

Protokoll der 18. Sitzung der Enquete-Kommission vom 15.02.2013, P-EK2 5/18.

Protokoll der 19. Sitzung der Enquete-Kommission vom 15.03.2013, P-EK2 5/19.

Protokoll der 20. Sitzung der Enquete-Kommission vom 19.04.2013, P-EK2 5/20.

Protokoll der 21. Sitzung der Enquete-Kommission vom 17.05.2013, P-EK2 5/21.

Protokoll der 22. Sitzung der Enquete-Kommission vom 14.06.2013, P-EK2 5/22.

Protokoll der 23. Sitzung der Enquete-Kommission vom 17.06.2013, P-EK2 5/23.

Protokoll der 24. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.08.2013, P-EK2 5/24.

Protokoll der 25. Sitzung der Enquete-Kommission vom 06.09.2013, P-EK2 5/25.

Drucksachen Landtag Brandenburg

Drucksache 1/433, Gesetzentwurf der Landesregierung. Artikelgesetz über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg, 04.10.1991.

Drucksache 1/1259, Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Kreisneugliederungsgesetz – KNG), 22.09.1992.

Drucksache 5/2021, Unterrichtung der der Landesregierung. Unterrichtung des Landtages über die Fortschreibung der Personalbedarfsplanung bis 2014 gemäß Art. 1 § 3 Abs. 3 Haushaltssicherungsgesetz 2003, 21.09.2012.

Drucksache 3/2612, Unterrichtung durch die Landesregierung. Personalbedarfsplanung der Regierung des Landes Brandenburg bis zum 31. Dezember 2005, 03.04.2001.

Drucksache 5/2952-B, Beschluss des Landtages Brandenburg. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“, 23.03.2011.

Drucksache 5/3684, Bericht der Landesregierung. Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, 28.07.2011.

Drucksache 5/4324, Bericht der Landesregierung. Dritter Demografiebericht des Landes Brandenburg, 23.11.2011.

Sperrfrist: 21.09.2013, 12 Uhr

Drucksache 5/5774, Unterrichtung durch die Landesregierung. Personalbedarfsplanung 2018 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung (gemäß § 3 Absatz 3 des Gesetzes über finanzpolitische Leitlinien und Vorgaben vom 10. Juli 2003 [GVBl. I S. 194]), 08.08.2012.

Drucksache 5/6000, Zwischenbericht der Enquete-Kommission 5/2. „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, 30.08.2012.

Drucksache 5/6220, Bericht des Landesrechnungshofes. Jahresbericht 2012, 24.10.2012.

Drucksache 5/6967, Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz über die Zuständigkeit in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten (StAngZustG), 07.03.2013.

Plenarprotokolle

Plenarprotokoll 3/77, 25.06.2003

Alle Drucksachen und Plenarprotokolle können unter www.parldok.brandenburg.de abgerufen werden.

Rechtsprechung

Bundesverfassungsgericht

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 23.11.1988	2 BvR 1619/83; 2 BvR 1628/83	BVerfGE 79, 127

Bundesverwaltungsgericht

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 21.03.1995	1 B 211.94	DVBl. 1996, 534

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Bundessozialgericht

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 28.05.1997	9 RV 28/95	NVwZ-RR 1999, 55

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 15.09.2005	VfgBbg 21/03	
U. v. 18.12.2003	VfGBbg 95/03	
U. v. 29.08.2002	VfGBbg 34/01	LKV 2002, 573
U. v. 29.08.2002	VfGBbg 15/02	LKV 2002, 576
U. v. 21.03.2002	VfGBbg 19/01 b	LKV 2002, 516 ff.
U. v. 14.02.2002	VfGBbg 17/01	LKV 2002, 323, 324 f.
U. v. 17.10.1996	VfGBbg 5/95	LVerfGE 5, 79

Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 21.04.2009	LVG 12/08	NVwZ-RR 2009, 545

Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 18.08.2011	LVerfG 21/10	DÖV 2011, 898
U. v. 26.07.2007	LVerfG 17/06	DVBl 2007, 1102
U. v. 21.10.1999	LVerfG 2/98	DVBl 2000, 262

Staatsgerichtshof Niedersachsen

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 13.12.1989	StGH 1/89	StGHE 3, 84

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 26.02.2010	LVerfG 1/09	DÖV 2010, 486

Verfassungsgerichtshof Thüringen

Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
U. v. 18.12.1996	VerfGH 2/95; VerfGH 6/95	NVwZ-RR 1997, 639

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

D. Anhang

I. Übersicht der Mitglieder der Enquete-Kommission 5/2

II. Sitzungsübersicht der Enquete-Kommission 5/2

III. Übersicht der Anzuhörenden und Sachverständigen

IV. Sitzungsübersicht der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung

V. Übersicht zur möglichen Zahl von hauptamtlichen Verwaltungen

VI. Erläuterung zu den Empfehlungen über die Kommunalisierung einzelner Aufgaben (Funktionalreform I und II)

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

VI. Erläuterung zu den Empfehlungen über die Kommunalisierung einzelner Aufgaben (Funktionalreform I und II)

Zu den Grundsätzen der Funktionalreform hat die Enquete-Kommission in ihrer 18. Sitzung am 18. Februar 2013 beschlossen:

I. Grundsatzbeschluss Funktionalreform

„Die Enquete-Kommission sieht in dem Politikansatz einer umfassenden Funktionalreform ein zentrales Instrument, um die kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg zu stärken. Dies gilt in der letzten Konsequenz auch für den Fall, dass es nicht zu einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform kommt.

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist kein Selbstzweck, sondern sie dient dazu, dass regional bedeutsame Entscheidungen unter Beteiligung der örtlichen Akteure und unter Nutzung ihres Wissens so getroffen werden können, dass sie ein hohes Maß an Legimitation besitzen und auf eine breite Akzeptanz stoßen.

Ein Mehr an Entscheidungskompetenzen für die kommunalen Verwaltungsträger setzt voraus, dass mehr Aufgaben von der Landesebene auf die kreisliche Ebene und von der kreislichen auf die untere kommunale Ebene übertragen werden. Die Aufgabenverlagerung kann dabei ein wichtiger Beitrag zu einer noch stärkeren Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit „ihrer“ Gemeinde oder „ihrem“ Landkreis sein. Dies entspricht im Übrigen auch dem Verfassungsgebot aus Art. 96 Abs. 1 Satz 2 der brandenburgischen Landesverfassung, wonach Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden – gemeint sind in diesem Fall auch die kommunalen Verwaltungsträger – zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen auch zuzuweisen sind.

Darüber hinaus vertritt die Enquete-Kommission die Auffassung, dass selbst unter Nutzung der neuen Möglichkeiten des E-Governments für viele Verwaltungsleistungen von den Bürgern erwartet wird, dass sie örtliche Ansprechpartner vorfinden, die ihnen nicht nur bei einer Antragstellung helfen, sondern auch inhaltlich beraten können.

Funktionalreform ist jedoch kein Mittel, um Einsparungen zu erzielen. Ungeachtet der Berücksichtigung des Prinzips der strikten Konnexität ist es zwar nicht ausgeschlossen, dass infolge von Aufgabenübertragungen Synergieeffekte erzielt werden, weil die neuen Aufgaben gleichzeitig mit bereits übertragenen Aufgaben erledigt werden können, der Hauptgrund für die Kommunalisierung von Auf-gaben ist aber in der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu sehen.

1.1 Formen der Aufgabenübertragung

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

1. Aus Sicht der Enquete-Kommission ist im Rahmen einer Funktionalreform grundsätzlich ein Höchstmaß an Kommunalisierung anzustreben. Dies bedeutet einerseits, dass die Aufgabenverlagerung auf die untere kommunale Verwaltungsebene Vorrang vor einer Kommunalisierung auf der Kreisebene besitzt. Andererseits ist die Übertragung von Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben gegenüber einer Übertragung als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit vorzugswürdig, weil bei Selbstverwaltungsaufgaben die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten größer sind, die kommunalen Verwaltungsträger die politische und administrative Letztverantwortung haben und sich lediglich einer Rechtsaufsicht gegenübersehen (sog. echte Kommunalisierung).

Bei dem derzeitigen Regelfall in Brandenburg, der Übertragung von Landesaufgaben als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten behält sich das Land ein sonder- oder fachaufsichtsrechtliches Weisungsrecht vor, während bei der Aufgabenübertragung als Selbstverwaltungsaufgaben lediglich eine reine Rechtsaufsicht greift. Nach Auffassung der Enquete-Kommission ist die Übertragung von Landesaufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben stärker und konsequenter als bislang umzusetzen, denn es sind für die Enquete-Kommission keine Gründe ersichtlich, die - vorbehaltlich bundes- oder europarechtlicher Vorgaben – einem solchen Vorgehen zwingend entgegenstehen. Die beabsichtigte Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sollte grundsätzlich auch mit dem Vertrauen einhergehen, dass die Kommunen fachlich in der Lage sind, zu beurteilen, was vor Ort zweckmäßig ist.[171]

Die Enquete-Kommission hat bei der Zusammenstellung der nachfolgenden Aufgabenliste demnach folgende Reihenfolge des Vorrangs für Aufgabenübertragungen zugrunde gelegt:

1. Priorität: untere gemeindliche Ebene

1. als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe

2. als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe

3. als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheit

2. Priorität: Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte

1. als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe

2. als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe

3. als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheit

[171] Dies ist keine streng juristische, sondern eine funktionale Betrachtung, weil u.a. eine Übertragung von Landesaufgaben als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben rechtssystematisch auf die gemeindliche Ebene aufgrund der Allzuständigkeit der Gemeinden von vornherein ausscheidet.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die Enquete-Kommission geht weiter davon aus, dass in der geltenden Kommunalverfassung die Entscheidungszuständigkeiten der Organe innerhalb der Gebietskörperschaften sachgerecht verteilt sind. Hierzu zählt insbesondere auch § 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerfG, der vorsieht, dass der Hauptverwaltungsbeamte, d.h. der hauptamtliche Bürgermeister bzw. Amtsdirektor und ebenso der Landrat in allen Angelegenheiten der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten allein die Sachentscheidungskompetenz besitzt. Dies stellt kein Problem für die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dar, wenn Aufgabenübertragungen als Selbstverwaltungsaufgaben Vorrang gegenüber der Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bzw. als Auftragsangelegenheit genießen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission der Landesregierung jedoch in Bezug auf bereits übertragene Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten jeweils zu prüfen, ob diese künftig den Status von Selbstverwaltungsaufgaben erhalten können. Zu-gleich sind die erforderlichen fachgesetzlichen Änderungen vorzunehmen, das Funktionalreformgrundsätzegesetz anzupassen und – soweit sachgerecht – auch die Überführung dieses Gesetzes in das Landesorgansisationsgesetz zu prüfen.

2. Die Enquete-Kommission sieht in der Übertragung von Aufgaben als staatliche Aufgaben im Wege der Organleihe keine formelle und materielle Kommunalisierung. Eine Übertragung als staatliche Aufgabe sollte nur dann erfolgen, wenn eine Kommunalisierung als Selbstverwaltungsaufgabe, als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit ausscheidet und nur so sichergestellt werden kann, dass die Aufgabe in die örtlichen Verwaltungsstrukturen eingebunden werden kann.

3. Insgesamt spricht sich die Enquete-Kommission dafür aus, dass jede Aufgabenneuzuordnung zu einfachen, überschaubaren und klaren rechtlichen Zuständigkeiten führen muss.

4. Neben der Aufgabenwahrnehmung "aus einer Hand" vor Ort sieht die Enquete-Kommission den Auf- und Ausbau von Front/Back-Office-Strukturen als weitere Möglichkeit und Chance, kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Die Möglichkeiten, die das E-Government bietet und hier insbesondere mobile Verwaltungsdienste sind konsequent zu nutzen. Durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien schwinden Sachzwänge für die Arbeitsweise und Struktur der Verwaltung, so dass die Verwaltung ihr Auftreten stärker an den Bedürfnissen des Bürgers ausrichten kann. Die Einrichtung einheitlicher Front/Back-Office- Strukturen trägt zu dieser Entwicklung maßgeblich bei.

5. Eine Kommunalisierung muss nicht in jedem Fall zu einer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung führen. Die Bestimmungen über die interkommunale

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Zusammenarbeit in dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG) eröffnen den Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich die Möglichkeit der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes oder Aufgaben, für die sie zuständig sind, durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen auf andere Gemeinden oder Gemeindeverbände zu übertragen (Delegation oder Mandatierung).

Nach Auffassung der Enquete-Kommission sind die Zusammenarbeitsmöglichkeiten nach dem GKG eine die Kommunalisierung ergänzende Möglichkeit, um kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Aufgabenverlagerungen und Kooperationen können danach dazu beitragen, um eine vorhandene Verwaltungsschwäche temporär zu überbrücken und zugleich Aufgabenträger zu bleiben.

Die Mehrheit der Mitglieder der Kommission weist darauf hin, dass Kooperationen nicht geeignet sind, Verwaltungsstärke für die Aufgabenträger erstmals zu begründen. Dies ist auch dadurch begründet, dass die Bildung von Zweckverbänden oder der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen 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.

1.2. Grenzen der Kommunalisierung

Der Grundsatz der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung findet dort seine Grenzen, wo die Übertragung neuer Aufgaben aus rechtlicher und ökonomischer Sicht unvertretbar ist, mit erheblichen fachlichen Nachteilen verbunden wäre oder aus politischen Gründen zu Entscheidungsdefiziten führen kann.

1.2.1 Rechtliche Grenzen

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. Angesichts der Organisationsgewalt der Länder ist dies nur im Ausnahmefall gegeben.

1.2.2. Ökonomische Grenzen

Die Enquete-Kommission vertritt die Auffassung, dass in ökonomischer Hinsicht eine Aufgabenübertragung nur dann abzulehnen ist, wenn ein „höherer finanzieller und personeller Aufwand“ gegenüber der bisherigen Aufgabenzuordnung sicher droht und dieser nicht durch erhebliche Vorteile bei der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kompensiert wird.

Grundsätzlich ist dabei eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Zutreffend ist, dass das strenge Konnexitätsprinzip in Brandenburg vorschreibt, dass der Aufwand für jede einzelne Aufgabe im Zuge einer Aufgabenübertragung betrachtet werden muss.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Aber erst eine Gesamtbetrachtung ermöglicht das Abwägen von Mehr- und Minderaufwänden.

Künftige Nachteile bei der Steuerung des Ressourcenbedarfs und -einsatzes im Zuge einer Kommunalisierung sind allerdings nicht als relevanter Faktor zu berücksichtigen. Ist eine Kommunalisierung von Aufgaben politisch gewollt, dann bedeutet dies auch, dass das Land auf eine unmittelbare Steuerung des finanziellen Aufwandes verzichten muss. Umgekehrt ist aber auch von den kommunalen Aufgabenträgern „Augenmaß“ zu fordern. Es ist ein angemessener Ausgleich der Interessen anzustreben.

1.2.3. Fachliche Grenzen

Dass bisherige Verwaltungsträger immer fachliche Bedenken äußern, wenn eine Aufgabe auf einen anderen Verwaltungsträger übertragen werden soll, liegt in der Natur der Sache. Dies mag Ausdruck des Verantwortungsbewusstseins der bisherigen Aufgabenträger für eine qualitativ hochwertige und zielgenaue Aufgabenerledigung sein.

Die Enquete-Kommission nimmt diese fachlichen Bedenken ernst. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Frage, ob bei den neuen kommunalen Aufgabenträgern ausreichend fachliche Kompetenz vorhanden ist oder unter Berücksichtigung der beschränkten finanziellen Mitteln aufgebaut werden kann, um eine Aufgabenerledigung künftig sicherzustellen, die den bisherigen fachlichen Standards gerecht wird. Das Maß der Spezialisierung kann insofern Grenzen der Kommunalisierbarkeit setzen.

Das pauschale Argument, dass eine Kommunalisierung die Einheitlichkeit der Aufgabenerledigung in Brandenburg gefährden würde, sieht die Enquete-Kommission auch mit Blick auf die bereits gemachten Erfahrungen mit dem Vollzug schwieriger Aufgaben durch die kommunale Verwaltung als nicht sachgerecht an. Soll die Kommunalisierung von Aufgaben die Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort stärken, dann muss umgekehrt auch hingenommen werden, dass wegen der individuellen Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eine größere Vielfalt bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung eintritt. Insoweit spricht sie sich vorrangig auch für die Aufgabenübertragung als Selbstverwaltungsaufgaben (s.o.) aus.

1.2.4. Politische Grenzen

Mit der Übertragung neuer Aufgaben auf die kommunalen Aufgabenträger geht zwangsläufig einher, dass die dort zuständigen Organe auch in der Lage sein müssen, die politische Verantwortung für ihre Entscheidungen zu tragen.

Die Enquete-Kommission weist darauf hin, dass je kleiner die Einheiten sind, desto größer die Gefahr werden kann, dass einzelne starke örtliche Akteure ihre Interessen

Seeprist 27.09.2013, 12 Uhr

einseitig durchzusetzen vermögen. Dies kann zu fachlich nachteiligen Entscheidungsinhalten führen."

II. Übertragung von Aufgaben des Landes auf die kommunalen Verwaltungsträger (Funktionalreform I)

Mit dem Ziel, die Kommunalisierungsfähigkeit von Landesaufgaben sachgerechter beurteilen zu können, hat die Enquete-Kommission – auf der Grundlage der von der AG Aufgabenerfassung mit Vertreter(inne)n der Fachressorts, Behördenleiter(inne)n und Fachleuten auch aus anderen Bundesländern geführten Fachgespräche sowie umfassender Begutachtungen – die folgenden Aufgaben daraufhin untersucht, ob die Kommunalisierung unter Abwägung der bereits skizzierten Kriterien sachgerecht ist:

1. Fiskalerbschaften

Bei den sogenannten Fiskalerbschaften erbt das Land gemäß § 1936 BGB, wenn zum Zeitpunkt des Erbfalls kein Erbe vorhanden ist. Dies ist für das Land insofern risikolos, als die Haftung für Verbindlichkeiten auf das (etwaige) Vermögen des Erblassers beschränkt werden kann. Für die Bearbeitung der Fiskalerbschaften sind bislang im Ministerium der Finanzen vier VZE vorgesehen. Gegen eine Kommunalisierung können die landesweit geringen Fallzahlen und die für die Aufgabenübertragung komplizierte Rechtslage eingewandt werden. Bei einem Volumen der Fiskalerbschaften von zwischen 500.000 und 1 Mio. Euro p.a. kann die Finanzsituation der betroffenen Kommunen gleichwohl verbessert werden.[172] Von größerem Gewicht für den Übertragungsbeschluss ist allerdings, dass die Gemeinden bereits in die Erbschaftsverfahren involviert sind, z.B. bei der Suche nach möglichen Erben. Art. 138 BGBEG lässt die Übertragung der Fiskalerbschaften auf eine Körperschaft ausdrücklich zu.

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter *Bogumil/Ebinger* (im Folgenden: die Gutachter) haben sich zu dieser Kommunalisierungsoption nicht geäußert. Für die Enquete-Kommission sind daher keine wesentlichen Gründe erkennbar, die gegen eine Kommunalisierung sprechen. Es handelt sich nicht um eine Aufgabenverlagerung im engeren Sinne, sondern um eine Möglichkeit, die Einnahmesituation der Kommunen zu verbessern.[173]

2. Vollstreckung von Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung

Öffentlich-rechtliche Geldforderungen der Steuer- und Justizverwaltung werden durch die Finanzämter (mit geschätzten 150 VZE) und die Landesjustizkasse (mit geschätzten 30 VZE) vollstreckt. Die übrigen öffentlich-rechtlichen Geldforderungen werden von den Landkreisen und kreisfreien Städten eingetrieben.[174] Da die

[172] Arbeitspapier der EK, Zusammenfassung Vorschläge Kommunalisierung von Landesaufgaben, Stand: 17.04.2013, S. 4, in: P-EK2 5/20 v. 19.04.2013, Anlage 2.
[173] Erg. Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (10:2:2).
[174] Ebd., S. 6 f.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Vollstreckungsaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte auf die gemeindliche Ebene übertragen werden soll, bildet ein einheitlicher Vollzug auf gemeindlicher Ebene den Diskussionsgegenstand.

Gegen eine Kommunalisierung spricht, dass nur Finanzbehörden Vollstreckungsbehörden sein können. Bei einer Verlagerung müssten daher die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen zu Finanzbehörden erklärt werden. Darüber hinaus ist es fraglich, ob die Verlagerung zu Einspareffekten führen wird.[175]

Für eine Kommunalisierung spricht, dass es sich beim Vollzug der Vollstreckung um ein Standardverfahren handelt, welches keine „hohe“ fachliche Expertise benötigt. Darüber hinaus wird das bei der Vollstreckung anfallende Gebührenaufkommen im Falle der Kommunalisierung den Gemeinden zugutekommen. Bei gleichzeitiger Übertragung der kreislichen Vollstreckungsaufgaben ist die Verlagerung der Vollstreckungsaufgaben von Steuer- und Justizverwaltung auf die gemeindliche Ebene sachgerecht, insbesondere um sämtliche öffentlich-rechtlichen Vollstreckungsaufgaben auf einer – der gemeindlichen – Ebene zu bündeln.[176]

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben keine Empfehlung abgegeben.

Die Enquete-Kommission empfiehlt nach allem die Kommunalisierung der Vollstreckung der Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung.[177]

3. Landesschule und Technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz (LSTE)

Die dem Ministerium des Innern unterstellte LSTE führt mit insgesamt 111 VZE (davon 15 Stellen für Spitzensportler) Aus- und Fortbildungen und technische Abnahmen von Sonderfahrzeugen vor Indienststellung durch. Die AG Aufgabenerfassung hat eine Überführung der LSTE in eine andere Trägerschaft erwogen.[178] Dem schloss sich die Enquete-Kommission nicht an. Eine Kommunalisierung der Aufgaben des LSTE wurde abgelehnt.[179]

4. Polizei und Ordnungsämter im Bereich der Gefahrenabwehr

Die prinzipielle Zuständigkeit der Ordnungsbehörden für Aufgaben der Gefahrenabwehr wird durch die Eilzuständigkeit der Polizei auch für die Bearbeitung von Bagatelldelikten (z.B. Ruhestörungen) ergänzt. Es besteht die Befürchtung, dass eine übermäßige Inanspruchnahme polizeilicher Ressourcen in diesen „Bagatell“-Bereichen (insbesondere zur Nachtzeit und an den Wochenenden) zu Einbußen bei der Erledigung der spezifisch polizeilichen Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[175] Ebd.
[176] Erg. Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (9:1:4).
[177] Erg. Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (9:4:1).
[178] Die Gutachter haben diese Aufgabe nicht geprüft, da es sich nicht um einen Vorschlag zur Kommunalisierung handelt.
[179] Einstimmiger Beschluss (13:0:0), ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

führen kann. Dementsprechend hat die Enquete-Kommission erörtert, ob und ggf. wie eine faktische Stärkung der Arbeitsfähigkeit der kommunalen Ordnungsämter (insbesondere zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten) erfolgen könnte. In der AG Aufgabenerfassung und auch von den Gutachtern wurde dieses Themenfeld nicht untersucht. Die Enquete-Kommission sieht zum jetzigen Zeitpunkt keinen konkreten Bedarf für eine Empfehlung.[180]

5. Waffenrecht

Alle waffenrechtlichen Erlaubnisangelegenheiten werden bislang in den Stäben der vier Polizeidirektionen Nord, Ost, Süd und West des Landes Brandenburg bearbeitet. Waffenrechtliche Erlaubnisse werden dort widerrufen und zurückgenommen, Ordnungswidrigkeiten und Straftaten verfolgt, Kontrollpflichten nach dem Waffengesetz wahrgenommen sowie Widerspruchs- und Klageverfahren bearbeitet. Diese Aufgabe wird derzeit durch 24 VZE im Geschäftsbereich des MI wahrgenommen. Das Polizeipräsidium des Landes Brandenburg ist dafür die zuständige waffenrechtliche Genehmigungsbehörde.

Ferner gibt es derzeit 18 Untere Jagdbehörden, die bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt sind. Diese sind u.a. für die Ausstellung und Verlängerung von Jagdscheinen zuständig.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen[181] und technische Gegebenheiten[182] machen eine Zusammenarbeit der Unteren Jagdbehörden mit der waffenrechtlichen Genehmigungsbehörde erforderlich, wobei das Waffengesetz nur eine eingeschränkte Weitergabe personenbezogener Daten ermöglicht.[183]

Das bereits bestehende Aufgabenspektrum der Unteren Jagdbehörden und die Zusammenarbeits-Erfordernisse legen auf den ersten Blick eine Kommunalisierung des Vollzuges des Waffenrechts nahe. Bei näherem Hinsehen überwiegen allerdings die gegen ein solches Vorhaben sprechenden Gründe: Gegen eine Kommunalisierung des Waffenrechts sprechen zunächst die bereits eingeleiteten

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[180] Erg. Klausurtagung EK v. 13.06.2013.

[181] Durch die Ausstellung eines Jagdscheines durch die Unteren Jagdbehörden wird die bei sonstigem Waffenbesitz erforderliche Bedürfnisprüfung für Jäger ersetzt. Dagegen ist die Einholung von Erkundigungen aus dem zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister nach § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 WaffG im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung den Unteren Jagdbehörden – anders als bei der landesrechtlich zuständigen waffenrechtlichen Genehmigungsbehörde (das Polizeipräsidium des Landes Brandenburg) – verwehrt. § 5 Abs. 5 Satz 2 WaffG lässt ebenfalls keine „Amtshilfe“ (wie bspw. eine Anfrage der Unteren Jagdbehörden bei dem Polizeipräsidium) zu. Vgl. *Bogumil/Ebinger*, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages, S. 29 f, 2012.

[182] Die angeführten Beschränkungen, bezogen auf die Unteren Jagdbehörden, können aufgrund der Strukturen der Datenbanken auch nicht durch eine Beschneidung der Zugriffsrechte umgangen werden. Die Polizeibehörden verfügen nach eigenen Angaben über ein etabliertes EDV-System, welche die für die Zuverlässigkeitsprüfung notwendige Abfrage der Register des Bundes stark vereinfachen sollen. Vgl. *Bogumil/Ebinger*, ebd.

[183] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Reformen des Waffenregisters auf Bundesebene (Aufbau eines bundesweiten Waffenregisters). Eine Kommunalisierung des Aufgabenbereiches würde auch nicht zu einer Erhöhung der Sicherheit in Waffenangelegenheiten führen können und zudem keine zusätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen bewirken.[184] Nach Auffassung der Gutachter würden zusätzliche Kosten für die Datenbank-Ausstattung der Kommunen und für die Qualifikation der Mitarbeiter entstehen. Merkliche Vorteile zur Steigerung der Bürgernähe wären ebenfalls kaum zu erkennen, da bereits regionale Ansprechpartner bei der Polizei existieren.[185] Die Enquete-Kommission spricht sich nach alledem gegen die Kommunalisierung des Waffenrechts aus.[186]

6. Regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte

Gegenwärtig gibt es im Land Brandenburg 17 regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte,[187] die im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern angesiedelt sind. Diese wurden für einen Landkreis, für eine kreisfreie Stadt oder auch für benachbarte Gebietskörperschaften gebildet und sind Einrichtungen des Landes Brandenburg. Die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse sind demgegenüber organisatorisch bei den Kataster- und Vermessungsämtern der Landkreise und kreisfreien Städte angegliedert und damit bereits kommunalisiert worden.[188]

Nach Anhörung der jeweiligen Gebietskörperschaft werden die ehrenamtlich tätigen Gutachter durch das Ministerium des Innern bestellt. Aufgabe der Gutachterausschüsse ist es, durch die Erstellung einer Kaufpreispreissammlung und die Anfertigung einer Bodenrichtwertkarte eine Orientierung über die örtlichen Grundstückswerte zu geben. Diese Daten werden sodann in Form von Auskünften, Auszügen und Gutachten sowie durch die Veröffentlichung des Grundstücksmarktberichtes der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.[189]

Zudem existiert ein Oberer Gutachterausschuss bei der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB), dessen Vorsitz und die Geschäftsstelle insgesamt mit fünf VZE besetzt sind. Aufgabe dieses Oberen Gutachterausschusses ist die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Ausschusstätigkeit, die Unterstützung der Aus- und Fortbildung, die Veröffentlichung eines landesweiten Grundstücksmarktberichtes und die Erstellung eines Obergutachtens[190] auf Antrag

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[184] Ebd.
[185] *Bogumil/Ebinger,* ebd., S. 30.
[186] Einstimmiger Beschluss (13:0:0) der EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[187] 13 Gutachterausschüsse in den Landkreisen, drei Gutachterausschüsse in den kreisfreien Städten und ein Gutachterausschuss für benachbarte Gebietskörperschaften (der Landkreis Oder-Spree und die kreisfreie Stadt Frankfurt/Oder arbeiten zusammen), *Bogumil/Ebinger,* ebd., S. 31.
[188] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 32.
[189] Ebd., S. 31.
[190] Jährlich ca. 90 Auskünfte und ca. 400 Datenabgaben, *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 31.

eines Gerichtes, einer Behörde oder eines sonst nach dem Baugesetzbuch Berechtigten.[191]

Nach Auffassung der Gutachter ist bei einem in Bezug auf diese Aufgabe bestehenden Kommunalisierungsvorhaben zunächst juristisch zu prüfen, „*ob ein Rückzug des Landes aus der Bestellung der Gutachter möglich ist.*“[192] Fachliche oder wirtschaftliche Vor- und Nachteile seien für die Landkreise im Falle einer eigenständigen Bestellung der Gutachter nicht zu erwarten. Die zentrale Frage, ob die vorgeschriebene Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Gutachterausschüsse bei Bestellung durch die Gebietskörperschaften noch als gewährleistet angenommen werden könne, muss den Gutachtern zu Folge ebenfalls juristisch geprüft werden.[193]

Die Kommunalisierung der Aufgabe wird nach Auffassung der Enquete-Kommission durch § 199 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ermöglicht. Hiernach wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Regelungen über Einrichtung und Aufgaben der Geschäftsstelle der Gutachterausschüsse vorzunehmen. Die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse sind bereits auf der kommunalen Ebene verankert.

Die AG Aufgabenerfassung hat sich für eine Kommunalisierung der Aufgabe bzw. für die Streichung der Verfahrensbeteiligung des Landes bei der Bestellung der Gutachter ausgesprochen. Die Gutachter halten am Ende eine Kommunalisierung für möglich, erkennen allerdings keine wirtschaftlichen oder fachlichen Vorteile.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Kommunalisierung der regionalen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte.[194]

7. Enteignungsangelegenheiten

Die Enteignungsangelegenheiten werden gegenwärtig im Ministerium des Innern mit 4,3 VZE wahrgenommen. Schwerpunkt dieser Aufgabe ist die Durchführung von Verfahren nach dem Enteignungsgesetz und anderen enteignungsrechtlichen Gesetzen einschließlich der gerichtlichen Prozessführung und der Bearbeitung von Anträgen auf vorzeitige Besitzeinweisung, Enteignung und Entschädigungsfestsetzung.[195]

Die AG Aufgabenerfassung hat die Kommunalisierung der Aufgabe empfohlen, weil es sich bei dieser nicht um eine ministerielle Aufgabe handelt; alternativ kommt nach Auffassung des Unterausschusses die Streichung der Verfahrensbeteiligung des Landes bei Enteignungsverfahren in Betracht.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[191] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 31.
[192] Ebd., S. 32.
[193] Ebd.
[194] Einstimmiger Beschluss (10:0:0) der EK, P-EK2 5/19 v. 15.03.2013.
[195] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Die Gutachter befürchten für den Fall der Kommunalisierung der Aufgabe eine Abnahme der Rechtssicherheit und zugleich – aufgrund des spezifischen und „prozesslastigen“ Gegenstandes – eine Erhöhung der Kosten. Ein weiterer Einwand liegt darin, dass die kommunale Ebene regelmäßig als Vorhabenträger, Anrainer oder Partei bei Enteignungsverfahren beteiligt ist.[196]

Die Enquete-Kommission macht sich die gravierenden Einwände zu Eigen und empfiehlt daher keine Kommunalisierung der Enteignungsangelegenheiten.[197]

8. Genehmigungspflicht für das Sammeln von Orden und Ehrenzeichen

Der derzeit im Ministerium des Innern geleistete Genehmigungsaufwand für das Sammeln von Orden und Ehrenzeichen beträgt lediglich 0,03 VZE.[198] Die Aufgabe schließt die Erarbeitung von Stellungnahmen bei Anregungen für Auszeichnungen und die Erteilung von Sammelgenehmigungen gemäß § 14 Abs. 2 OrdenG ein.[199]

Die AG Aufgabenerfassung hat sich für eine Abschaffung der Genehmigungspflicht für das Sammeln von Orden und Ehrenzeichen ausgesprochen (per Bundesratsinitiative). Aus diesem Grund haben die Gutachter diese Aufgabe nicht begutachtet.

Die Enquete-Kommission sieht aufgrund der geringen Fallzahlen keinen konkreten Bedarf für eine Empfehlung.[200]

9. Stiftungsangelegenheiten

Die Stiftungsangelegenheiten werden gegenwärtig im Ministerium des Innern durch vier VZE wahrgenommen. Der Aufgabenbereich umfasst die Anerkennung der Rechtsfähigkeit von Stiftungen bürgerlichen Rechts und die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts mit Sitz im Land Brandenburg.[201] Über den Weg der Stiftungsgründung(en) soll (auch) das bürgerschaftliche Engagement angeregt werden.[202]

Gegen eine Kommunalisierung der Stiftungsangelegenheiten spricht zum einen die ungleiche regionale Verteilung der Stiftungen im Land.[203] Vor-Ort-Lösungen erscheinen hierdurch bedingt vielfach ausgeschlossen. Zum anderen besteht ein

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[196] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 33.
[197] Einstimmiger Beschluss (13:0:0) der EK, P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[198] In den Jahren 2006 - 2011 gab es insgesamt vier Anträge.
[199] Das Ordensgesetz ist ein Bundesgesetz, das die Zuständigkeit für die Erteilung von Sammelgenehmigungen der zuständigen Landesbehörde überträgt. Daraus folgend muss das Land eine Landesbehörde für die Wahrnehmung dieser Aufgabe bestimmen.
[200] Ergebnis Klausurtagung EK vom 13.06.2013.
[201] Darunter: Prüfung der Jahresrechnungen, Genehmigung von Satzungsänderungsbeschlüssen, Beanstandungen, Ersatzvornahmen, Ausstellung von Vertretungsbescheinigungen, Klärung von Rechtsfragen, Beantwortung allgemeiner Anfragen, *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 34.
[202] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 34.
[203] Stadt Potsdam: 48 Stiftungen, im Vergleich hierzu Landkreis Oberhavel: zwei Stiftungen, *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 34.

Mangel an entsprechend qualifiziertem Personal auf der kommunalen Ebene.[204] Die Gutachter befürchten im Falle der Kommunalisierung eine Abnahme der Bearbeitungsqualität wegen der Spezifizität der Aufgaben; die Zuständigkeitenzersplitterung führte zudem – infolge fehlender Bearbeitungsroutine – zu einer Erhöhung der Kosten.[205] Zudem müssten juristische Konsequenzen geprüft werden, da nicht alle der rechtsfähigen Stiftungen mit Sitz im Land Brandenburg[206] der Rechtsaufsicht des Ministeriums des Innern unterstünden. Auch mangelte es im Falle der Kommunalisierung an politischen Steuerungsmöglichkeiten.[207]

Die AG Aufgabenerfassung hat sich gleichwohl für die Kommunalisierung der Aufgabe ausgesprochen. Die Enquete-Kommission vermochte sich dem aber mit Blick auf die skizzierten Einwände nicht anzuschließen.[208]

10. Eheaufhebung

Bei der Eheaufhebung wird eine Ehe aufgrund fehlerhafter Eheschließung auf Antrag – gerichtlich verfügt – beendet. Beim Verdacht einer Scheinehe kann eine Behörde Antragstellerin sein. Die Aufgabe wird im Ministerium des Innern mit etwa 0,03 VZE wahrgenommen (in 2009 und 2010 jeweils zwei Fälle). In den norddeutschen Bundesländern wurde die Aufgabe bereits kommunalisiert.

Gegen eine Kommunalisierung sprechen die geringe Fallzahl und die komplizierte Rechtslage.[209] Für eine Kommunalisierung spricht, dass die Auswirkungen einer Scheinehe in der Regel Tatbestände des Ausländer- und Sozialrechts berühren, für die die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind.[210]

Die AG Aufgabenerfassung hat die Aufgabe für grundsätzlich kommunalisierbar gehalten.[211] Aufgrund der möglichen Synergieeffekte schließt sich die Enquete-Kommission dem an und empfiehlt die Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte.[212]

11. Beglaubigung von in Brandenburg ausgestellten öffentlichen Urkunden zur Verwendung im Ausland

Die Beglaubigung von entsprechenden Urkunden wird derzeit im Ministerium des Innern (ein VZE) durchgeführt.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[204] Arbeitspapier der EK, Zusammenfassung Vorschläge Kommunalisierung von Landesaufgaben, Stand 17. April 2013, S. 10, ebd. P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[205] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 34.
[206] Hier: Kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen.
[207] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 34.
[208] Einstimmiger Beschluss (13:0:0) der EK, P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[209] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[210] Ebd.
[211] Die Gutachter haben die Aufgabe aufgrund der geringen Fallzahl nicht begutachtet.
[212] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (13:0:1).

Die AG Aufgabenerfassung hat sich grundsätzlich für eine Kommunalisierung ausgesprochen, dies jedoch unter dem Vorbehalt einer vertieften rechtlichen Analyse.

Die Gutachter sind zu der Einschätzung gelangt, dass die Kommunalisierung der Aufgabe in wesentlichen Teilen rechtlich nicht möglich ist.[213] Die Enquete-Kommission folgt diesem Votum und spricht sich gegen die Kommunalisierung der Aufgabe aus.[214]

12. Vollzug des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Der Vollzug des Staatsangehörigkeitsgesetzes beinhaltet die Teilaufgaben Einbürgerung und Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen. Im Ministerium des Innern werden die bei den Landräten und Oberbürgermeistern (als allgemeine untere Landesbehörde) sowie den Verwaltungen der Großen kreisangehörigen Städte entgegengenommenen und vorgeprüften Anträge abschließend bearbeitet und beschieden (vier VZE). Den Einbürgerungsakt vollziehen ebenfalls die Kommunen. Pro Jahr werden etwa 500 Einbürgerungen durchgeführt, ein Drittel von diesen in der Landeshauptstadt Potsdam.

Die (auch) aus Sicht der Enquete-Kommission sinnvolle Kommunalisierung dieser Aufgabe ist bereits Gegenstand eines bereits laufenden Gesetzgebungsvorhabens, das voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2013 abgeschlossen sein wird (Stand: Juni 2013).[215]

13/14. Allgemeiner und Technischer Arbeitsschutz

Das Landesamt für Arbeitsschutz (LAS, Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie) nimmt Überwachungs-, Untersuchungs- und Präventionsaufgaben in den Bereichen des Allgemeinen, Medizinischen und Sozialen sowie dem Technischen Arbeitsschutz wahr (114 VZE).[216] Zu diesen Aufgaben gehört z.B. die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften in Betrieben.

Die Behörde verteilt sich auf drei Regionalbereiche (Ost, Süd, West) mit je einem oder zwei Dienstsitzen[217] und den Zentralbereich, zugleich Sitz des LAS mit drei Dienstsitzen in Potsdam. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein wird in allen Bundesländern die Zuständigkeit für die Arbeitsschutzverwaltung von den Ländern selbst wahrgenommen. In Schleswig-Holstein ist die Arbeitsschutzverwaltung der gesetzlichen Unfallkasse zugeordnet.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[213] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 35 f.
[214] Einstimmiger Beschluss (13:0:0) der EK, P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[215] Ebd. Drs. 5/6967. Weder die AG Aufgabenerfassung noch *Bogumil* haben sich wegen des bereits laufenden Gesetzesvorhabens zu dieser Aufgabe geäußert.
[216] In dem für das LAS zuständigen MASF sind weitere 2 VZE für Grundsatz-, Rechtsetzungs- und Steuerungsaufgaben angesiedelt.
[217] Ost: Frankfurt (Oder) und Eberswalde. West: Neuruppin und Potsdam. Süd: Cottbus.

Nach Auffassung der Gutachter ist der Bereich der Arbeitsschutzverwaltung „*eines der komplexesten Aufgabengebiete der vollziehenden Verwaltung. Er zeichnet sich durch eine enorme thematische Vielschichtigkeit, thematische Verflechtung und Dynamik der gesetzlichen Regulierung aus.*“[218] Bei einer Übertragung auf kommunale Aufgabenträger bestünde insbesondere die Gefahr einer Zersplitterung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Expertise. Eine Verbesserung der Bürgernähe wäre nicht zu erwarten.[219]

Für eine Kommunalisierung sprechen gleichwohl der starke Ortsbezug der Aufgabenwahrnehmung (durch die Überwachungstätigkeit vor Ort) und mögliche Synergieeffekte im gesundheitlichen Arbeitsschutz mit den kommunalen Gesundheitsämtern und der allgemeinen Gewerbeaufsicht.[220]

Die AG Aufgabenerfassung hält die Aufgabe für grundsätzlich kommunalisierbar. Die Gutachter haben eine Kommunalisierung nur in einem stark konsolidierten Kreisszenario „5+1“ empfohlen.

Die Enquete-Kommission folgt keiner dieser Empfehlungen und spricht sich gegen eine Kommunalisierung der Arbeitsschutzverwaltung insbesondere aufgrund des hohen fachlichen Spezialisierungsgrades aus.[221] Es soll jedoch überprüft werden, ob unter dem Aspekt der erforderlichen Umstrukturierung der Landesverwaltung eine Verlagerung auf die gesetzliche Unfallkasse (Modell Schleswig-Holstein) möglich und sinnvoll ist.

15. Strahlenschutz und Produktsicherheit

Der Aufgabenbereich Strahlenschutz- und Produktsicherheit beinhaltet Überwachungs-, Untersuchungs- und Präventionstätigkeiten (z.B. die Überwachung von Medizinprodukten). Diese werden im LAS (26 VZE) wahrgenommen.[222]

Die AG Aufgabenerfassung hat eine engere Kooperation mit Berlin empfohlen.[223]

Die Enquete-Kommission spricht sich aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades gegen eine Kommunalisierung aus. Es wird jedoch empfohlen, eine engere Kooperation mit Berlin anzustreben, um mögliche Effizienzgewinne erzielen zu können.[224]

16. Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[218] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 17.
[219] Ebd., S. 13 ff.
[220] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[221] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (0:13:1) / für Überprüfung der Übertragung auf Unfallkasse (10:2:2).
[222] In dem für das LAS zuständigen MASF ist ein VZE für Grundsatz-, Rechtsetzungs- und Steuerungsaufgaben vorgesehen.
[223] Die Gutachter haben diese Aufgabe nicht geprüft, da es sich nicht um einen Vorschlag zur Kommunalisierung handelt.
[224] Einstimmiger Beschluss (13:0:0), P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Die ebenfalls im Geschäftsbereich des MASF angesiedelte Aufgabe des Schwerbehindertenrechts und der Opferfürsorge wird derzeit durch das Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) erfüllt (an drei Standorten in Brandenburg, 276 VZE).

- Die Aufgabe besteht in der Feststellung und Gewährung von Ansprüchen und Leistungen in den Rechtsbereichen
- Schwerbehindertenrecht – Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen,
- Bundesversorgungsgesetz-Kriegsopferversorgung, Kriegsopferfürsorge und Nebengesetze,
- soziales Entschädigungsrecht – Gewährung von Heil- und Krankenbehandlungen, Entschädigungsleistungen,
- Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX, Kündigungsschutz für behinderte Menschen, begleitende Hilfen [Integrationsamt]), Leistungen nach dem SGB VI und der
- orthopädischen Versorgungsstelle.

Der Vollzug des Schwerbehindertenrechts ist der personalintensivste Aufgabenbereich des LASV. Dort geht es hauptsächlich um aktenbasierte Antragsverfahren, in deren Rahmen die zuständigen Sachbearbeiter zur Sachverhaltsaufklärung medizinische Befunde der behandelnden Ärzte anfordern und an die Versorgungsärzte zur Begutachtung weiterleiten. Auf Grundlage der sozialmedizinischen Gutachten (einschließlich einer Empfehlung zu dem festzustellenden Grad der Behinderung) fertigt der Sachbearbeiter einen Feststellungsbescheid und ggf. einen Schwerbehindertenausweis.[225]

Das Bundesversorgungsgesetz regelt die staatliche Versorgung von Kriegsopfern und Personenschäden, die sich aus den Folgen des Zweiten Weltkriegs und aus Nebengesetzen ergeben.[226] Das soziale Entschädigungsrecht regelt staatliche Entschädigung aufgrund Gesundheitsschädigung oder Tod, wenn diese ein besonderes Opfer für die staatliche Gemeinschaft darstellen.[227]

Bei der Aufgabe Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen handelt es sich um Leistungen nach dem SGB VI und konkret um die Beratung und Unterstützung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Betriebsräten in Fragen der Beschäftigung von behinderten Menschen über die Bewilligung von finanziellen Hilfen für Arbeitgeber,

[225] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 21.
[226] Ebd., S. 24.
[227] Ebd.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Arbeitsplatzanpassungen bis hin zu Entscheidungen über Anträge von Arbeitgebern auf Zustimmung zur Kündigung.[228]

Für eine Kommunalisierung sprechen die beiden wichtigen Aspekte „Kundennähe und örtliche Präsenz“ sowie die Tatsache, dass die Sozial- und Versorgungsverwaltung bereits in anderen Bundesländern vollständig kommunalisiert worden ist. Darüber hinaus sind in Brandenburg bisher schon komplexe Aufgaben aus dem Versorgungsbereich (Eingliederungshilfe) kommunalisiert.

Gegen eine Kommunalisierung sprechen die stark sinkenden Fallzahlen in der Kriegsopferfürsorge, der hohe Grad der Spezialisierung des Personals (vor allem im Bereich der Spezialrechtsgebiete) und der damit verbundenen Aufteilung auf nur drei Standorte im Land Brandenburg.[229] Darüber hinaus müsste die IT-Infrastruktur zur Bearbeitung der Antragsverfahren (jährlich 70.000 Anträge) komplett umgebaut werden. Ferner wurden in anderen Bundesländern bei der Kommunalisierung der Opferfürsorge keine durchgehend positiven Erfahrungen gemacht.[230] Einsparungen sind durch eine Kommunalisierung nicht zu erzielen.

Die Gutachter weisen beim Schwerbehindertenrecht auf die Kosten hin, die bei der Überführung von Aktenbeständen und dem Aufbau einer gesicherten IT-Infrastruktur, von dezentralen Beschwerdestellen und fachrechtlichem Know-how entstehen.[231] Bei den weiteren Aufgaben verweisen sie auf die geringen Fallzahlen, die komplexen Sachverhalte sowie die hohe Diversifikation bei den Mitarbeitern. Während die Gutachter bei der Teilaufgabe „Schwerbehindertenrecht“ aufgrund der geringen Aufgabenkomplexität, der hohen Fallzahlen und der Gewährleistung von Kundennähe und örtlicher Präsenz eine Kommunalisierung bei einem konsolidierten Kreisszenario ab „8+1“ empfehlen, haben sie sich bei den übrigen Aufgaben gegen eine Kommunalisierung ausgesprochen.[232]

Die AG Aufgabenerfassung hat demgegenüber die Kommunalisierung der Aufgaben Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge empfohlen. Die Enquete-Kommission empfiehlt die Übertragung des gesamten Aufgabenbereiches Schwerbehindertenrecht und der Opferfürsorge auf die Kreisebene.[233] Sie ist der Auffassung, dass es sich bei diesen kommunalisierbaren Aufgaben(bestandteilen) der Sozialverwaltung um zentrale Materien für eine erfolgreiche Gestaltung der Funktionalreform handelt. Dies folgt vor allem aus den hohen Fallzahlen der Teilaufgabe des Schwerbehindertenrechts und der gleichzeitig geringen Komplexität

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[228] Ebd., S. 25.
[229] Cottbus, Potsdam, Frankfurt (Oder).
[230] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 24.
[231] Ebd., S. 23.
[232] Aufgabe 16 b – e.
[233] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (10:0:4).

der Aufgabe (da die Begutachtung des Grades der Behinderung durch den medizinischen Dienst der Krankenkassen vorgenommen wird und nicht von Mitarbeitern der kreislichen Gesundheitsämter), der Schaffung größerer Bürgernähe und gleichzeitig effizienten Gestaltungsmöglichkeiten bei einer konsolidierten Landkreisstruktur. Zudem sind Zuständigkeiten aus der Versorgungsverwaltung (die Eingliederungshilfe) in Brandenburg bereits kommunalisiert worden.

17/18. Aufsicht über unterstützende Wohnformen/ Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI

Beide Aufgaben sind im Geschäftsbereich des MASF angesiedelt und werden durch das LASV an drei Standorten wahrgenommen (24 VZE).

Die Aufgabe der Aufsicht für unterstützende Wohnformen besteht unter anderem in der Beratung der Einrichtungen und sonstiger unterstützender Wohnformen für pflegebedürftige Menschen und für Menschen mit Behinderungen, deren Nutzerinnen und Nutzern sowie Angehörigen. Eine weitere Aufgabe ist es, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Leistungsanbieter zu überwachen.[234]

Bei der Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45b SGB XI (ein VZE) handelt es sich um die Bewilligung finanzieller Unterstützung von Pflegebedürftigen für die Inanspruchnahme von Tages-, Nacht- oder Kurzzeitpflege und von besonderen Angeboten der zugelassenen Pflegedienste im Bereich der allgemeinen Anleitung und Betreuung.[235]

Beide Aufgaben sind klassische ordnungsrechtliche Aufgaben, deren Zielsetzung vor allem die Sicherstellung des Wohlergehens besonders schutzbedürftiger Menschen ist. Hierbei gibt es keinen direkten Kontakt mit dem Bürger. Die Zahl der betreuten und überwachten Wohnformen ist in den letzten Jahren durch die Ausdifferenzierung des Betreuungsangebotes stetig gestiegen. So wurden im Jahr 2009 noch 790 Einrichtungen gezählt, im Jahr 2011 bereits 930 Einrichtungen.[236]

Die AG Aufgabenerfassung hat eine Kommunalisierung befürwortet. Die Gutachter haben demgegenüber ein negatives Votum zu einer möglichen Kommunalisierung abgegeben. Begründet wird dies in erster Linie mit den dann nicht auszuschließenden engen Verflechtungen zwischen den Leistungsträgern (den Kommunen) und den Leistungsanbietern (den Betreibern).

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Übertragung der Aufsicht für unterstützende Wohnformen und der Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach §

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[234] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 26.
[235] Ebd.
[236] Ebd.

45b SGB XI auf die Kreisebene,[237] da das LASV diese Aufgaben bereits dezentral praktiziert und andere Bundesländer die Aufgaben jüngst erfolgreich kommunalisiert haben. Dort wurden die Versorgungsverträge gemäß § 72 SGB XI zwischen den Pflegekassen und den Einrichtungen abgeschlossen, so dass die Überprüfung der vertraglichen Standardabsicherung durch die Pflegekassen erfolgt und somit Interessenskollisionen begrenzt werden.

19. Erstattung von speziellen Sozialleistungen

Die Erstattung von speziellen Sozialleistungen (Geschäftsbereich des MASF) wird gegenwärtig durch das LASV – zentral am Standort Cottbus – erfüllt (sieben VZE).

Bei dieser Aufgabe geht es um die Bearbeitung von Angelegenheiten nach dem Landespflegegeldgesetz und von Erstattungsleistungen bei Fahrgeldausfällen des ÖPNV durch die unentgeltliche Beförderung.[238]

Für eine Kommunalisierung der Aufgabe spricht die Tatsache, dass bereits heute Erstattungsleistungen für die Schülerbeförderung auf der Kreisebene getätigt werden, so dass Synergieeffekte möglich seien.[239]

Im Kontext der übrigen Kommunalisierungsvorschläge zu den bislang vom LASV erbrachten Aufgaben hat die AG Aufgabenerfassung für eine Kommunalisierung auch dieser Aufgabe votiert. Die Gutachter haben sich demgegenüber wegen der nur geringen Personalzahlen und wegen der fehlenden Möglichkeiten der politischen Steuerung oder Gestaltung der Verfahren gegen eine Kommunalisierung dieser Aufgabe ausgesprochen. Die „Zersplitterung“ der derzeit zentral ausgeführten Aufgabe wird von den Gutachtern unter Hinweis auf fehlende und wirtschaftliche Vorteile kritisch beurteilt.[240]

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Erstattung von speziellen Sozialleistungen auf die Kreisebene,[241] da die Kreisverwaltungen bereits heute Erstattungsleistungen für die Schülerbeförderung bearbeiten. Diese Aufgabe könnte zusammen in einem Gesamtpaket mit den Aufsichtsaufgaben über unterstützende Wohnformen auf die Kreisebene verlagert werden.

20. Arbeitsförderung: Fördermittelvergabe (Regionalbudgets)

Die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH (Geschäftsbereich des MASF) ist bislang für die Arbeitsförderung zuständig. Sie erfolgt in Brandenburg unter dem Einsatz von ESF-Mitteln. Daher sind bei der Gestaltung der Fördermittelvergabe entsprechende europarechtliche Vorgaben zu beachten.

[237] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (10:2:2).
[238] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 28.
[239] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[240] Ebd.
[241] Ergebnis Klausurtagung EK v.13.06.2013: für Kommunalisierung (9:3:2).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die AG Aufgabenerfassung hat sich für einen größeren Gestaltungsspielraum der Landkreise und der kreisfreien Städte bei der Fördermittelvergabe (Regionalbudgets) ausgesprochen. Dem schließt sich die Enquete-Kommission an und empfiehlt eine vertiefte Prüfung.[242]

21. Gewerberecht

entfällt; Beratung spezieller gewerberechtlicher Angelegenheiten (z.B. lfd. Nr. 22)

22. Schornsteinfegerangelegenheiten

Das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) ist bislang für die Einrichtung von Kehrbezirken sowie für die Bestellung (und Aufhebung der Bestellung) der staatlich bevollmächtigten Bezirksschornsteinfeger und Bezirksschornsteinfegerinnen zuständig. Die einschlägigen rechtlichen Regelungen führen kurzfristig zu der Notwendigkeit, flächendeckend Vergabeverfahren (über 200 Verfahren) durchzuführen.[243]

Aufgrund dieses Umstandes und der detaillierten Analyse durch die AG Aufgabenerfassung stützt die Enquete-Kommission das bereits initiierte Gesetzgebungsvorhaben zur Kommunalisierung dieser Aufgabe.[244]

23. Gewerbeanmeldungen an die zuständigen Kammern als Beliehene

Bei der Gründung eines Gewerbes muss nach den einschlägigen Regelungen der Gewerberechtszuständigkeitsverordnung die Gewerbeanmeldung bei der zuständigen gemeindlichen Ordnungsbehörde erfolgen. Es wurde erwogen, dass Gewerbeanmeldungen direkt an die zuständigen (beliehenen) Kammern gerichtet werden, welche die Anmeldeinformationen an das zuständige Gewerbeamt weiterreichen. Hierdurch würden Existenzgründer von Beginn an durch die richtige Kammer beraten.[245]

Die Enquete-Kommission gibt hierzu keine Empfehlung ab.

24. Denkmalpflege

Das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologische Landesmuseum (BLDAM, Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur [MWFK]) beschäftigt gegenwärtig 53 Mitarbeiter (VZE).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[242] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (12:0:2).
[243] Durch die Liberalisierung des Schornsteinfegerwesens zum 01.01.2013 können bestimmte Überprüfungs-, Kehr- und Messarbeiten auch durch einen anderen eingetragenen Schornsteinfegerbetrieb durchgeführt werden. Aktuell gibt es 255 Kehrbezirke in Brandenburg (Quelle: Landungsinnungsverband des Schornsteinfegerhandwerks Brandenburg).
[244] Einstimmiger Beschluss (13:0:0) der Enquete-Kommission vom 19.04.2013, ebd. P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[245] Ebd.

Aufgaben des BLDAM sind die Feststellung der Denkmaleigenschaften, die Erfassung des Denkmalbestandes, die Erforschung der Denkmale, die Gewährleistung einer fachlichen Beratung sowie die Erarbeitung von Gutachten und Stellungnahmen (2011: 5.250 im Rahmen der Beteiligung als TöB sowie 7.000 weitere Stellungnahmen im Rahmen denkmalrechtlicher Erlaubnisverfahren) in allen Denkmalangelegenheiten.[246] Außerdem ist es erforderlich, dass zu allen beabsichtigten Entscheidungen der Unteren Denkmalschutzbehörden das Benehmen mit dem BLDAM hergestellt wird.[247]

Für eine Kommunalisierung sprechen die auf der kommunalen Ebene bereits vorhandenen Denkmalschutzstrukturen. So gibt es in den Landkreisen und kreisfreien Städten Untere Denkmalschutzbehörden, die über entsprechende Spezialkenntnisse verfügen. Es bestehen vielfältige Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche mit dem BLDAM.[248] Ferner hat das BLDAM mit der Mehrheit der Landkreise und kreisfreien Städte seit 2007/ 2008 auch sog. denkmalrechtliche Zielvereinbarungen abgeschlossen, um kurze Bearbeitungszeiten denkmalrechtlicher Erlaubnisverfahren und bauordnungsrechtlicher Genehmigungsverfahren zu erreichen.[249] Darüber hinaus wurde bereits auf Kreisebene die systematische Erfassung von Denkmalen durchgeführt, so dass diese Aufgabe wieder auf die kreisliche Ebene übertragen werden könnte.[250] Die AG Aufgabenerfassung hat sich für eine Kommunalisierung dieser Aufgabe ausgesprochen.

Die Gutachter haben gegen die Kommunalisierung der Teilaufgabe Erforschung von Denkmalen aufgrund fehlender Beispiele in anderen Bundesländern votiert. Bei einer Kommunalisierung der Teilbereiche „Feststellung der Denkmaleigenschaft“ und „fachliche Beratung“ drohe bei deren Kommunalisierung ein Verlust vorhandener Spezialkenntnisse. Überdies führte eine Trennung der inhaltlichen Denkmalbewertung bzw. Feststellung der Denkmaleigenschaft im Einzelfall von der rein verfahrensmäßigen Denkmalerfassung zu einer Doppelzuständigkeit von Behörden für die Denkmalerfassung.[251] Eine Abgrenzung zwischen kommunalisierungsfähigen Aufgaben und Aufgaben mit überregionaler Bedeutung wird als problematisch angesehen.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[246] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 81.
[247] Gemäß §§ 19 und 20 Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz. Das BLDAM hat innerhalb eines Monats nach Aufforderung durch die unteren Denkmalschutzbehörden Zeit für die Abgabe einer Stellungnahme. Erfolgt dies nicht, gilt das Benehmen als hergestellt.
[248] Bspw. bei Entscheidungen zur Pflege und zum Schutz von Denkmalen, *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 81.
[249] Ebd., S. 82.
[250] Arbeitspapier der EK, Zusammenfassung Vorschläge Kommunalisierung von Landesaufgaben, P-EK2 5/20 v. 19.04.2013, S. 29.
[251] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 82.

Die Enquete-Kommission empfiehlt den Wegfall der Benehmensherstellung in § 19 Abs. 3 BbgDSchG, um den Unteren Denkmalschutzbehörden eine eigenständige Entscheidungskompetenz zu ermöglichen.[252]

25. Theodor-Fontane-Archiv

Das Theodor-Fontane-Archiv ist beim Brandenburgischen Landeshauptarchiv angegliedert und beschäftigt fünf Mitarbeiter (fünf VZE). Es handelt sich um ein Literaturarchiv und zugleich um eine wissenschaftliche Einrichtung des Landes Brandenburg. Im Zentrum der Arbeit stehen Person und Werk von Theodor Fontane, dessen Zeit und Zeitgenossen.

Die AG Aufgabenerfassung hat empfohlen, die Trägerschaft des Theodor-Fontane-Archivs zu überprüfen bzw. das Archiv in eine Stiftung zu überführen. Aus diesem Grund wurde die Aufgabe nicht durch die Gutachter bewertet.

Die Enquete-Kommission sieht keinen konkreten Bedarf für eine Empfehlung.[253]

26. Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken

Die Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken ist dem Brandenburgischen Landeshauptarchiv zugeordnet und beschäftigt sechs Mitarbeiter (sechs VZE). Sie ist für die Leitung und Koordinierung des Verbundes der Öffentlichen Bibliotheken im Land Brandenburg verantwortlich. Hauptaufgabe der Landesfachstelle ist die Beratung zu allen archivarischen und bibliothekarischen Fachfragen in unterschiedlicher Art und Weise. Adressaten der Beratungstätigkeiten sind das Land, die Landkreise, die Kommunen, öffentliche Bibliotheken sowie öffentliche und private Archive.[254]

Für eine Kommunalisierung der Aufgabe spricht die Tatsache, dass sich die Übernahme der organisatorischen und inhaltlichen Verantwortung durch die kommunalen Verwaltungsträger positiv auf die unmittelbare Einflussnahme auf den Umfang und den Inhalt der Aufgabenerledigung auswirken würde.

Da es sich bei dieser Landesaufgabe um eine freiwillige Aufgabe handelt, kommt eine Kommunalisierung gleichwohl nicht in Betracht. Auch in anderen Bundesländern wird diese Aufgabe wegen des kulturpolitischen Interesses wahrgenommen, allerdings in sehr unterschiedlicher Trägerschaft.[255]

Die AG Aufgabenerfassung hat vorgeschlagen zu prüfen, ob die von der Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken angebotenen Beratungsleistungen von den Kommunen noch genutzt werden. In diesem (positiven)

[252] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013 (8:5:1).
[253] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013.
[254] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[255] Ebd.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Fall sollte die Aufgabenübertragung auf eine kommunale oder universitäre Bibliothek geprüft werden. Anderenfalls sei ein Wegfall dieser Aufgabe anzustreben.

Eine Begutachtung dieser Aufgabe durch die Gutachter ist nicht erfolgt.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Überprüfung der Verlagerung der Aufgabe von der Landesebene in eine andere Trägerschaft (z.B. Universität). Soweit die kommunalen Verwaltungsträger den Fortbestand der Landesfachstelle für sachgerecht halten, sollte hierfür eine neue Trägerform gefunden werden.

27. Kulturpflege und Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus

Diese Aufgabe umfasst die Teilbereiche Kulturpflege und Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus (Geschäftsbereich des MWFK). Der Teilbereich Kulturpflege ist mit 14,95 VZE ausgestattet, der Teilbereich Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus mit 363 VZE und zehn Auszubildenden.

Der Aufgabenbereich Kulturpflege beinhaltet die institutionelle Förderung von Kultureinrichtungen,[256] die Projektförderung (Kultur), die Projektförderung (Kirchen, Religionsgemeinschaften), den Kulturgutschutz, die Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge, die Förderung der Musikschulen und die Erteilung steuerlicher Bescheinigungen.

Die Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus hat die Pflege der Kunst und Kultur durch den Betrieb des Staatstheaters Cottbus als Mehrspartentheater und des Kunstmuseums Dieselkraftwerk Cottbus zur Aufgabe. Die Besonderheit dieser Aufgabe besteht in der unterschiedlichen Anteilsfinanzierung, da ein Großteil der Kosten durch Landesmittel bezuschusst wird.

Die AG Aufgabenerfassung hat sich für eine strukturelle Veränderung ausgesprochen. Die Aufgabe wurde durch die Gutachter nicht begutachtet.

Die Enquete-Kommission sieht keinen konkreten Bedarf für eine Empfehlung.[257]

28/29. Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe

Zu der vom Landesjugendamt mit 15 VZE wahrgenommenen Aufgabe[258] „Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe“ (Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport [MBJS]) gehört die Beratung im laufenden Betrieb und die Erteilung/Widerrufung von Betriebserlaubnissen (gemäß § 45 i. V. m. § 85 Abs. 2

[256] Darunter: Kleist Gedenk- und Forschungsstätte e.V., Stiftung Brandenburgische Gedenkstätten, Stiftung Gedenk- und Begegnungsstätte Leistikowstraße, Stiftung Preußischer Schlösser und Gärten, Musikakademie Rheinsberg GmbH, Haus der Brandenburgisch Preußischen Geschichte gGmbH, Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus.

[257] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013.

[258] Das Landesjugendamt soll nach aktuellen Plänen der Landesregierung in das MBJS integriert werden.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

SGB VIII). Diese Aufgabe wurde in der Enquete-Kommission zusammen mit den Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe diskutiert. Zu diesen zählen die fachliche Beratung und die Unterstützung der freien Träger der Jugendhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in schwierigen Rechtsfragen (fünf VZE, im Landesjugendamt wahrgenommen).

Die AG Aufgabenerfassung hat die prinzipielle Kommunalisierbarkeit der Aufgabe festgestellt. Die Gutachter haben sich demgegenüber gegen eine Kommunalisierung der Aufgaben ausgesprochen.[259] Es bestünden rechtliche Hindernisse und die Gefahr, dass die landesweite Homogenität der Leistungserbringung in einem durch die Schutzbedürftigkeit der Kinder und Jugendlichen sensiblen Aufgabenbereich nicht mehr kontrolliert werden könne. Außerdem wären Interessenskonflikte zwischen Leistungsträger (Kommune) und Leistungsanbieter (Angebotsbetreiber) und damit verbundene mögliche politische und wirtschaftliche Abhängigkeiten nicht auszuschließen.[260]

Die vermeintlichen oder tatsächlichen rechtlichen Schwierigkeiten standen der Kommunalisierung der Aufgabe in anderen Bundesländern nicht entgegen. Zur Sicherstellung einheitlicher Qualitätsstandards und zur Vermeidung von Interessenkonflikten können angemessene Organisations- und Aufsichtslösungen gefunden werden.[261] Die ortsnahe Aufgabenerledigung spricht für eine Kommunalisierung. Ferner sind die aktuellen Pläne der Landkreise und kreisfreien Städte zu beachten, die Kooperation in der Aufgabenwahrnehmung im Bereich SGB VIII zu intensivieren.

Die Enquete-Kommission empfiehlt nach allem eine Verlagerung der Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe auf die Landkreise und kreisfreien Städte.[262]

30. Schulaufsicht

Im Bereich der (staatlichen) Schulaufsicht werden im Wesentlichen drei Aufgabengebiete wahrgenommen: Die Dienstaufsicht über die Lehrkräfte, Schulleitungen und das sonstige pädagogische Personal und die Ausstattung der Schulen mit Lehrerstellen in öffentlicher Trägerschaft sowie die Fachaufsicht über Unterricht und Erziehung an Schule in öffentlicher und freier Trägerschaft. Die Schulaufsicht wird im MBJS mit 49 VZE und in sechs staatlichen Schulämtern[263] mit 72 VZE wahrgenommen.

[259] In dem Gutachten werden die Aufgaben zwar getrennt behandelt, die Argumentation ist aber im Wesentlichen ähnlich.
[260] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 84-86.
[261] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[262] Ergebnis Klausurtagung EK v.13.06.2013: für Kommunalisierung (9:2:2).
[263] Die jetzige Struktur der Schulaufsicht mit sechs staatlichen Schulämtern wurde 2002 geschaffen. Die sechs Schulämter verfügen über eine ähnliche Binnenstruktur und haben feste regionale

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die AG Aufgabenerfassung hat die prinzipielle Kommunalisierbarkeit der Aufgabe festgestellt. Die Gutachter haben sich gegen eine Kommunalisierung der Schulaufsicht ausgesprochen: Bei einer Finanzierung des Schulpersonals durch das Land und einer Verwaltung des Personals durch die Kommunen könne es zu administrativen und politischen Konflikten und Reibungsverlusten kommen.[264] Darüber hinaus bedürfe es aufgrund des demografischen Wandels eines zentral gesteuerten und flexiblen Einsatzes von Lehrkräften; dies wäre bei einer Kommunalisierung landesweit kaum möglich.

Für eine Kommunalisierung sprechen mögliche Synergieeffekte mit der auf kommunaler Ebene angesiedelten Schulträgerschaft. Dadurch könnte auf die Probleme vor Ort schneller reagiert werden.[265] Weitere Synergieeffekte könnten durch eine bessere Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendarbeit und –hilfe vor Ort entstehen.[266]

Die Enquete-Kommission sieht von einer Kommunalisierungsempfehlung auch mit Blick auf die bereits laufende Vorbereitung zur Bildung einer Landesschulagentur ab.[267]

31. Schulpsychologische Beratung

Die Schulpsychologische Beratung *„dient der Sicherung der präventiven und akuten schulpsychologischen Beratung von Schülerinnen und Schülern, Eltern, Lehrkräften und Schulen und der Beratung der Schulaufsicht sowie Einbeziehung bei Maßnahmen der Krisenintervention und in Notfallteams“.*[268] Sie wird in den sechs staatlichen Schulämtern und an weiteren 12 Standorten der Landkreise und kreisfreien Städte mit 32 VZE wahrgenommen.

Die AG Aufgabenerfassung hat die Kommunalisierbarkeit der Aufgabe festgestellt. Die Gutachter sprechen sich grundsätzlich für die Kommunalisierung aus. Diese biete die Möglichkeit, die Schulpsychologische Beratung – zusammen mit den auf kommunaler Ebene verorteten Sozial- und Jugendämtern – in eine ganzheitliche

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Zuständigkeiten. Vor der Reform 2003 war für jeden Landkreis und für jede kreisfreie Stadt eines von 18 Schulämtern als untere Landesbehörde zuständig. Die Landesregierung plant zurzeit, die sechs staatlichen Schulämter in eine Landesschulagentur mit Hauptsitz in Potsdam und vier Außenstellen umzuwandeln.

[264] Dies wird am Beispiel von Baden-Württemberg verdeutlicht: Die 2005 vorgenommene Kommunalisierung wurde 2009 zurückgenommen, um einer Zersplitterung der Aufsicht in zu kleine Einheiten, einem Rückgang in der Aufsicht sowie einzelnen Eingriffen von Landträten in die Fachlichkeit der Schulverwaltung entgegenzuwirken. Die positiven Effekte einer Kommunalisierung, wie die Kooperationsfähigkeit der Schulaufsicht vor Ort, wurden demgegenüber zurückgestellt. Vgl. *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 87 ff.

[265] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

[266] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 88.

[267] Ergebnis Klausurtagung EK v.13.06.2013: für Kommunalisierung (2:8:3).

[268] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 89.

Fallbearbeitung einzubinden und damit zugleich in das Gesamtbild der örtlichen Sozial- und Jugendpolitik passgenau einzufügen.[269]

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Verlagerung der Schulpsychologischen Beratung(saufgabe) auf die Landkreise und kreisfreien Städte.[270]

32. Bestellung der Schulleitung (sowie Gewährung weitgehender Selbstverwaltungsrechte)

Das Land als Dienstherr entscheidet über die Bestellung von Schulleitungen der Schulen in öffentlicher Trägerschaft.

Die Enquete-Kommission hat über eine stärkere Beteiligung der kommunalen Schulträger bei der Besetzung der Schulleitung diskutiert, damit die örtlichen Verhältnisse und Besonderheiten besser im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können.[271] Einer vollständigen Kommunalisierung der Aufgabe stehen rechtliche Gründe entgegen.

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben diese Aufgabe nicht erörtert.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, wie die Mitentscheidungsbefugnisse des Schulträgers insbesondere bei der Bestellung der Schulleitung stärker ausgeformt werden können.[272]

33. Entscheidungen über Anträge, den Besuch einer anderen Grundschule gestatten

Schülerinnen und Schüler der Grundschulen besuchen die für ihren Wohnort zuständige Grundschule. Aus wichtigen Gründen kann der Besuch einer anderen Schule beantragt werden. Über den Antrag entscheidet das staatliche Schulamt, im Benehmen mit dem Träger der anderen Schule und nach Anhörung des Trägers der zuständigen Schule (§ 106 Abs. 4 BbgSchulG).

Im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes ist eine Kommunalisierung bereits erprobt worden.

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben diese Aufgabe nicht erörtert.

Gegen die Kommunalisierung sprechen mögliche Probleme bei der Lehrerkapazitätsberechnung sowie für die Schulstrukturplanung des Landes.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[269] Ebd., S. 89 f.
[270] Ergebnis Klausurtagung EK vom 13.06.2013: für Kommunalisierung (13:0:0).
[271] In Nordrhein-Westfalen wird den kommunalen Schulträgern ein entsprechendes Vetorecht eingeräumt.
[272] Einstimmiger Beschluss (12:0:1), P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Die Erfahrungen im Rahmen des Erprobungsgesetzes sprechen für eine Kommunalisierung. Die festgestellten Fallzahlen können derzeit nicht zu einem Problem für die Lehrerkapazitätsberechnung und Schulstrukturplanung führen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Entscheidungszuständigkeit über den Besuch einer anderen Grundschule auf den Träger der aufzunehmenden Schule.[273]

34. Weiterbildung

Der Aufgabenbereich der Weiterbildung beinhaltet die Bearbeitung von Grundsatzangelegenheiten, die Koordinierung des Lebenslangen Lernens (auch die Weiterbildung von Erwachsenen). Die Aufgabe wird im MBJS mit zwei VZE wahrgenommen.

Die AG Aufgabenerfassung hat vorgeschlagen, im Bereich der Weiterbildung nur jene Aufgaben durch das Land erbringen zu lassen, die durch den Bund vorgeschrieben sind.[274]

Weiterhin wurde vorgeschlagen zu überprüfen, welche dieser Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden könnten.[275]

Das Plenum der Enquete-Kommission hat sich nicht näher mit diesem Aufgabenbereich befasst. Es wird keine Empfehlung abgegeben.

35. Sportförderung

Im Bereich der Sportentwicklung und Sportförderung werden auf Grundlage des Sportförderungsgesetzes jährlich insgesamt 15 Mio. Euro an Fördermitteln über den Landessportbund vergeben. Die Aufgabe wird mit zwei VZE im MBJS wahrgenommen.

Gegen eine Kommunalisierung spricht, dass die Fördermittelvergabe über den Landessportbund nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgt, sondern dass eine Schwerpunktförderung ermöglicht wird.[276]

Der Enquete-Kommission liegen keine Vorschläge für eine veränderte Aufgabenwahrnehmung vor.[277] Sie empfiehlt die Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeit für die Sportförderung.[278]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[273] Ergebnis Klausurtagung EK vom 13.06.2013: Für Kommunalisierung (12:1:0).
[274] Die Gutachter haben diese Aufgabe nicht geprüft, da es sich nicht um einen Vorschlag zur Kommunalisierung handelt.
[275] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[276] Ebd.
[277] Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben diese Aufgabe nicht geprüft.

36. Regionalplanung

In den Aufgabenbereich der Regionalplanung fällt die Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen zur Konkretisierung der Landesraumplanung für die Regionen. Die Aufgabe wird von fünf Regionalen Planungsgemeinschaften[279] als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit insgesamt 25,8 VZE wahrgenommen. In den Regionalen Planungsgemeinschaften sind die jeweiligen Landkreise und kreisfreien Städte sowie amtsfreie Gemeinden und Ämter (ab einer Einwohnerzahl von >10.000) vertreten.

Gegen eine Kommunalisierung auf die aktuelle Kreisstruktur (14+4) spricht, dass ein Regionalplan mehrere Landkreise erfasst und eine Kommunalisierung dementsprechend eine Zersplitterung bewirken würde.

Für eine Kommunalisierung sprechen die Mitarbeiter- und Fallzahlen sowie die grundsätzlich dezentrale Aufgabenwahrnehmungsmöglichkeit, für die Regionalkenntnisse und eine regionale Vernetzung ohnehin von Vorteil sind.[280]

Die AG Aufgabenerfassung hat angeregt, dass eine geeignete Form gefunden werden soll, die eine angemessene Interessenvertretung der Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern ermöglicht.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Überprüfung. Sobald die künftige Anzahl der Kreise, kreisfreien Städte, Ämter und Gemeinden feststeht, soll eine Übertragung auf die Kreisebene geprüft werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die gemeindliche Ebene bei der Regionalplanung beteiligt wird.[281]

37. Erlaubnis- und Lizenzverfahren für den Güterkraftverkehr und Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO

Die Erlaubnis- und Lizenzverfahren für den Güterkraftverkehr (Fälle 2010: 1.886; 2009: 1.912) und Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO (Fälle 2010: 2.383; 2009: 2.340) sind Teilaufgaben der Bereiche „Genehmigungen im Bereich Personenbeförderung, Eisenbahn, Güterkraftverkehr“ und „Straßenverkehrsrechtsangelegenheiten“ im Geschäftsbereich des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL), die im Landesamt für Bauen und Verkehr derzeit von 38 VZE wahrgenommen werden.

Die Ausstellung einer Erlaubnis wird für den Betrieb gewerblichen Güterkraftverkehrs mit Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t benötigt.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[278] Einstimmiger Beschluss (12:0:1), P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[279] Prignitz-Oberhavel, Uckermark-Barnim, Oderland-Spree, Lausitz-Spreewald und Havelland-Fläming.
[280] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[281] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (13:0:0).

Eine sogenannte Gemeinschaftslizenz und eine Fahrerbescheinigung[282] werden für den grenzüberschreitenden gewerblichen Güterkraftverkehr mit Staaten der Europäischen Union (EU) und den zusätzlichen nicht zur EU gehörenden Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) benötigt.[283] Die dafür zuständigen Mitarbeiter des LBV haben ihren Sitz in Cottbus.[284]

Darüber hinaus kann das LBV nach § 70 StVZO Ausnahmen von Vorschriften dieser Verordnung genehmigen, die ein amtlich anerkannter Sachverständiger für den Kraftfahrzeugverkehr zuvor in einem Gutachten zum Betrieb des Fahrzeuges oder des Zuges festgestellt hat. Das LBV prüft nach Eingang eines schriftlichen Antrags zusammen mit dem Gutachter, ob eine Abweichung von den fernerhin genehmigten technischen Merkmalen erlaubt ist. Die dafür zuständigen Mitarbeiter des LBV haben ihren Sitz in Hoppegarten.[285]

Für eine Kommunalisierung sprechen die bereits auf der Kreisebene vorhandenen Straßenverkehrsamtsstrukturen. Eine politische Steuerung der Aufgabe durch die Landräte ist ebenfalls als unproblematisch anzusehen.[286]

Gegen eine Kommunalisierung spricht der verhältnismäßig geringe Personalbestand.[287] Außerdem werden nach Erkenntnissen der Gutachter diese Aufgaben in der Regel in den anderen Bundesländern nicht durch kommunale Behörden oder Einrichtungen erledigt.

Die AG Aufgabenerfassung hat sich für eine Kommunalisierung der Aufgabe ausgesprochen. Die Gutachter halten eine Kommunalisierung dieser Aufgabe grundsätzlich für möglich, jedoch aufgrund des geringen Personalbestandes lediglich in einem stark konsolidierten Szenario, *„da dann mit einer weitgehenden Kompensierung der möglicherweise eintretenden wirtschaftlichen Nachteile durch die Erzielung von Synergieeffekten mit den bereits auf der Kreisebene vorhandenen Verkehrsbehörden“*[288] zu rechnen sei.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Überprüfung.[289]

37a. Verkehr

Die dem Geschäftsbereich des MIL zugewiesenen Aufgaben im gesamten Arbeitsbereich Verkehr des LBV werden derzeit von ca. 90 VZE dezentral an vier Standorten des Landes Brandenburg wahrgenommen. Zu den Aufgaben gehören die Betriebs-, Verkehrs- und Tarifgenehmigungen für Verkehr auf der Straße, der

[282] Gilt nur für Fahrer als Staatsangehörige von Drittstaaten, *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 37.
[283] Hier: Norwegen, Island, Lichtenstein, Schweiz; *Bogumil/Ebinger*, ebd.
[284] *Bogumil/Ebinger*.
[285] Ebd.
[286] Ebd.
[287] Ebd., S. 38.
[288] Ebd.
[289] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (13:0:0).

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

gewerbliche Güterverkehr, der Schiffsverkehr auf Landeswasserstraßen, die Überwachung von Prüfstützpunkten für LKW und PKW, die Anerkennung von Prüfingenieuren, die Prüfung von Fahrlehrern, die Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange sowie Förderverfahren im Bereich des ÖPNV.

Für eine Kommunalisierung sprechen die Anzahl der Mitarbeiter im gesamten Arbeitsbereich Verkehr des LBV, die dezentrale Grundstruktur des LBV, die (teilweise) hohen Fallzahlen sowie die teilweise regionale Aufgabenwahrnehmung im LBV, die vor allem Vorort-Kenntnisse und Vorort-Tätigkeiten voraussetzt.[290] Darüber hinaus werden derzeit im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes weitere verkehrsbehördliche Aufgaben auf die Kommunalebene verlagert. Zudem existieren Straßenverkehrsbehörden auf kreislicher Ebene.[291]

Als zentrale Gesichtspunkte, die einer Kommunalisierung entgegenstehen, können die bislang zentrale Wahrnehmung diverser Teilaufgaben[292] des Arbeitsbereiches Verkehr und der innere Zusammenhang mit anderen verkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren genannt werden. Auch die nur geringen Fallzahlen einiger Teilaufgaben und der zum Teil erforderliche hohe Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter des LBV sprechen gegen eine Aufgabenübertragung.

Die Enquete-Kommission empfiehlt nach allem eine vertiefte Überprüfung des gesamten Aufgabenbereiches Verkehr des LBV.[293]

38. Städtebau und Bautechnik

Zum Bereich Städtebau und Bautechnik gehören die Teilaufgaben „Förderverfahren Bund-Länder-Programme Städtebau“ und „Bautechnisches Prüfamt nach BbgBauPrüfV“, die derzeit im LBV dezentral an vier Standorten im Land Brandenburg wahrgenommen werden (ca. 70 VZE).

Die bereits praktizierte dezentrale Aufgabenwahrnehmung und die hohe Mitarbeiterzahl sind Argumente für die Kommunalisierung der Aufgabe. Zudem sind Kenntnisse der jeweiligen Region erforderlich und die Durchführung der Förderverfahren stellen sich notwendigerweise als Vor-Ort-Tätigkeiten dar. Überdies verfügen die Landkreise bereits in den Bereichen Kreisentwicklung/Planung über förderrelevante Kapazitäten.[294]

Gegen eine Kommunalisierung kann der hohe Spezialisierungsgrad vor allem im Bereich der Bautechnik eingewandt werden. Zudem ist eine Steuerung der Förderverfahren durch das Land notwendig.

[290] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[291] Ebd.
[292] Siehe Nr. 37 Erlaubnis- und Lizenzverfahren für den Güterkraftverkehr und Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO.
[293] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (13:0:0).
[294] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Diese Aufgabe wurde von der AG Aufgabenerfassung und den Gutachtern nicht erörtert.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Überprüfung.[295]

39. Zustimmung zu Vorhaben öffentlicher Bauherren

Bauvorhaben öffentlicher Bauherren sind derzeit im Land Brandenburg vom Genehmigungserfordernis und den hiermit verbundenen Kosten befreit; die – kostenfreie – Prüfung der öffentlichen Bauvorhaben erfolgt durch das LBV.

Mit der Kommunalisierung der Aufgabe entfällt die bislang bestehende Doppelstruktur für die Genehmigung von Bauvorhaben: Die auch sonst zuständigen kommunalen Bauaufsichtsbehörden haben sodann auch die Vorhaben der öffentlichen Bauvorhaben – kostenpflichtig (also zusätzliche Kosten für Bund und Land[!]) – zu prüfen und genehmigen. Hiermit verlagert sich zugleich das der Baugenehmigung innewohnende Haftungsrisiko auf die Kommunen. Für eine Kommunalisierung spricht insbesondere die Tatsache, dass die Erteilung von „Quasi-Baugenehmigungen“ für Bauvorhaben des Bundes und der Länder keine ministerielle Aufgabe ist. Außerdem existieren bereits fachliche Kompetenzen der Bauaufsichtsbehörden auf der kommunalen Ebene.

Bei einer Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene entsteht allerdings ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand.[296] Die bauordnungsrechtliche Behördenstruktur zwingt im Übrigen dazu, dass im Falle der Kommunalisierung untere Behörden die Anträge der oberen Behörden zu bearbeiten haben. Diese potenzielle Aufgabenverlagerung wurde weder von der AG Aufgabenerfassung noch von den Gutachtern geprüft.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Verlagerung der Aufgabe auf die Kreisebene.[297]

40. Straßenbau und Straßenbetrieb

Die mit dem Straßenbau und Straßenbetrieb zusammenhängenden Probleme sind derart komplex, dass sie den Gegenstand eines von der Enquete-Kommission bei der Landesregierung erbetenen Gutachtens gebildet haben.[298] Bei der Analyse dieser Aufgabe stellt sich die Frage, welches Infrastrukturangebot, konkret: welches Straßennetz in welcher Qualität den Bürgern künftig zur Verfügung gestellt werden kann, in aller Schärfe. Von entscheidender Bedeutung ist die Ausdifferenzierung des Gesamtstraßennetzes in ein *Leistungsnetz* (die Bundesautobahnen und wichtige

[295] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (11:1:1).
[296] In dem Fall müssten das Land Brandenburg und der Bund Bauanträge stellen.
[297] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (7:5:1).
[298] *Bogumil/Ebinger*, Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft, 2013.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Bundesstraßen [sog. Blaues Netz]), das *Grundnetz* (die sonstigen Bundes- und Landesstraßen), das *Grüne Netz* (Landesstraßen) und die Kreisstraßen. Während das Land Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen ist, sind die Landkreise für die Kreisstraßen und die Gemeinden für die Gemeindestraßen zuständig. Hiermit ist zugleich klargestellt, dass die Umwidmung/ die „Herabstufung" von Landesstraßen zu Kreisstraßen oder auch die Nivellierung dieser kategorialen Unterschiede zu gravierenden Verschiebungen bei der Kostenbelastung der Straßenbaulastträger führen kann. Dies gilt insbesondere für die Kategorisierung der Straßen des Grünen Netzes: Zwei Drittel der derzeit zu den Landesstraßen zählenden Straßenkilometer des *Grünen Netzes* (ca. 2.060 Straßenkilometer) erfüllen die an eine Landesstraße – sachlich aus deren verkehrlicher Bedeutung ableitbaren – zu stellenden gesetzlichen Anforderungen nicht.[299]

Die Verwaltung der Bundesfern- und Landesstraßen sowie die staatliche Aufsicht über die Kreisstraßen und die Gemeindestraßen kreisfreier Städte erfolgt durch die staatliche Straßenbauverwaltung. Mit Ausnahme des Landkreises Dahme-Spreewald bewirtschaften die Landkreise die Kreisstraßen mit individuellen Strategien. Auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden halten für ihre Straßenbewirtschaftung überwiegend eigene Verwaltungsstrukturen und Kapazitäten vor.

In der staatlichen Straßenbauverwaltung können drei zentrale Aufgabenbereiche unterschieden werden: Bau[300] und Erhaltung[301], Betrieb[302] und Unterhaltung[303] sowie die Straßenverwaltung[304].[305]

Entwurf 27.09.2013, 12 Uhr

[299] Ebd.

[300] „Zum *Baubereich* zählen der Neubau, die Erweiterung, Um- und Ausbaumaßnahmen sowie die (systematische) Erhaltung von Straßen und Brücken. Im Einzelnen geht es hier für Bundesfernstraßen um die Vorbereitung und Durchführung von Neubau-, Um- und Ausbaumaßnahmen sowie Erhaltungsmaßnahmen im Rahmen der Auftragsverwaltung, für Landesstraßen um die Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) und Bauabrechnung, die Öffentlichkeitsarbeit bei Baumaßnahmen, die Brückenprüfung nach DIN 1076, die Qualitätssicherung und Zulassung von Straßenbaustoffen sowie Anerkennung und Überwachung von Baustoffprüfstellen, die Umsetzung des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes im Straßenbau sowie die Erhaltung des Anlagevermögens." Siehe *Bogumil/Ebinger* (Straßenbauverwaltung), S. 14.

[301] Die *Erhaltung* beinhaltet die „Instandsetzung" und „Erneuerung" von Straßen.

[302] *Betrieb* meint die betriebliche Unterhaltung und Straßenunterhaltung (Instandhaltung), also die „Gesamtheit der Maßnahmen nicht baulicher Art zur Gewährleistung der bestimmungsgemäßen und sicheren Nutzung von Straßen." Hierzu zählen der Winterdienst, die Grünpflege, die Straßenreinigung und die Straßenausstattung, wie z.B. Verkehrszeichen, Schutzplanken oder Fahrbahnmarkierungen.

[303] *Unterhaltung* ist die bauliche Unterhaltung und die Straßeninstandhaltung, also die „Gesamtheit der baulichen Maßnahmen kleineren Umfangs zur Verkehrssicherung und Substanzerhaltung, die unmittelbar nach dem Auftreten eines örtlich begrenzten Schadens ausgeführt werden", wie kleinräumige Flickarbeiten oder das Vergießen von Rissen. Konkret geht es bei Betrieb und Unterhaltung um die Erfüllung der Straßenverkehrssicherungspflicht als Amtspflicht auf den Betriebsstrecken der Bundesautobahnen sowie der Bundes- und Landesstraßen.

[304] Die *Straßenverwaltung* umfasst neben straßenrechtlichen Angelegenheiten auch verkehrsrechtliche Aufgaben. Im Einzelnen geht es hier um die Durchführung von Verwaltungsverfahren zu Widmungen, Umstufungen, Einziehungen und Ortsdurchfahrt-Festsetzungen, die Bearbeitung von Anträgen zur Sondernutzung, Zufahrten, Leitungsverlegungen und Ausnahmen vom Anbauverbot an Bundesfern- und Landesstraßen, die Abgabe von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange (TöB) zu Planungen von Vorhaben Dritter, die den

Die in die Zuständigkeit des Landes fallenden Aufgaben nimmt der zum 1. Januar 2005 gebildete *Landesbetrieb Straßenwesen* (LS) wahr. Dessen Zuständigkeit erstreckt sich über die Landesstraßen hinaus auf 795 Straßenkilometer Bundesautobahn und 2.797 Straßenkilometer Bundesstraßen (davon 560 km Ortsdurchfahrten, Stand: 1. Januar 2012), weiterhin auf 2.489 Brücken, davon 1.010 an Bundesautobahnen, 738 an Bundesstraßen und 741 an Landesstraßen. Der LS Bau erhält, unterhält und betreibt die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen für den Bund im Wege der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG, § 22 Abs. 1 FStrG. Die hierfür erforderlichen Straßenbetriebsdienstmitarbeiterstellen werden mit Blick auf die Kostenerstattung durch den Bund im Haushaltsplan und in der Personalbedarfsplanung gesondert ausgewiesen.[306]

Aktuell verfügt der Landesbetrieb über drei Niederlassungen mit jeweils einer Außenstelle für den Zuständigkeitsbereich Landes- und Bundesstraßen und 33 dezentrale Straßenmeistereien. Für den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen ist die Niederlassung „Autobahn“ mit 12 Autobahnmeistereien zuständig.[307]

Im Zeitraum vom 1. Januar 2005 (also seit Gründung des LS) bis zum 1. Januar 2013 sind 442 (Landes-)Stellen eingespart worden. Die Personalbedarfsplanung des Landes bis 2018 sieht eine weitere Reduzierung um 358 Stellen vor. Das Einsparvolumen des LS in diesem 14-Jahreszeitraum beträgt mithin 32 Prozent.

Die Straßenbauverwaltungen der Landkreise weisen bei unterschiedlicher Ausgangslage der in Bezug auf die „Straßenlandschaft“ tatsächlichen Gegebenheiten sehr heterogene Strukturen auf: Die Länge des betreuten Netzes, dessen konkrete Zusammensetzung (Spuren, Breite, Radwege) und die aus unterschiedlicher Topografie folgenden Anforderungen finden ihren Niederschlag in deutlich unterscheidbaren Mitarbeiterzahlen und Bewirtschaftungskonzepten. Hinsichtlich des betreuten Straßennetzes reicht die Spannbreite von 58 (Barnim) bis zu 380 Straßenkilometer (Uckermark); der Durchschnitt beträgt 212 Straßenkilometer. Neun der vierzehn bestehenden Landkreise verfügen über eine eigene Straßenmeisterei. Die anderen fünf Landkreise vergeben nicht nur für den Winterdienst, sondern auch für die Planung und den Bau, die Instandsetzung, die

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Straßenbaulastträger betreffen (können), die Beteiligung und Anhörung bei Verordnungen und Satzungen kommunaler Körperschaften z.B. im Umweltbereich, wie Trinkwasserschutz etc., das Führen und Pflegen der Straßendateninformationsbank (SIB) für BAB, Bundes- und Landesstraßen, die Liegenschaftsverwaltung, die Wahrnehmung der Aufgaben der Straßenaufsicht über Landesstraßen, die nicht in der Baulast des Landes stehen, sowie über Kreisstraßen und Gemeindestraßen kreisfreier Städte, die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde für die Autobahn, den Erlass von verkehrsrechtlichen Anordnungen gem. StVO § 45 (2) als Straßenbaubehörde, die Wahrnehmung der Aufgaben als Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde für Großraum- und Schwertransporte sowie die Wahrnehmung der Aufgaben der Verkehrssicherheit und der technischen Anlagen/ Verkehrslenkung.

[305] *Bogumil/Ebinger*, Straßenbauverwaltung, S.13.

[306] *Bogumil/Ebinger*, Kommunalisierung, S. 42.

[307] Ebd., S. 40.

bauliche und betriebliche Unterhaltung komplett oder nahezu komplett Fremdaufträge.

Im Rahmen der – Organisationsmodelle in verschiedenen Bundesländern vergleichenden – Begutachtung des Straßenwesens konnten im Wesentlichen drei Organisationsoptionen identifiziert werden:

- die Privatisierung des betrieblichen und baulichen Unterhalts,
- die Kommunalisierung des Betriebs von Landes- und Bundesstraßen auf die Kreisebene sowie
- die Zusammenführung der Zuständigkeiten für betriebliche und bauliche Unterhaltung auf staatlicher Ebene bei Beibehaltung der überkommenen Baulastträgerschaft.[308]

Die *Privatisierung des Betriebsdienstes* wurde in Thüringen flächendeckend und in mehreren anderen Bundesländern in Form von Pilotversuchen getestet.[309] Insbesondere die finanziellen Auswirkungen der Privatisierung werden mittlerweile sehr kritisch gesehen. Insgesamt scheinen sich eine Reihe von Nachteilen der Privatisierung derart zu summieren, dass der private Betrieb mindestens gleich hohe oder sogar deutlich höhere Kosten als der Betrieb in klassischen staatlichen Strukturen aufweist. Die Mehrkosten bei der Beauftragung Privater sind u.a. das Resultat der den privaten Betrieb treffenden Umsatzsteuerpflicht, der dem privaten Betreiber zu unterstellenden Gewinnabsicht und, im Vergleich zu einer staatlichen/ kommunalen Organisationsform, deutlich erhöhter Koordinations- und Kontrollkosten. Bei alledem kann der privatwirtschaftliche Wettbewerb wegen dessen in diesem Segment spezifischer Begrenztheit keine hinreichenden positiven Effekte erzeugen.[310]

In Baden-Württemberg und Sachsen hat sich der Gesetzgeber für die *Kommunalisierung des Betriebsdienstes* entschieden. Für dieses Modell sprechen – jedenfalls bei „konsolidierten“ kreislichen Größenzuschnitten – gleich mehrere Gründe: Zum einen können die aus dem Bestehen von Doppelstrukturen auf staatlicher und kreislicher Ebene resultierenden Probleme und Mehrkosten wirkungsvoll aufgelöst werden. Die Integration des bisher stark fragmentierten Streckennetzes auf Kreisebene könnte insgesamt und insbesondere im Winterdienst zu wirtschaftlicheren Abläufen führen. Zum anderen sind durch die Bündelung des Straßenbetriebsdienstes auf kreislicher Ebene Synergieeffekte aufgrund der Nähe zu den Aufgaben der Verkehrsbehörden, Ordnungsämter,

[308] *Bogumil/Ebinger*, Straßenbauverwaltung, S. 41.
[309] Ebd., S. 45.
[310] Ebd., S. 65.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Katastrophenschutzbehörden, der Wirtschaftsförderung und anderes mehr erzielbar. Schließlich kann mit der Aufgabenübertragung die Zunahme ortsnaher Entscheidungskompetenz, insbesondere im Hinblick auf die Prioritätensetzung bei der Unterhaltung und Erhaltung des Netzes, verbunden sein.

Allerdings kann die Herauslösung des Betriebs von Landes- und Bundesstraßen aus dem Gesamtsystem der Straßenverwaltung und die Bündelung dieser Aufgaben auf der Kreisebene zu beträchtlichen und dauerhaften Koordinations- und Steuerungsproblemen und hiermit verbundenen Kosten führen. Die Erfahrungen in Baden-Württemberg belegen die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von kommunaler Verantwortlichkeit für betriebliche und bauliche *Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen* und staatlicher Zuständigkeit für die bauliche Erhaltung im Rahmen der *Instandsetzung und Erneuerung* der Straßen. Eben diese mit Blick auf die Kostenlast erforderliche Abgrenzung – ist die Schadensbeseitigung noch dem Bereich der Unterhaltung und Instandhaltung zuzuordnen, oder als Erhaltungsmaßnahme zu qualifizieren? – führt nicht selten zu heftigstem Streit und Blockaden.

Gegen eine Kommunalisierung des Straßenbetriebsdienstes werden weiterhin die folgenden Einwände erhoben: Die Rahmenbedingungen und Bewirtschaftsphilosophien der Straßenverwaltungen auf Landkreisebene sind (zu) unterschiedlich. Zur Erzielung von Synergieeffekten müssten die Straßenmeistereien des Landes (einschließlich des Personals) in nur kurzer Übergangszeit in die in den verschiedenen Landkreisen praktizierten Betriebsmodelle integriert werden. Schwierigkeiten bestehen insoweit gerade für Landkreise mit hohen Fremdvergabeanteilen und/ oder geringen Eigenkapazitäten; die dort bisher praktizierten Konzepte könnten jedenfalls nicht fortgeführt werden. Ferner würde die mit einer Kommunalisierung einhergehende Dezentralisierung der Aufgaben zu zusätzlichen Personalausgaben und damit zu Mehrkosten für das Land führen. Letztlich würde die Kommunalisierung von Teilen des Straßenwesens auch eine starke und umfassende Fachaufsicht des Landes über den kommunalen Vollzug erfordern, um die einheitliche Qualität der Aufgabenwahrnehmung, eine faire Aufteilung der Kosten und eine paritätische regionale Verteilung der knappen Ressourcen zu gewährleisten. Die sächsischen Erfahrungen mit der Kommunalisierung der Aufgaben des Straßenwesens sind zudem ein deutlicher Beleg dafür, dass einem nur scheinbar erweiterten Handlungsspielraum der Landräte durch die Wahrnehmung der Aufgabe als Auftragsangelegenheit engste Grenzen gesetzt würden.

Das „Gegenmodell“, die Bündelung der an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen anfallenden Aufgaben auf staatlicher Ebene, wird u.a. in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein praktiziert. Das geltende Brandenburgische Straßengesetz ermöglicht durch § 46 Abs. 3 eine Art Aufgabenbündelung auf vertraglicher Grundlage: Die Landkreise können dem LS

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

gegen Ersatz der entstehenden Kosten die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus übertragen. Die Rechte der Landkreise als Straßenbaulastträger bleiben von dieser Übertragung ausdrücklich unberührt. Mit dieser Option, die bisher nur vom Landkreis Dahme-Spreewald in Anspruch genommen wird, können die bestehenden infrastrukturellen Doppelungen reduziert und die Auslastung von Personal, Fahrzeugen und Geräten optimiert werden. Zudem wird auf diesem Wege die Abhängigkeit von Dritten bei der Wahrnehmung von Planungs- und Bauherrentätigkeiten reduziert. Auch können auf diese Weise bei den Gemeinkosten beider Verwaltungsträger Einsparungen erzielt werden. Die Übernahme weiterer Kreisstraßennetze durch den LS steigert dessen Wirtschaftlichkeit und wirkt der bestehenden Fragmentierung der Netze und einer damit einhergehenden erschwerten Bewirtschaftung entgegen. Die mit der Übernahme des Betriebsdienstes für Kreisstraßen verbundene Integration des betroffenen Kreispersonals kann der LS leisten, wie bereits am Beispiel des ehemaligen Personals des Landkreises Dahme-Spreewald nachgewiesen wurde.[311]

Die Gutachter haben nach allem in ihrem Gutachten empfohlen, von einer Kommunalisierung der Aufgaben des LS abzusehen; stattdessen solle das Modell der staatlichen Aufgabenwahrnehmung für die Kreisebene attraktiver gemacht werden.

Die Enquete-Kommission macht sich die gutachterlichen Empfehlungen zu Eigen und spricht sich damit gegen eine Kommunalisierung der staatlichen Straßenbauverwaltung aus.[312]

41. Vergabe von Fördermitteln aus der Jagdabgabe

Die Jagdabgabe wird mit der Gebühr für den Jagdschein erhoben und ist ausschließlich für die Förderung des Jagdwesens zu verwenden (Fördervolumen 2011: ca. 256.000 Euro). Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) legt als Oberste Jagdbehörde die Höhe der Gebühr fest und entscheidet nach einem Antragsverfahren über die Verwendung der Fördermittel. Für die Antragsbearbeitung ist im MIL 1 VZE vorgesehen (2009 und 2010: 79 bzw. 64 Anträge).

Für eine Kommunalisierung spricht zum einen, dass die bereits bei den Landkreisen und kreisfreien Städte angesiedelten Unteren Jagdbehörden[313] die mit der Antragsbearbeitung verbundenen Verwaltungsaufgaben leisten könnten. Zum anderen würde mit der Kommunalisierung eine die Selbstverwaltung stärkende

Soernirst 27.09.2013, 12 Uhr

[311] *Bogumil/Ebinger*, Straßenbauverwaltung, S. 64.
[312] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (0:13:0).
[313] Die Unteren Jagdbehörden sind Antrags- und Genehmigungsstelle für den Jagdschein und erheben die Jagdabgabe.

Entscheidungskompetenz für die kommunalen Vertretungen (Kreistage und Stadtverordnetenversammlungen) geschaffen.[314]

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben zu dieser Aufgabe keine Empfehlungen abgegeben.

Wesentliche Argumente gegen eine Kommunalisierung hat die Enquete-Kommission nicht feststellen können. Daher empfiehlt sie die Übertragung der Vergabe von Fördermitteln aus der Jagdabgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte.[315]

42. Agrarförderung/Förderung Ländliche Entwicklung

Der Aufgabenbereich Agrarförderung/Förderung Ländliche Entwicklung ist von großer wirtschaftlicher Bedeutung und ist auf zwei Säulen gegründet: Zum einen werden Fördermittel als Betriebsprämie für Agrarumweltmaßnahmen durch das Land gezahlt und durch die Kreise verteilt (rd. 500 Mio. Euro/Jahr). Zum anderen werden Fördermittel für die Agrarförderung ländlicher Raum und Entwicklung vergeben (rd. 120 Mio. Euro/Jahr). Die Aufgabe wird mit 137 VZE im Geschäftsbereich des MIL an sieben Standorten im Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) wahrgenommen.[316] Im Freistaat Sachsen wurde die Aufgabe in der jüngsten Funktional- und Gebietsreform 2008 kommunalisiert.

Die AG Aufgabenerfassung hält die Aufgabe für grundsätzlich kommunalisierbar. Die Gutachter empfehlen keine Kommunalisierung.

Die Gutachter führen gegen eine Kommunalisierung das hohe Anlastungsrisiko an. Sollten Fördermittel durch die Landkreise/ kreisfreien Städte nicht vorschriftenkonform vergeben werden, sind nicht diese, sondern das Land zu einer Rückerstattung der Fördermittel an die EU verpflichtet. Darüber hinaus seien Synergie- oder Einspareffekte nicht spezifizierbar.[317]

Für eine Kommunalisierung spricht, dass, ebenso wie im Freistaat Sachsen, das Anlastungsrisiko für das Land durch entsprechende gesetzliche Regelungen zur Inpflichtnahme der Kommunen im Schadensfall geregelt werden kann. Im Übrigen werden bereits heute die wesentlichen Vorarbeiten der Fördermittelvergabe durch die Landkreise und kreisfreien Städte geleistet. Auch die Aufgabenerledigung im LELF erfolgt bereits dezentral.[318]

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[314] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[315] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (11:0:2).
[316] *Bogumil/Ebinger*, Kommunalisierung, S. 48.
[317] Ebd.
[318] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Insbesondere in Kombination mit einer möglichen Kommunalisierung der Flurneuordnung (Nr. 43) könnte den Kommunen ein wesentlicher Gestaltungsspielraum für die Entwicklung des ländlichen Raums geschaffen werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Prüfung der Möglichkeit einer Kommunalisierung Agrarförderung/Förderung Ländliche Entwicklung,[319] insbesondere unter Einbeziehung der Erfahrungen aus Sachsen.

43. Flurneuordnung

Die Flurneuordnung ist das Verfahren zur Entwicklung und Neuordnung des ländlichen Raums, um die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und die allgemeine Landeskultur und Landesentwicklung zu fördern. Dazu werden bodenordnende und andere Maßnahmen mit dem Instrument der Flurbereinigung als behördlich geleitetem Verfahren (Bodenordnungsverfahren) durchgeführt. Die Aufgabe wird mit 93 VZE an fünf Standorten im LELF (Geschäftsbereich des MIL) wahrgenommen.[320] In anderen Bundesländern gibt es unterschiedliche Entwicklungen bzgl. der Kommunalisierung der Flurneuordnung.[321]

Die AG Aufgabenerfassung hat die prinzipielle Kommunalisierung der Aufgabe festgestellt. Die Gutachter haben die Kommunalisierung nur in einem stark konsolidierten Kreisszenario „5+1“ empfohlen, wobei sie auf kritische Punkte hingewiesen haben: Die Rechtsstellung von Landkreisen (und Gemeinden) als Verfahrensteilnehmer (§ 10 FlurbG), nach Kommunalisierung der Aufgabe gleichzeitig aber auch verfahrensleitender Behörde (§ 2 Abs. 1 FlurbG) und aufsichtsführender Stelle (§ 17 Abs. 1 FlurbG) über die Teilnehmergemeinschaft und damit über sich selbst sei aus rechtsstaatlichen Gründen problematisch. Darüber hinaus sei aufgrund der Spezifität der Aufgabe eine Übertragung nur auf eine kleine Anzahl von Einheiten sinnvoll.[322]

Für eine Kommunalisierung sprechen die bereits jetzt vorhandene dezentrale Aufgabenwahrnehmung an den fünf Standorten des LELF und mögliche Synergieeffekte mit den auf Kreisebene angesiedelten Katasterämtern.[323] Insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen Kommunalisierung der

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[319] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (2), gegen Kommunalisierung (4), für Überprüfung (6).
[320] Die Katasterämter wurden bereits 1995 auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. In einigen Bundesländern sind deren Aufgaben eng mit der Flurneuordnung verknüpft.
[321] In Baden-Württemberg hat die 2005 erfolgte Kommunalisierung nicht die erhofften Ergebnisse erreicht und soll angepasst werden. In Hessen wurde eine Kommunalisierung Rückgängig gemacht, in Sachsen-Anhalt eine geplante Kommunalisierung nicht realisiert. In Sachsen wurde die Aufgabe im Zuge der Gebietsreform kommunalisiert, eine Evaluation liegt der Kommission zwar nicht vor, jedoch äußerte sich *Jacob* vom Sächsischen Landkreistag in der 11. Sitzung der EK positiv über die Ergebnisse der Kommunalisierung. Siehe hierzu *Bogumil/Ebinger*, Kommunalisierung, S. 50 ff.
[322] Ebd.
[323] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Agrarförderung/Förderung Ländliche Entwicklung (lfd. Nr. 42) könnte für die Kommunen ein wesentlicher Gestaltungsspielraum für die Entwicklung des ländlichen Raums geschaffen werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Verlagerung der Aufgabe der Flurneuordnung auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte.[324]

44. Labor- und Versuchstätigkeiten

Die AG Aufgabenerfassung hatte erwogen, Labor- und Versuchstätigkeiten im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung (zur übrigen Landwirtschaftsverwaltung siehe 44a) in Form einer Länderkooperation oder privater Aufgabenerledigung durchzuführen.[325] Das Plenum der Enquete-Kommission hat diese Vorschläge nicht näher erläutert und gibt dazu keine Empfehlung ab.

44a. Landwirtschaftsverwaltung

Die Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft werden im LELF (Geschäftsbereich des MIL) mit einem Aufwand von insgesamt 156 VZE (ohne Saisonkräfte) wahrgenommen. Darunter fallen die Aufgaben Ackerbau und Grünland (19 VZE), Agrarökonomie (neun VZE), berufliche Bildung (14 VZE), Gartenbau (elf VZE), Pflanzenschutz (71 VZE), Saatenanerkennung (14 VZE) sowie Tierzucht, Tierhaltung und Fischerei (18 VZE).

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben zu dieser Aufgabe keine Empfehlungen abgegeben.

Gegen eine Kommunalisierung sprechen der hohe Spezialisierungsgrad und die geringen Fallzahlen in einigen Teilaufgaben.

Für eine Kommunalisierung sprechen die bereits jetzt vorhandene dezentrale Aufgabenwahrnehmung an sieben Standorten des LELF, die in Teilen hohen Fallzahlen und Mitarbeiterbestände sowie der starke regionale Bezug einiger Tätigkeiten.

Insgesamt besteht im Aufgabenbereich Landwirtschaft jedoch noch der Bedarf einer vertieften Aufgabenanalyse, insbesondere mit Blick auf die erforderliche Unterscheidung und Abgrenzung von hoheitlichen Aufgaben, fachlicher Grundlagenarbeit und prinzipiell freiwilligen Beratungs- und Forschungsleistungen.[326]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[324] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (10:2:0)
[325] Die Gutachter haben diese Aufgabe nicht geprüft, da es sich nicht um einen Vorschlag zur Kommunalisierung handelt.
[326] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.

Daher empfiehlt die Enquete-Kommission eine vertiefte Überprüfung der Kommunalisierungsoption für den Aufgabenbereich Landwirtschaft.[327]

45-47. Forstverwaltung

Seit ihrer Gründung im Jahre 1991 befindet sich die Landesforstverwaltung (Geschäftsbereich des MIL), einer der personalintensivsten Bereiche der Landesverwaltung, in einem permanenten Anpassungsprozess. Gekennzeichnet ist er durch einen tiefgreifenden Wandel in den Waldeigentumsverhältnissen, einer rasanten Entwicklung der Forsttechnik und sich ständig ändernden Marktverhältnissen. Diese Faktoren sowie der notwendige Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte führen seit Anfang 2000 zu erheblichen strukturellen Veränderungen in der Landesforstverwaltung und einem weit überproportionalen Stellenabbau.[328]

Bereits 1994 wurde ein „Personal- und Organisationskonzept 2005“ vorgelegt, das notwendigen Reform- und Rationalisierungsbedarf erkennen ließ. In einer ersten Umorganisation entstand 1998 unter anderem die „Landesforstanstalt Eberswalde“, in der das damalige Landesforstamt, die Landesanstalt für Forstplanung, die Forstschule Finkenkrug und die Forstliche Forschungsanstalt Eberswalde e.V. zusammengefasst wurden.

Bereits frühzeitig war jedoch absehbar, dass weitere Reformprozesse notwendig sein würden, um den erforderlichen Personalabbau zu realisieren und Effizienzverbesserungen in der Landesforstverwaltung zu erzielen. Eine im Januar 2001 beschlossene Neustrukturierung der Forstverwaltung führte zu einer Neuordnung der Territorialstruktur, in deren Rahmen die Anzahl der Ämter für Forstwirtschaft von 18 auf zehn reduziert wurde. Diese zehn Ämter wurden durch 504 Reviere (bisher 656) in 72 Oberförstereien (bisher 111) untersetzt. Personell war eine Anpassung der Beschäftigtenzahlen von 3306 (Jahr 2000) über 2.886 (Jahr 2003) auf 2.189 (zum 31. Dezember 2005) vorgesehen.[329]

Im Jahr 2006 wurde als weiterer Reformschritt festgelegt, den Zuschussbedarf für die Landeswaldbewirtschaftung bis zum Jahre 2014 vollständig und den Zuschussbedarf für Hoheit- und Gemeinwohlaufgaben bis 2015 um jährlich 2,5 Prozent abzusenken. Zur organisatorischen und strukturellen Umsetzung dieser Ziele wurde am 1. Januar 2009 der Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) gegründet. Die bisherigen zehn Ämter für Forstwirtschaft wurden aufgelöst und in den LFB ebenso integriert wie die

Stenotyp 27.09.2013 12 Uhr

[327] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (12:0:0)
[328] Modellbetrachtung der Landesregierung „Voraussetzungen und Auswirkungen der Kommunalisierung von Aufgaben in Brandenburg“, April 2013.
[329] Abschlussbericht der Landesregierung (Phase B): „Umsetzungskonzept zur Ausgestaltung einer optimierten Gemeinschaftsforstverwaltung“, Mai 2001.

Landesforstanstalt Eberswalde (aktuell: Landeskompetenzzentrum Forst). Auch die internen Strukturen der Landesforstverwaltung wurden nachhaltig verschlankt. Die Anzahl der Oberförstereien sank auf 44 (14 Landeswaldbewirtschaftung, 30 Hoheit und Gemeinwohl), die Anzahl der Reviere auf 368 (160 Landeswald, 208 Hoheit und Gemeinwohl).

Ein wesentliches Merkmal des LFB ist die organisatorische Trennung der marktorientierten Bereiche von den hoheitlichen und gemeinwohlorientierten Strukturen unter Beibehaltung der Einheitsforstverwaltung. Bis zum 1. Januar 2015 soll eine Absenkung auf 1.516 Stellen erreicht werden. Die Personalbedarfsplanung 2018 weist für den LFB eine Orientierungsgröße von 1.050 Stellen aus.[330]

Die EK 5/2 hat die Untersuchung der Forstverwaltung differenziert nach den großen Aufgabenbereichen Landeswaldbewirtschaftung, Hoheit und Gemeinwohl vorgenommen.

Die Landeswaldbewirtschaftung beschränkt sich grundsätzlich auf den Landeswald. Allerdings ist zu beachten, dass sich die „wirtschaftliche Betätigung“ der brandenburgischen Forstverwaltung auch auf Flächen erstreckt, die nicht im Landeseigentum stehen.[331] Zu den Aufgaben gehören unter anderem Forstbetriebsarbeiten (z.B. Holzernte und Holzvermarktung, Saat und Pflanzung, Zaunbau und Zaunabriss, Jungbestandespflege), Wegebau, Angelegenheiten der Jagd und der jagdlichen Einrichtungen, Bau und Unterhaltung der Forst eigenen Liegenschaften und darüber hinaus (als „wirtschaftliche Betätigung“) die Bewirtschaftung von Flächen außerhalb des Landeswaldes. Nach Angaben des MIL waren im April 2012 noch 913 VZÄ der Landeswaldbewirtschaftung/ wirtschaftlichen Betätigung (Grundlagen, Durchführung und Projekte ohne Verwaltungsanteil LFB) zugeordnet.

Prof. Bogumil spricht sich in seinem Gutachten gegen eine Kommunalisierung der Landeswaldbewirtschaftung aus. Er verweist darauf, dass „ein Bezug zu den kommunalen Aufgaben und zu kommunalen Gebietsstrukturen“ nicht hergestellt werden könne. Gleichzeitig betont er, dass ein hoher Anteil von Bewirtschaftungsleistungen im LFB bereits vergeben ist, und dieser Vergabeanteil auch absehbar steigen wird.[332]

Die EK 5/2 spricht sich generell gegen eine Kommunalisierung der Landeswaldbewirtschaftung aus.[333] Ein Aufgabenübergang als

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[330] Personalbedarfsplanung 2018 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung, LT-Drucksache 5/5774, S.35: „Die Zielzahl von 1.050 ist die Orientierungsgröße für die Fortschreibung der Forstreform. Sie soll in den Planungen zur Weiterentwicklung der Forstverwaltung mit der Perspektive "Forst 2020" weiter untersetzt werden.“
[331] Modellbetrachtung der Landesregierung a.a.O.
[332] Jörg Bogumil/Falk Ebinger, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012.
[333] Ergebnis Klausurtagung EK 5/2 vom 13.06.2013: Gegen Kommunalisierung (13:0:0)

Selbstverwaltungsaufgabe oder als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist nicht möglich da es sich bei der Landeswaldbewirtschaftung um fiskalische Verwaltung handelt und diese unmittelbar an die öffentlich-rechtliche Person und ihre Rechtsstellung gebunden ist.[334] Eine mögliche Aufgabenübertragung durch Rechtsgeschäft lehnt die EK 5/2 mit Verweis auf die fehlende Nähe zu den kommunalen Aufgaben und Gebietsstrukturen ebenfalls ab.

Im Gegensatz zur vorgenommen strukturellen Abgrenzung der Landeswaldbewirtschaftung werden die hoheitlichen und gemeinwohlorientierten Aufgaben bislang nicht in voneinander getrennten Strukturen wahrgenommen. Eine exakte aufgabenseitige Trennung ist in Einzelfällen (u.a. Waldbrandschutz, Waldschutz, Risikomanagement) schwierig. Nach Angaben des Fachressorts waren im April 2012 insgesamt 714 VZE den beiden Aufgabenbereichen (Grundlagen, Forschung, Versuchswesen, Durchführung und Projekte – ohne Verwaltungsanteil LFB) zugeordnet.

Zu den hoheitlichen Aufgaben der Landesforstverwaltung zählen u.a. die Feststellung der Waldeigenschaft, Genehmigungsverfahren für Waldumwandlung, Erstaufforstung und Kahlschlag und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in Wäldern aller Eigentumsformen.

Bei den hoheitlichen Aufgaben spricht sich Prof. Bogumil in seinem Gutachten insbesondere mit Blick auf den örtlichen Aufgabenbezug, die im LFB vorhandenen regionalen Strukturen und die Entwicklungen in anderen Bundesländern für eine Kommunalisierung aus. Er weist jedoch auf den erheblichen Aufwand (insbesondere bei der Personalzuordnung) hin, den eine Trennung der hoheitlichen Aufgaben von den gemeinwohlorientierten Aufgaben verursachen würde.

Unter gemeinwohlorientierten Aufgaben sind unter anderem waldpädagogische Angelegenheiten, Waldumbau, Öffentlichkeitsarbeit, Naturschutz im Wald, Fördermittelmanagement und Beratungs- und Betreuungsleistungen für Privatwaldbesitzer zu verstehen. Gemeinwohlleistungen werden ebenfalls auf der gesamten Waldfläche angeboten, ein nicht unerheblicher Teil dieser Leistungen wird im Landeswald erbracht.

Auch bei den gemeinwohlorientierten Aufgaben votiert Prof. Bogumil für eine Kommunalisierung. Davor sollte jedoch ein langfristig notwendiger und finanzierbarer Aufgabenumfang definiert und die Möglichkeit der Aufgabenübertragung auf Dritte (insbes. gemeinwohlorientierte Verbände und Vereine) geprüft werden. Prof. Bogumil verweist dabei auf die Situation in anderen Bundesländern und auf die zunehmenden

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[334] Modellbetrachtung der Landesregierung aaO.

Leistungsangebote von Unternehmen, Ingenieurbüros, Vereinen, Hochschulen und Instituten gerade in diesem Bereich.[335]

Aus Sicht der EK 5/2 sind gegen eine Kommunalisierung weder rechtlich, fachlich noch ökonomisch „Ausschlusskriterien“ ersichtlich. Die Vor- und Nachteile einer Kommunalisierung sind insofern abzuwägen.

Gegen eine Kommunalisierung des Hoheit- und Gemeinwohlbereichs sprechen die bislang im LFB zu verzeichnenden Synergieeffekte, geringen Steuerungsaufwendungen und Flexibilitätsvorteile. Bei einer Kommunalisierung entstünden neue Schnittstellen und Transformationskosten sowie zusätzliche Aufwendungen zur Absicherung landesweit einheitlicher fachlicher Standards (u.a. bei der Bekämpfung von biotischen Schadfaktoren oder der Bekämpfung von Waldbränden). Zudem würde der aktuelle Reformprozess von einer neuen Entwicklung überlagert.

Für die Kommunalisierung der hoheitlichen und gemeinwohlorientierten Aufgaben sprechen insbesondere der besonders stark ausgeprägte örtliche Aufgabenbezug, die vorhandene Territorialstruktur des LFB, die stärkere Einbeziehung örtlicher Akteure in die Entscheidungsfindung und die sich mit Blick auf den bereits vorhandenen kommunalen Aufgabenbestand (u.a. Ordnungsbehörden, Jagdbehörden, Naturschutzbehörden) abzeichnenden Synergieeffekte. Die rechtlich gebotene Trennung zwischen wirtschaftlicher Betätigung und den sonstigen Leistungen könnte konsequent vollzogen und eine entsprechende Kostentransparenz für die großen Aufgabenblöcke erzielt werden. Eine den aktuellen Reformprozess überlagernde Aufgabenkommunalisierung bietet auch die Möglichkeit den „Dauerreform-Zustand“ zu beenden und die Forstverwaltung in eine nachhaltig tragbare Struktur zu überführen.

Im Ergebnis eines ausführlichen Erörterungs- und Diskussionsprozesses spricht sich die EK 5/2 für eine Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben des Landesforstbetriebes aus. Die fachliche Grundlagenarbeit sollte aus Effizienzgründen und zur Absicherung landesweit einheitlicher fachlicher Standards beim Land verbleiben.[336]

Bei den Gemeinwohlleistungen sieht die EK 5/2 zunächst die Notwendigkeit einer vertieften aufgabenkritischen Untersuchung. Dabei soll auch unter Hinterfragung der aktuellen landesrechtlichen Regelungen der langfristig notwendige und finanzierbare Aufgabenumfang auf Seiten der Verwaltung definiert werden.[337]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[335] Bogumil/Ebinger a.a.O.
[336] Ergebnis Klausurtagung EK 5/2 vom 13.06.2013: Für Kommunalisierung (10:2:1).
[337] Ergebnis Klausurtagung EK 5/2 vom 13.06.2013: vertiefte Prüfung mit Aufgabenkritik (11 - 1 - 1).

48. Kirchenaustritte

Bislang werden die durchschnittlich 3.148 Erklärungen p.a. über ein Austreten aus der Kirche oder einer anderen anerkannten Religions- oder Glaubensgemeinschaft im Land Brandenburg durch die 25 Amtsgerichte (mit einem Aufwand von 0,5 VZE)[338] entgegengenommen.

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben sich für die Kommunalisierung der Aufgabe ausgesprochen. Für eine Kommunalisierung spricht die (organisatorische) Möglichkeit, Austrittserklärungen bei den Standesämtern vornehmen zu lassen, wodurch eine zusätzliche Bürgernähe der Aufgabenerfüllung entstünde. Der Kommission sind keine wesentlichen Gründe bekannt, die gegen eine Kommunalisierung sprechen könnten.

Sie empfiehlt daher eine Kommunalisierung der Aufgabe „Entgegennahme von Erklärungen über den Austritt aus der Kirche oder einer anderen anerkannten Religions- oder Glaubensgemeinschaft“.[339]

49. Resozialisierungshilfe

(Weitergehender Vorschlag siehe 49a)

49a. Soziale Dienste

Zu dem Aufgabenbereich der Sozialen Dienste zählen die Gerichtshilfe, der Täter-Opfer-Ausgleich und die Bewährungshilfe. Die Aufgaben werden am Brandenburgischen Oberlandesgericht (Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz [MdJ]) mit einem Aufwand von 125 VZE wahrgenommen.

Die AG Aufgabenerfassung sieht den Teilbereich der Gerichtshilfe als grundsätzlich kommunalisierbar an. Die Gutachter haben lediglich die Resozialisierungshilfe als Bestandteil der Sozialen Dienste der Justiz geprüft und können die Möglichkeit einer Kommunalisierung gegenwärtig nicht beurteilen. Nach Auffassung des MdJ ist bei den Sozialen Diensten nach Bundesrecht nur die Gerichtshilfe übertragbar; jedoch wurden in Baden-Württemberg die Sozialen Dienste an eine gemeinnützige GmbH übertragen. Eine Kommunalisierung der Teilaufgabe Gerichtshilfe wird von den Gutachtern nicht für zielführend gehalten, da diese Teilaufgabe enge Anknüpfungspunkte zur Bewährungshilfe aufweise.

Für eine Übertragung sprechen Synergieeffekte mit der bereits kommunalisierten Jugendgerichtshilfe[340] sowie die bereits heute vorhandene enge Zusammenarbeit

[338] Diese Angabe des MdJ ist in Relation zu den Fallzahlen laut *Bogumil* „überraschend gering“.
[339] Einstimmiger Beschluss (10:0:0), P-EK2 5/19 v. 15.03.2013.
[340] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 48 ff., 65 f.

Stenografisch 27.09.2013, 12 Uhr

des Sozialen Justizdienstes mit den kommunalen Aufgabenträgern im Bereich der Jugend- und Sozialverwaltung.[341]

Die Enquete-Kommission hält die Sozialen Dienste für grundsätzlich kommunalisierbar, empfiehlt jedoch eine weitergehende Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten und Folgen einer Kommunalisierung.[342]

50. Rechtsmedizin

Das Brandenburgische Landesinstitut für Rechtsmedizin (im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz [MUGV]) beschäftigt Mitarbeiter mit einem Stellenvolumen von 21 VZE an den Standorten Potsdam und Frankfurt (Oder). Zu den Aufgaben des Instituts gehören die Todesermittlungen,[343] die Untersuchungen lebender Personen[344] und die Erstellung rechtsmedizinischer Gutachten. Brandenburg ist das einzige Bundesland mit einem eigenständigen rechtsmedizinischen Institut, da Brandenburg keine medizinische Hochschule besitzt.

Die AG Aufgabenerfassung hat für eine Überprüfung der Angliederung der Rechtsmedizin an ein geeignetes Krankenhaus mit Pathologie im Land Brandenburg und ggf. die Vergabe von Laborleistungen an private Anbieter votiert. Die Gutachter haben diesen Aufgabenbereich nicht betrachtet.

Für eine Angliederung der Rechtsmedizin an ein geeignetes Krankenhaus mit Pathologie im Land Brandenburg sprechen die möglichen Synergieeffekte, die sich durch die gemeinsame Nutzung vorhandener medizinischer Infrastruktur und medizinischem Personal erzielen ließen. Es ist davon auszugehen, dass auch Personalkosten reduziert werden könnten.

Gegen eine Angliederung der Rechtsmedizin an ein geeignetes Krankenhaus mit Pathologie wird eingewandt, dass auch rechtsmedizinische Gutachten zu ärztlichen Behandlungsfehlern des eigenen Krankenhauses erstellt werden müssten. Dieser Einwand kann mit Blick auf die in allen übrigen Bundesländern praktizierten Organisationsformen der Rechtsmedizin nicht stichhaltig sein.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[341] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[342] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (6), gegen Kommunalisierung (1), für Überprüfung (6).
[343] Darunter die gerichtsmedizinischen Obduktionen gem. § 87 STPO, die Fundortbesichtigungen inkl. Bereitschaftsdienst, die Identifizierung unbekannter Verstorbener mittels klassischen rechtsmedizinischen Verfahren und die DNA-Analytik, die Identifizierung von Leichenteilen, die forensische Osteologie, die forensische Toxikologie mit Medikamentenwirkstoff und die Drogenanalytik.
[344] Darunter gerichtsärztliche Lebenduntersuchungen Geschädigter und Beschuldigter, Untersuchungen zur Verhandlungs- und Vernehmungsfähigkeit, Alkoholuntersuchungen, Abstammungsbegutachtungen und Fahreignungsuntersuchungen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die vertiefte Überprüfung einer Angliederung der Rechtsmedizin an ein geeignetes Krankenhaus mit Pathologie im Land Brandenburg und ggf. die Vergabe von Laborleistungen an private Anbieter.[345]

51. Laboruntersuchungen durch das Landeslabor Berlin-Brandenburg

Das Institut für Lebensmittel, Arzneimittel und Tierseuchen Berlin (im Berliner Betrieb für gesundheitliche Aufgaben) und das Landeslabor Brandenburg wurden auf staatsvertraglicher Grundlage zum 1. Januar 2009 als Landeslabor Berlin-Brandenburg zusammengeführt. Es handelt sich bei dieser Anstalt öffentlichen Rechts um die erste länderübergreifende staatliche Untersuchungseinrichtung in Deutschland. Das Landeslabor gehört zum nachgeordneten Bereich des MUGV und ist mit insgesamt 457 VZE an den Standorten Berlin, Potsdam, Kleinmachnow, Oranienburg und Frankfurt/Oder ausgestattet.

Die Aufgaben des Landeslabors bestehen in der Unterstützung der Länder Berlin und Brandenburg als unabhängige, staatliche und akkreditierte Untersuchungseinrichtung bei der grundgesetzlich verankerten Daseinsfürsorge für die Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen gesundheitlicher Verbraucherschutz und gentechnische Sicherheit, Infektionsschutz, Tierseuchenschutz und Tierschutz, Schutz von Umwelt und Natur, Chemikaliensicherheit und Strahlenschutz, Gefahrenabwehr, Bioterrorismus und Katastrophenschutz. Die Leistungen des Landeslabors werden bisher für die Ämter der Landkreise und kreisfreien Städte kostenfrei erbracht und aus einem zentralen Titel finanziert.

Im Falle der Übertragung der Aufgabe auf die kommunale Ebene würde die zentrale Steuerung durch das Land Brandenburg entfallen. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass es sich bei einigen der Aufgabenfelder (z.B. Lebensmittelkontrollen) um potenziell hochpolitische Bereiche handelt.

Die AG Aufgabenerfassung hat sich gleichwohl für eine Verlagerungs- oder Privatisierungsentscheidung nach einer Evaluation der Aufgabenerbringung durch das Landeslabor Berlin-Brandenburg auf Grundlager einer Kosten- und Leistungsrechnung ausgesprochen. Die Gutachter haben diesen Aufgabenbereich nicht untersucht.

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Kommunalisierung der vom Landeslabor Berlin-Brandenburg erbrachten Laboruntersuchungen aus.[346]

52. Gesundheitsberichterstattung

Das LUGV erarbeitet gemäß § 9 Abs. 2 BbgGDG Fachberichte zur gesundheitlichen Situation der Brandenburger Bevölkerung, aus denen Handlungsempfehlungen im

[345] Mehrheitlicher Beschluss (8:3:1), P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[346] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (0:13:0).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Gesundheitsbereich abgeleitet werden können. Zu diesem Zweck erfasst es systematisch und fortlaufend Gesundheitsdaten der Brandenburger Bevölkerung und wertet diese aus. Diese umfassende Datenerhebung und Datenerfassung bindet im LUGV und bei den Informationsgebern (u.a. die Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte) erhebliche Ressourcen.[347]

In der Enquete-Kommission wurde diskutiert, ob die Berichtspflichten auf das bundes- und EU-rechtlich erforderliche Maß reduziert werden können. Gegen ein solches Vorhaben wird eingewandt, dass bereits jetzt die Datengrundlage für gesundheitspolitische Entscheidungen zum Teil nicht ausreichend sei.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Überprüfung der Regelungsdichte und Regelungsinhalte der Gesundheitsberichterstattung.[348] Im Zentrum der Prüfung soll die Frage stehen, welche Daten für eine effektive Gesundheitspolitik notwendig sind.

52a. Einladung zu Früherkennungsuntersuchungen[349]

Das Krankheitsfrüherkennungsprogramm für Kinder (als U-Untersuchungen bekannt) ist ein mehrteiliges Screening-Programm der gesetzlichen Krankenkassen, das ein möglichst frühzeitiges Erkennen von Krankheiten und Entwicklungsstörungen bei Kindern zum Ziel hat.

Die Träger des Öffentlichen Gesundheitsdienstes wirken gemäß § 7 BbgGDG auf eine hohe Teilnahmerate der Kinder an den Früherkennungsuntersuchungen hin. Das LUGV lädt als zentrale Stelle alle Kinder im Alter vom neunten Lebensmonat bis zum Beginn des 13. Lebensjahres zu den altersgerechten Früherkennungsuntersuchungen (U6 bis U9, J1) ein. Für die Früherkennungs-Untersuchungen U6, U7 und U8 sind die Ärztinnen und Ärzte gesetzlich verpflichtet worden, an die Zentrale Stelle unverzüglich die Bestätigung über die erfolgte Untersuchung zu senden. Gibt es keine Rückmeldung nach Ende des jeweiligen Untersuchungszeitraumes, wird ein zweites Schreiben – ein sogenanntes Erinnerungsschreiben – an die Familien versandt. Geht bei der Zentralen Stelle keine Rückmeldung ein, werden die Daten des Kindes an das jeweils zuständige Gesundheitsamt weitergegeben, das ggf. über geeignete und angemessene motivierende Maßnahmen zur Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen entscheidet.

Die Aufgabe war nicht Gegenstand der Begutachtung.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, wie das Verfahren nach § 7 BbgGDG vereinfacht werden kann.[350] Es böte sich beispielsweise an, die

[347] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[348] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (11:2:0).
[349] Quelle: Ministerium des Innern, 2013.

Soentrist 27.09.2013, 12 Uhr

Einladungen zu den Früherkennungsuntersuchungen den Meldebehörden der kreisangehörigen Verwaltungen und kreisfreien Städte zu übertragen, die auch die Rückmeldungen über die erfolgten Früherkennungsuntersuchungen entgegennehmen und verwalten. Darüber hinaus könnten sie die erforderliche Weitergabe der Daten des Kindes an das jeweils zuständige Gesundheitsamt veranlassen. Hierfür spricht, dass die Meldebehörden bereits unmittelbar über jene Daten verfügen, die erforderlich sind, um die betreffenden Kinder zu identifizieren. Der Verwaltungsaufwand kann durch Einsatz IT-gestützter Verfahren gering gehalten werden. Die Beteiligung des Landes (LUGV) könnte insoweit entfallen.

53. Arzneimittel, Apotheken, Betäubungsmittel, Medizinprodukte

Die Aufgabe wird durch das im Geschäftsbereich des MUGV angesiedelte Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV) mit 16 VZE wahrgenommen. Sie umfasst rechtliche und Überwachungsfragen zu Arzneimitteln, Betäubungsmitteln, Apotheken, Transfusionen, nichtaktiven Medizinprodukten und die Heilmittelwerbung. Die Hauptaufgaben dieses Bereiches werden im Kontext mit Erlaubnis-, Genehmigungs- und Überwachungsverfahren für den Apothekenbetrieb und Arzneimittelverkehr sowie dem Versand- und Großhandel im Arzneimittel- und Medizinproduktebereich erledigt.[351]

Für eine Kommunalisierung der Aufgabe sprechen die bereits auf der kommunalen Ebene vorhandenen Gesundheitsämter, die eine adressatennähere Aufgabenerfüllung gewährleisten könnten, da die Adressaten dieser Aufgabe in der Regel Unternehmer mit örtlichem oder regionalem Wirkungskreis sind.

Gegen eine Kommunalisierung spricht die eher gesicherte Gewährleistung der erforderlichen Standards auf der Landesebene. Bei einer Kommunalisierung würden die Landkreise und kreisfreien Städte eigenständig über ihre Prüfverfahren entscheiden können, so dass es am Ende unterschiedlich zugelassene Produkte geben könnte.

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter haben diesen Aufgabenbereich nicht begutachtet.

Die Enquete-Kommission empfiehlt keine Kommunalisierung der Aufgabe.[352]

54. Natur- und Artenschutz

In diesen Aufgabenbereich fallen die Aufgaben Artenschutz und gesetzlicher Biotopschutz, Artenschutzprogramme, Biotopverbund sowie Landschaftsplanung, Landschaftspflege und Vertragsnaturschutz, eigentumsrechtliche Sicherung von Naturschutzflächen, Monitoring und Berichterstattung nach internationalen

[350] Ergebnis Klausurtagung EK 5/2 v. 13.06.2013: für Überprüfung (9:2:2).
[351] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[352] Ergebnis Klausurtagung Enquete-Kommission vom 13.06.2013: für Kommunalisierung (0:11:2).

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

EU-Vorgaben sowie schließlich die Umsetzung und Sicherung des Natura-2000-Konzeptes. Die Aufgaben werden im LUGV (Geschäftsbereich des MUGV) mit 43 VZE am Standort Groß Glienicke sowie an drei Naturschutzstationen wahrgenommen.

Die AG Aufgabenerfassung hält den Natur- und Artenschutz für kommunalisierbar.

Die Gutachter sprechen sich aufgrund des hohen fachlichen Spezialisierungsgrades gegen eine Kommunalisierung aus. Darüber hinaus seien keine wirtschaftlichen Vorteile oder eine erhöhte Bürgernähe zu erwarten. Zugleich bestünde ein steigendes Risiko der Politisierung und fachfremden Einflussnahme. Zwar hätten die Naturschutzstationen einen starken regionalen Bezug, jedoch mit einer fachlich überregionalen Ausrichtung.[353]

Beachtlich ist bei alledem, dass der hohe Spezialisierungsgrad dieses Aufgabenteils im Wesentlichen bei der Bearbeitung der Grundsatzfragen besteht. Im Bereich des Vollzugs des Artenschutzes gibt es demgegenüber bereits heute eine tierartenspezifische Teilung zwischen dem LUGV und den unteren Naturschutzbehörden auf Kreisebene. Insoweit könnten durch die Kommunalisierung eine einheitliche Zuständigkeit (für den Vollzug des Artenschutzes) erreicht und damit zugleich Synergieeffekte ermöglicht werden.

Ein weiterer Teilbereich ist das naturschutzfachliche Vorkaufsrecht des Landes beim Kauf von Grundstücken. Hier stehen sich ein erheblicher bürokratischer Aufwand und die geringe Anzahl an Fällen, bei denen das Land vom gesetzlichen Vorkaufsrecht gebraucht macht, gegenüber. Unter dem Aspekt des Abbaus von Normen und Standards könnte das Vorkaufsrecht im BbgNatSchG – auf Grundlage der Abweichungskompetenz nach Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes – gestrichen werden. Für den künftigen Erwerb naturschutzfachlich relevanter Grundstücke könnte das Land wie ein normaler Marktteilnehmer auf dem Immobilienmarkt agieren.[354]

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher zu prüfen, ob die Ausübung des Vorkaufsrechts als Landesaufgabe weiterhin erforderlich ist.[355] Weiterhin empfiehlt die Kommission die Grundsatzaufgaben im Bereich Natur- und Artenschutz nicht zu kommunalisieren;[356] Vollzugsaufgaben beim Artenschutz sollen jedoch auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte verlagert werden.[357]

55. Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen

[353] *Bogumil/Ebinger*, Kommunalisierung, S. 67 ff.
[354] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[355] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (10:1:2).
[356] Ebd., für Kommunalisierung (0:13:0).
[357] Ebd., für Kommunalisierung (9:4:0).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Zu diesem Aufgabenbereich gehören die Aufgaben der Verträglichkeitsprüfung auf Grundlage der FFH-Richtlinie sowie die Prüfung der Naturschutzbelange in Planungs- und Genehmigungsverfahren, weiterhin Eingriffsregelungen, die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten, Bewirtschaftungserlasse, Managementpläne und schließlich Befreiungen im Naturschutzrecht. Die Aufgaben werden in drei Regionalabteilungen des LUGV mit 45,5 VZE (Geschäftsbereich des MUGV) wahrgenommen. Es handelt sich nahezu durchgängig um hoheitliche Aufgaben mit starkem Regionalbezug. Bei diesen Vollzugsaufgaben werden die Unteren Naturschutzämter auf Kreisebene oftmals beteiligt.

Die AG Aufgabenerfassung hält diesen Aufgabenbereich für kommunalisierbar. Die Gutachter haben eine Kommunalisierung nur in einem stark konsolidierten Kreisszenario „5+1“ empfohlen.

Die Gutachter führen gegen eine Kommunalisierung die große Gefahr von Interessenkonflikten an, insbesondere ein drohendes Übergewicht von Wirtschaftsinteressen bei Entscheidungsprozessen. Auch werde in kaum einem anderen Aufgabengebiet von so vielen öffentlich ausgetragenen Kontroversen berichtet.

Für eine Kommunalisierung sprechen dagegen die bereits jetzt dezentrale Aufgabenwahrnehmung, der starke regionale Bezug mit Vollzugscharakter[358] sowie die bei hohen Mitarbeiter- und Fallzahlen und dem gleichzeitigen Abbau von Schnittstellen erzielbaren (Synergie-)Effekte.

Dieser Argumentation folgt die Enquete-Kommission und empfiehlt die Kommunalisierung der naturschutzrechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie der Schutzgebietsausweisungen.[359]

56. Großschutzgebietsverwaltungen/Nationale Naturlandschaften

Die in Brandenburg vorhandenen elf Naturparke, drei Biosphärenreservate und der Nationalpark Unteres Odertal werden als Großschutzgebiete bezeichnet. Jedes Großschutzgebiet verfügt über eine eigene im LUGV angesiedelte Verwaltung (insgesamt 85,5 VZE). Die Großschutzgebietsverwaltungen nehmen Aufgaben in den Bereichen Regionalentwicklung, Tourismus, internationale Zusammenarbeit, Forschung, Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit wahr, jedoch keine hoheitlichen Aufgaben. Mit diesen freiwilligen Aufgaben trägt das Land dazu bei, dass der praktische Naturschutz und der regionale Naturschutz vor Ort gefördert werden.[360]

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[358] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 69 f.
[359] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (7:2:4).
[360] *Bogmil/Ebinger*, ebd.

Die AG Aufgabenerfassung hat vorgeschlagen, die Großschutzgebietsverwaltungen der elf Naturparke in eine andere Trägerschaft zu überführen. Eine Kommunalisierung oder Überführung der Großschutzgebietsverwaltungen der Biosphärenreservate und der Nationalparke (in eine andere Trägerschaft) wurde demgegenüber aufgrund deren überregionaler und landesweiter Bedeutung nicht vorgeschlagen.[361] Die Gutachter haben die Kommunalisierung nur in einem stark konsolidierten Kreisszenario „5+1“ empfohlen.

Gegen eine Kommunalisierung sprechen grundsätzlich der freiwillige Charakter der Aufgabenerfüllung[362] und mögliche Interessenskonflikte. Es ist wahrscheinlich, dass die Naturparke auch weiterhin, im Anschluss an eine Kreisgebietsreform, einen landkreisübergreifenden Zuschnitt haben werden.

Für eine Kommunalisierung spricht der starke regionale Bezug der Aufgaben der Großschutzgebietsverwaltungen. Landkreise könnten die Aufgaben zur Förderung der Regionalentwicklung (insbesondere zur Einbindung in den Regionaltourismus) als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben bei einem entsprechenden finanziellen Ausgleich durch das Land wahrnehmen.[363]

Die Enquete-Kommission gelangt zu der Einschätzung, dass diese besseren Gründe gegen eine Kommunalisierung der Großschutzgebietsverwaltungen der elf Naturparke sprechen.[364]

57. Grenzveterinärdienst

Der Grenzveterinärdienst ist dem LUGV (Geschäftsbereich des MUGV) unterstellt. Hauptaufgabe des Grenzveterinärdienstes ist die Kontrolle der Ein- und Durchfuhr von Tieren, Waren tierischer Herkunft und von Erzeugnissen und Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft auf Grundlage der unionsrechtlichen und nationalen Rechtsvorschriften. Der Grenzveterinärdienst ist auf dem Gebiet des Tierschutzes, des Tierseuchen- und Gesundheitsschutzes sowohl im kommerziellen als auch im Reiseverkehr zuständig. Er ist verantwortlich für die Einziehung von nicht einfuhrfähigen Tieren und der Verhängung von Quarantänemaßnahmen, für die Zollkontrolle von Reisenden aus Ländern mit akuten Tierseuchen sowie die Einziehung und unschädliche Beseitigung von nicht einfuhrfähigen Lebensmitteln und Erzeugnissen tierischer Herkunft.[365] Der Sitz des Grenzveterinärdienstes befindet sich am Flughafen Berlin-Brandenburg; die Aufgabe wird mit einem Volumen von weniger als 10 VZE wahrgenommen.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[361] Ebd.; P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[362] Ausführlich zur Problematik der Übertragung von freiwilligen Aufgaben *Augustesen*, ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[363] Ebd.
[364] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: Für Kommunalisierung (5:7:1).
[365] Fleisch, Fleischerzeugnisse, Milch, Milcherzeugnisse; *Bogumil/Ebinger*, Kommunalisierung, S. 73.

Für eine Kommunalisierung spricht die Tatsache, dass bereits heute Landkreise und kreisfreie Städte Aufgaben aus dem Bereich Veterinärwesen ausüben. Der Grenzveterinärdienst könnte dem Amt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft des Landkreises Dahme-Spreewald zugeordnet werden.

Die AG Aufgabenerfassung und die Gutachter empfehlen die Kommunalisierung dieser Aufgabe, da nur ein Landkreis von einer Aufgabenübertragung betroffen ist und eine hinreichende Leistungsfähigkeit des kommunalen Verwaltungsträgers im Aufgabenbereich Veterinärwesen besteht.[366]

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Kommunalisierung des Grenzveterinärdienstes.[367]

58. Tierseuchenverhütung und –bekämpfung, Tierseuchenkasse sowie Tierschutz

Die Aufgabe ist bislang dem LUGV (Geschäftsbereich des MUGV) zugeordnet und umfasst die Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten (insbesondere von übertragbaren Krankheiten der Tiere), die Erhaltung und Entwicklung eines gesunden und leistungsfähigen Tierbestandes, den Schutz des Menschen vor Gefahren und Schädigungen durch Tierkrankheiten, den Schutz des Lebens und Wohlbefindens der Tiere sowie die Verhütung von Leiden, den Schutz der Umwelt von den von Tieren sowie tierischen Erzeugnissen und Abfällen ausgehenden schädlichen Einflüssen.

Gegen eine Kommunalisierung dieser Aufgabe spricht die gesicherte Gewährleistung von Standards des Gesundheits- und Verbraucherschutzes durch die Landesebene.

Die AG Aufgabenerfassung hat sich für eine Übertragung dieser Aufgabe in eine Anstalt des öffentlichen Rechts ausgesprochen. Die Gutachter haben diesen Aufgabenbereich nicht betrachtet.

Die Enquete-Kommission empfiehlt keine Kommunalisierung der Tierseuchenverhütung und –bekämpfung und der Tierseuchenkasse sowie des Tierschutzes.[368]

59-63. Abwasser, Trinkwasser, Wasserwirtschaft, etc.[369]

Die Enquete-Kommission kommt nicht zu einer abschließenden Bewertung des Themenkomplexes „Abwasser, Trinkwasser, Wasserwirtschaft, etc.“. Sie empfiehlt der Landesregierung eine umfassende ressortübergreifende Überprüfung mit

[366] Ebd., S. 74.
[367] Einstimmiger Beschluss (10:0:0), P-EK2 5/19, v. 15.03.2013.
[368] Ergebnis Klausurtagung EK vom 13.06.2013: für Kommunalisierung (0:12:0).
[369] Quelle: MI 2013.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

externer Unterstützung. Dessen ungeachtet können die folgenden Hinweise und Einschätzungen gegeben werden:

59. Gewässerunterhaltungs- und Abwasserzweckverbände

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine vertiefte Analyse.[370]

60. Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben und Angelegenheiten der Trinkwasserversorgung

Das LUGV kann auf Antrag der Gemeinden Prüfberichte erstellen und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben und Angelegenheiten der Trinkwasserversorgung der Gemeinden abgeben. Es handelt sich hierbei um eine freiwillige Leistung des LUGV als fachtechnische Behörde. Das LUGV erhält dadurch die Möglichkeit, Einfluss auf die Gewährleistung einheitlicher Standards zu nehmen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung, ob diese freiwilligen Leistungen des LUGV verzichtbar sind. Ein rechtliches Erfordernis besteht nicht. Mit dem Wegfall wird Verwaltungsaufwand verringert, das kommunale Verfahren beschleunigt und die kommunale Eigenverantwortlichkeit gestärkt.[371]

61. Abwasserent- und Trinkwasserversorgung

Abwasserent- und Trinkwasserversorgung sind Selbstverwaltungsaufgaben der Städte und Gemeinden, die derzeit überwiegend in Zweckverbandsstrukturen erbracht werden (mehr als 80 Zweckverbände).

Die Enquete-Kommission empfiehlt den Gemeinden – mit Unterstützung des Landes und mit Blick auf die sich verändernden gemeindlichen Verwaltungsstrukturen – zu prüfen, ob und in welchem Umfange die Siedlungswasserwirtschaft (im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer Verwaltungsstrukturreform) neu strukturiert werden kann. Es sollte angestrebt werden, die Siedlungswasserwirtschaftsstrukturen im Sinne einer Einräumigkeit den Gemeindeverwaltungsstrukturen anzupassen und Mehrfachmitgliedschaften in Zweckverbänden oder deren Nachfolgestrukturen zu vermeiden.[372]

62. Operative Tätigkeiten der Wasserwirtschaft im LUGV

Die Aufgabe umfasst die praktische Gewässerunterhaltung, die Bedienung von Anlagen an Landesgewässern I. Ordnung sowie den Betrieb hydrologischer

[370] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (12:0:0).

[371] Ebd., für Überprüfung (12:0:0).
[372] Ebd., für Überprüfung (12:0:0).

Stenprint 27.09.2013, 12 Uhr

Messnetze. Gegenstand der Gewässerunterhaltung ist generell die Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustands des Wasserabflusses und der Schiffbarkeit in Bundeswasserstraßen, Landesgewässern I. und II. Ordnung und sonstigen Gewässern. Während die 30.500 km Landesgewässer II. Ordnung von den Wasser- und Boden- (WBV) sowie den Gewässerunterhaltungsverbänden (GUV) unterhalten werden, liegt die Zuständigkeit für die Unterhaltung der 1.980 km Landesgewässer I. Ordnung beim LUGV.

Seit dem 1. Januar 1995 unterhalten die GUV auf der Grundlage eines Rahmenvertrages im Auftrag des Landesumweltamtes Brandenburg die Landesgewässer I. Ordnung, Hochwasserschutzdeiche und landeseigenen wasserwirtschaftlichen Anlagen (nur ein scheinbarer Widerspruch wegen bestehender vertraglicher Beziehungen zwischen dem LUGV und den GUV mit Kostenübernahme). Lediglich einige bedeutsame Anlagen sind hiervon ausgenommen.

Mit einer weiteren Übertragung von operativen Tätigkeiten des LUGV könnte die dort vorhandene Schnittstellenproblematik zwischen den GUV/ WBV und dem LUGV aufgelöst werden. Das LUGV könnte sich aus dem „operativen Geschäft“ vollständig zurückziehen und müsste kein Personal mehr für Vor-Ort-Tätigkeiten vorhalten.

Eine Reduzierung der Anzahl der GUV/ WBV könnte die dort anfallenden Verwaltungskosten reduzieren und die in einigen Kommunen wegen der starken Verbandszersplitterung zu verzeichnende unübersichtliche Gebührensituation (z.T. gibt es in einer Kommune unterschiedliche Gebührensätze, da sie im Einzugsgebiet mehrerer Verbände liegt) beseitigen. Eine Neuausrichtung der Verbände auf großflächige Flusseinzugsgebiete würde nicht nur zu wirtschaftlicheren Einheiten auf Verbandsebene führen, sie entspräche auch der EU-Wasserrahmenrichtlinie.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Prüfung[373] eines (endgültigen) Übergangs der operativen wasserwirtschaftlichen Tätigkeiten (Messdienste und Anlagenbedienung) des LUGV auf die GUV. Hierzu ist zunächst eine vertiefte Betrachtung und Konkretisierung der Aufgaben erforderlich, ferner wird die Prüfung einer Reduzierung der Anzahl der GUV und WBV empfohlen.[374]

63. Wasserwirtschaft in regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die Aufgaben des LUGV im Zusammenhang mit regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren (wasserrechtliche Genehmigungen und Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange zu Verfahren anderer Aufgabenträger) werden in den drei Regionalabteilungen des LUGV von etwa 190 VZE (inklusive Messdienste und Anlagenbedienung) wahrgenommen.

[373] Ebd., für Überprüfung (12:0:0).
[374] Ebd., für Überprüfung (12:0:0).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die Regionalstruktur auf der einen Seite und der oftmals regionale Aufgabenbezug mit hohen Fallzahlen auf der anderen Seite legen eine Übertragung dieser Aufgaben auf die dort angesiedelten unteren Wasserbehörden nahe. Diese sind bereits heute für einen Großteil der wasserbehördlichen Aufgaben zuständig. Bei einer Bündelung der Kapazitäten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte könnten „schlagkräftige“ Organisationseinheiten mit klaren Zuständigkeiten entstehen und bestehende Aufgabenüberschneidungen reduziert werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Übertragung der Zuständigkeiten des LUGV im Zusammenhang mit regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren auf die Landkreise und kreisfreien Städte vertieft zu prüfen.[375]

64. Immissionsschutz/ Genehmigung und Überwachung von Anlagen

Der immissionsschutzrechtliche Aufgabenbereich besteht in der Durchführung von Genehmigungsverfahren und der Überwachungen von Anlagen der Spalte 2 der Anlage zur 4. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV). Die Aufgabe wird vom LUGV (Geschäftsbereich des MUGV) mit einem Aufwand von insgesamt 215 VZE an sechs Standorten wahrgenommen (davon 65 VZE in der Genehmigungsverfahrensstelle und 150 VZE bei der Anlagen- und Umweltüberwachung).

Den Aufgaben liegen im Wesentlichen bundes- und unionsrechtliche Regelungen zugrunde. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen haben eine formelle Konzentrationswirkung. Diese besteht darin, dass weitere, im Normalfall durch andere Behörden (der Landkreise und kreisfreien Städte) zu treffende Entscheidungen aufgrund der einschlägigen (insbesondere baurechtlichen) Vorschriften in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren einbezogen werden. Durch diese „Bündelungswirkung“ entsteht ein hoher Koordinierungsaufwand.

Die AG Aufgabenerfassung hält die Aufgabe für grundsätzlich kommunalisierbar (Anlagen der Spalte 2).

Die Gutachter stehen einer Kommunalisierung kritisch gegenüber:[376] Die Komplexität des Aufgabenbereiches erfordere ein hohes Maß an Spezialisierung, das aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen für eine konzentrierte Aufgabenerledigung in großen (über)regionalen Einheiten spreche. Für die Erledigung dieser Fachaufgaben werde spezialisiertes Personal mit technischem oder ingenieurwissenschaftlichem Hintergrund benötigt, eine bloße „Miterledigung“ durch vorhandenes Personal z.B.

[375] Ebd., für Überprüfung (12:0:0).

[376] Eine Kommunalisierung sei nur bei einem Kreisszenario von „5+1“ zu empfehlen. Dabei sollte jedoch nicht der gesamte Aufgabenbereich kommunalisiert werden, sondern eine Art „Zick-Zack-Linie“ bei Aufgaben der 1. und 2. Spalte der Anlage zur 4. BImSchV: Komplexe Verfahren sollten beim Land verbleiben, einfache Verfahren könnten kommunalisiert werden. Die genaue Ausgestaltung solch einer Linie bedürfe jedoch einer vertiefenden Prüfung.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

des Bauamtes sei problematisch und könne bspw. zu einer verlängerten Verfahrensdauer führen. Auch sei in diesem Aufgabenbereich bei einer Kommunalisierung kein Zugewinn an Bürgernähe zu erwarten, da Bürgerinnen und Bürger sehr selten Verfahrensbeteiligte seien. Gleichzeitig steige jedoch die Gefahr einer Politisierung der Aufgabenerledigung. Schließlich merken die Gutachter an, dass bei einer Kommunalisierung unter Umständen aufgrund fehlender Kompetenz die Rechtssicherheit für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und damit auch die Standortqualität abnehmen könne.[377]

Für eine Kommunalisierung sprechen die bereits heute dezentrale Aufgabenwahrnehmung, der starke regionale Bezug sowie die hohen Mitarbeiter- und Fallzahlen. Um dem Problem eines Verlustes der Spezialkenntnisse im Falle einer Kommunalisierung zu begegnen, könnte, wie von den Gutachtern ebenfalls vorgeschlagen, externer Sachverstand (z.B. TÜV, DEKRA) bedarfsgerecht einbezogen werden.[378] Auch ist insgesamt, mit der Ausnahme von Windkraft und Biogasanlagen, mit weniger neuen Genehmigungsverfahren zu rechnen.[379]

Die Enquete-Kommission empfiehlt mit Blick auf die hohe Komplexität des Aufgabenbereiches eine vertiefte Prüfung der Möglichkeiten zur Kommunalisierung.[380]

65. Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten

In den Aufgabenbereich Abfallwirtschaft, Bodenschutz und Altlasten fallen die Teilaufgaben Abfallwirtschaftsplanung, Unterstützung des Vollzuges im Bereich der Abfallwirtschaft, Überwachung gefährlicher Abfälle, grenzüberschreitende Abfallverbringung sowie Deponieüberwachung einschließlich der ggf. erforderlichen Stilllegungsanordnungen. Die Aufgabe wird im LUGV (Geschäftsbereich des MUGV) mit 17 VZE wahrgenommen.

Dieser Aufgabenbereich ist grundsätzlich im Kontext mit dem Aufgabenbereich Immissionsschutz (lfd. Nr. 64) zu betrachten, da beiden Aufgabenbereichen vergleichbare Regelungsinhalte, Definitionen, Abläufe und Kompetenzanforderungen zugrunde liegen.[381]

Dementsprechend empfiehlt die Enquete-Kommission auch für den Aufgabenblock „Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten“ eine vertiefte Prüfung der Möglichkeiten zur Kommunalisierung.[382]

66. Ersatzgeld gemäß § 15 Abs. 6 BNatSchAG

[377] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 76 ff.
[378] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[379] *Bogumil/Ebinger*, ebd., S. 77.
[380] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Kommunalisierung (0), gegen Kommunalisierung (3), für Überprüfung (9).
[381] Ebd., P-EK2 5/20 v. 19.04.2013.
[382] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für Überprüfung (12:0:0).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Bei Eingriffen in Natur und Landschaft z.B. durch Flächenversiegelungen bei Bauvorhaben ist von dem Verursacher gemäß § 15 Abs. 6 BNatSchAG eine Ersatzzahlung zu leisten. Nach § 6 Abs. 2 des BbgNatSchAG ist die „*Ersatzzahlung als zweckgebundene Abgabe an das Land zu entrichten, das sie an die [Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg] weiterleitet.*“ Diese Ersatzzahlung soll nach Möglichkeit im Gebiet des betroffenen Landkreises oder der kreisfreien Stadt verwendet werden.

Ein Bericht des Landesrechnungshofs Brandenburg deutet darauf hin, dass die entrichteten Ersatzzahlungen durch den Naturschutzfonds nicht in ausreichendem Maße für die vom Gesetzgeber bezweckten Ausgleichsmaßnahmen verwendet werden.[383]

Dementsprechend empfiehlt die Enquete-Kommission die künftige sachgerechte Verwendung der entrichteten Ersatzzahlungen gemäß § 15 Abs. 6 BNatSchAG unmittelbar durch die Landkreise und kreisfreien Städte in den jeweiligen Kreisgebieten. Mit der kreislichen Zuständigkeit wird die „räumliche Nähe“ der Mittelverwendung zum Eingriff in Natur und Landschaft besser gewährleistet.[384]

III. Erläuterung zu den Empfehlungen zur interkommunalen Aufgabenübertragung (Funktionalreform II)

Auf Vorschlag der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände hat die AG Aufgabenerfassung keine vertiefte Prüfung der für eine interkommunale Funktionalreform geeigneten Aufgaben angestellt. Stattdessen sollte im Rahmen eines „externen“ Verfahrens eine Einigung zwischen den Spitzenverbänden herbeigeführt werden. Im Rahmen der Verhandlungen der Spitzenverbände wurden Aufgaben identifiziert, deren Kommunalisierung zunächst beide Spitzenverbände zugestimmt haben. Dementsprechend sind diese Aufgaben in der folgenden Einzeldarstellung auch mit dem Hinweis versehen, dass Konsens zwischen den Spitzenverbänden erzielt wurde. Der Landkreistag hat seine Zustimmung allerdings an die Bedingung einer abschließenden Einigung zu sämtlichen potenziell übertragbaren Aufgaben geknüpft. Diese Einigung konnte nicht herbeigeführt werden, so dass insoweit der hier angezeigte Konsens nicht mehr fortbesteht.

Auch die potenziell – interkommunal – übertragbaren Aufgaben sind im Auftrage der Enquete-Kommission im Nachgang zu den Verhandlungen der kommunalen Spitzenverbände von externen Gutachtern im Einzelnen untersucht und bewertet worden. Auf der Grundlage der prinzipiellen Erörterungen der AG Aufgabenerfassung, der von den kommunalen Spitzenverbänden geprüften

[383] Landesrechnungshof Brandenburg. Jahresbericht 2012, S. 163 ff.
[384] Ergebnis Klausurtagung EK v. 13.06.2013: für kreisliche Zuständigkeit (9:3:0).

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Aufgabenliste und der von den Gutachter(inne)n angestellten Erwägungen ist die Enquete-Kommission zu den folgenden Einschätzungen gelangt:

1. Vollstreckungsaufgaben

In § 17 Abs. 2 Nr. 1c[385] VwVGBbg ist die Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Landes durch die Landkreise und kreisfreien Städte geregelt, soweit nicht die Justiz- oder Finanzverwaltung zuständig ist. Es handelt sich bei dem Vorschlag zur Übertragung dieser Aufgabe um einen Konsensvorschlag.

Die Gutachter merken an, dass im Falle der gemeindlichen Zuständigkeit durch die Aufsichtsbehörde eine andere Vollstreckungsbehörde festgelegt werden sollte, wenn Forderungen gegen die Kommune selbst vollstreckt werden müssen. Ob dies rechtlich zulässig und sachgerecht ist, bedarf einer weiteren Prüfung. Darüber hinaus regen die Gutachter die Übertragung auch der Vollstreckungen von Justiz- und Steuerforderungen an, um künftig eine Vollstreckung aller öffentlichen Forderungen aus einer Hand zu gewährleisten.[386]

Die Enquete-Kommission folgt den Hinweisen der Gutachter und empfiehlt im rechtlich zulässigen Umfang eine Übertragung aller Vollstreckungsaufgaben auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden.[387]

2. Disziplinarrecht Gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte

§ 86 Abs. 2 LDG regelt, dass für gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte der Landrat/ die Landrätin als Rechtsaufsichtsbehörde die Rolle des Dienstvorgesetzten einnimmt. Es wird vorgeschlagen, diese Aufgabe auf die Gemeinden zu übertragen. Der Vorschlag war zwischen den Spitzenverbänden konsensfähig.

Die Gutachter weisen auf den Fall hin, dass in einem Verfahren gegen eine(n) Bürgermeister(in) ein Ermittlungsführer aus derselben Gemeinde benannt werden müsste. Bei einem Verfahren gegen den/ die Erste(n) Beigeordnete(n) wäre wiederum der Bürgermeister Ermittlungsführer. Dies ist politisch problematisch. Die Aufgabe müsste im Wege der Organleihe übertragen werden.[388]

Die Enquete-Kommission identifiziert einen weiteren Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage, in welcher Form die angestrebte Aufgabenübertragung erfolgen könnte und

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

385 In der Fassung vom 01.09.2013.
386 *Proeller/Siegel*, Überlegungen und Empfehlungen zur Verlagerung von Aufgaben von den Landkreisen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum im Rahmen einer interkommunalen Funktionalreform. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Landtages Brandenburg, 2013, S. 30.
387 Vergleiche Empfehlung zur Übertragung der Landesaufgabe Vollstreckung der Steuer- und Justizverwaltung, Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
388 *Proeller/Siegel*, ebd., S. 30 f.

empfiehlt dementsprechend die vertiefte Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen.[389]

3. Örtliche Rechnungsprüfung

§§ 84, 101 ff. BbgKVerf regeln, dass Gemeinden und Ämter sich zur Durchführung von örtlichen Rechnungsprüfungen entweder ein eigenes Prüfungsamt unterhalten oder sich gegen Kostenerstattung des Prüfungsamtes einer anderen Gemeinde, eines anderen Amtes oder eines Landkreises bedienen.

Durch die Kreisumlage kann demnach eine Quersubventionierung jener Gemeinden, die sich des Landkreises bedienen, durch Gemeinden mit eigenen Rechnungsprüfungsämtern entstehen. Daher wurde vorgeschlagen, die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung ausschließlich durch Gemeinden und Ämter (ggf. in Kooperation) und nicht durch die Kreise wahrzunehmen. Der Vorschlag wird durch die Gutachter als Konsensvorschlag bezeichnet. Die beiden kommunalen Spitzenverbände vertreten einvernehmlich die Auffassung, dass kein Regelungsbedarf bestehe. Die Gutachter weisen darauf hin, dass es weniger um einen konkreten Regelungsbedarf gehe, sondern um ein praktisches Problem zur Vermeidung von Doppelbelastungen durch die angesprochene mögliche Quersubventionierung.[390]

Die Enquete-Kommission sieht keinen Regelungsbedarf.[391]

4. Notfallbestellung für Standesbeamte

Zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit können Gemeinden und Ämter im Notfall einen Standesbeamten beim Landrat als zuständige Verwaltungsbehörde bestellen (§ 3 Abs. 2 Nr. 11 der Verordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes). Es wird vorgeschlagen, dass Gemeinden und Ämter künftig im Notfall Standesbeamte untereinander bestellen können, ohne den Landrat involvieren zu müssen.

Der Vorschlag wird durch die Gutachter als Konsensvorschlag bezeichnet. Die Gutachter weisen darauf hin, dass eine Novellierung der Brandenburgischen Personenstandsverordnung bereits vorbereitet wird, mit der diesem Vorschlag im Wesentlichen entsprochen wird. Es ist aus Sicht der Gutachter weiterhin zu prüfen, in welcher Form die Aufgaben übertragen werden muss.[392]

Die Enquete-Kommission folgt den Einschätzungen der Gutachter und empfiehlt eine entsprechende vertiefte Überprüfung.[393]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[389] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[390] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 31.
[391] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[392] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 31 f.
[393] Mehrheitlicher Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

5. Namensänderungsangelegenheiten

Anträge auf Namensänderungen können bei gemeindlichen Ordnungsbehörden gestellt werden; sie werden jedoch bislang bei den Kreisordnungsbehörden bearbeitet und entschieden.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten Einigung hinsichtlich der angestrebten Zuständigkeitsverlagerung erzielt. Die Gutachter weisen darauf hin, dass aufgrund der geringen Fallzahlen auf gemeindlicher Ebene nur eingeschränkt eine fachliche Expertise aufgebaut werden könne, was zu längeren Bearbeitungszeiten führen könne.[394]

Die Enquete-Kommission empfiehlt gleichwohl die Übertragung der Namensänderungsangelegenheiten auf die gemeindliche Ebene.[395]

6. Brandverhütungsschau

Nach § 33 BbgBKG sind *„bauliche Anlagen, die eine erhöhte Brand- oder Explosionsgefährdung aufweisen oder in denen bei Ausbruch eines Brandes oder einer Explosion eine große Anzahl von Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährdet wären“*, regelmäßig in einer Brandverhütungsschau durch die zuständigen Brandschutzdienststellen zu inspizieren. Brandschutzdienststellen sind die Ämter und amtsfreie Gemeinden mit einer Berufsfeuerwehr oder mit hauptamtlichen Feuerwehrangehörigen, im Übrigen jedoch die Landkreise.

Es wird durch den Städte- und Gemeindebund Brandenburg vorgeschlagen, die Brandverhütungsschau einheitlich durch die Ämter und amtsfreien Gemeinden durchführen zu lassen. Eine Einigung mit dem Landkreistag konnte nicht erzielt werden.

Für eine Kommunalisierung spricht nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes, dass die Aufgabe bereits früher von Ämtern und amtsfreien Gemeinden eigenverantwortlich wahrgenommen wurde. Der Landkreistag steht einer einheitlichen Übertragung mit Skepsis gegenüber, sofern nicht die Qualifikation der Feuerwehrmitarbeiter sondern die Gemeindegröße als entscheidendes Kriterium gewählt wird.

Die Gutachter sprechen sich gegen eine Verlagerung aus, da die für die Aufgabenwahrnehmung notwendige spezifische Qualifikation auf gemeindlicher Ebene nicht vorausgesetzt werden könne, es keine ersichtlichen wirtschaftlichen Vorteile gebe und sich durch die starke technische und rechtliche Prägung der

Stenonst: 17.09.2013, 12 Uhr

[394] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 32.
[395] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Aufgabe bei einer vollständigen Verlagerung kein weiterer kommunaler Gestaltungsspielraum ergebe.[396]

Die Enquete-Kommission folgt dem Votum der Gutachter und spricht sich gegen eine einheitliche Aufgabenübertragung auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden aus.[397]

7. Bekämpfung der Schwarzarbeit

In § 1 SchwAGZV ist die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch die Kreisordnungsbehörden geregelt. Die Aufgaben der Kreisordnungsbehörden werden gemäß § 1 Abs. 3 SchwAGZV auch in den Großen kreisangehörigen Städten Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder von den örtlichen Ordnungsbehörden wahrgenommen.

Bei einer Aufgabenübertragung soll die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von entsprechenden Ordnungswidrigkeiten von den Kreisordnungsbehörden an die Einheitsgemeinden und sonstigen gemeindlichen Hauptverwaltungen abgegeben werden.

Hinsichtlich dieses Vorschlages wurde zwischen den kommunalen Spitzenverbänden Konsens erzielt. Der Städte- und Gemeindebund macht darauf aufmerksam, dass bereits heute die Gemeinden eine Prüfung der Einhaltung der Arbeitnehmerentsendegesetzes und die Lohnuntergrenze des Vergabegesetzes durchführen.

Die Gutachter merken an, dass es sich um eine inhaltlich komplexe Materie handele, da u.a. die Bearbeitung von Unterlagen der Zollbehörden nur mit spezifischen Kenntnissen möglich sei. Bis zum Jahr 2010 sei diese Aufgabe von allen Großen kreisangehörigen Städten erbracht worden, danach nur noch auf Antrag. Die Gutachter empfehlen, die Gründe und Erfahrungen aus der Zeit der Regelung vor dem Jahr 2010 näher zu untersuchen.[398]

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die gemeindliche Ebene.[399]

8. Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen

Nach § 47 Abs. 3 OBG sind die Kreisordnungsbehörden und die örtlichen Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder für ihr jeweiliges Gebiet – unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörden an Gefahrenstellen – zuständig für die

[396] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 15 f.
[397] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.6.2013.
[398] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 33.
[399] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr. Auf Bundesautobahnen gilt dies nicht.

Der Vorschlag zielt auf die Übertragung der in Bezug auf Geschwindkeits- und Rotlichtverstöße bestehenden Verkehrsüberwachungsaufgabe von der Kreisebene auf die Einheitsgemeinden und sonstigen gemeindlichen Hauptverwaltungen (bislang: die Ämter) ab.[400]

Auf der Grundlage von § 47 Abs. 3a OBG wird bereits heute die gemeindliche Zuständigkeit ermöglicht, wenn die Einheitsgemeinde oder das Amt die Aufgabenübertragung beim Ministerium des Innern beantragt und die sachgerechte, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenwahrnehmung nachweisen kann.

Der Vorschlag der Aufgabenübertragung ist ein Konsensvorschlag der Spitzenverbände.

Die Gutachter merken an, dass nach § 47 Abs. 3a OBG gegenwärtig das Ministerium des Innern im Benehmen mit dem betreffenden Landkreis den Antrag der Gemeinden auf Aufgabenübertragung genehmigt. Nach Ansicht der Gutachter ist diese Benehmensregel verzichtbar. Sie empfehlen weiterhin die Stärkung der gemeindlichen Ordnungsbehörden durch eine Aufgabenbündelung: Die gemeindlichen Ordnungsbehörden könnten auch verstärkt (und gebührenpflichtig – kostendeckend) etwa bei Verkehrsunfallaufnahmen oder Lärmbelästigungen eingesetzt werden.[401]

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen auf die gemeindliche Ebene.[402]

9. Kraftfahrzeugzulassung

Aufgrund der Regelung des § 4 StVRZV sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt „Straßenverkehrsbehörde“ und u.a. zuständig für die Erteilung von Erlaubnissen, die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, die Anordnung der Vorladung zum Verkehrsunterricht, die Anordnung der Tilgung von Eintragungen, die Bestimmung der Stellen zur Durchführung der Ortskundeprüfung, die Anerkennung als Sehteststelle, die Anerkennung von Stellen für die Unterweisung in lebensrettenden Sofortmaßnahmen und die Ausbildung in Erster Hilfe und die Ausführungen des Fahrlehrergesetzes und der auf dem Fahrlehrergesetz beruhenden Rechtsverordnungen einschließlich der sich daraus ergebenden Aufgaben der Überwachung.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[400] Darunter: Erforschung des Sachverhalts, HalterInnenermittlung, Durchführung eines Verwarnungs- oder Bußgeldverfahrens; siehe *Proeller/Siegel*, ebd., S. 33.
[401] *Proeller/Siegel*, ebd.
[402] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Nach § 5 Abs. 1 StVRZV können die Landkreise die ihnen als untere Verwaltungsbehörde obliegenden Aufgaben auf Antrag teilweise oder vollständig auf amtsfreie Gemeinden oder Ämter übertragen, wenn eine effektive Aufgabenwahrnehmung und die erforderliche personelle und sachliche Ausstattung gewährleistet sind.

Nach Aussage des Landkreistages bestehen in diesem Rechtsbereich viele Sonderfälle, *„deren Häufigkeit erst im Kreismaßstab zu einer angemessenen Fallzahlenrelation führe.“*[403] Eine (Teil-)Übertragung der „einfachen“ Fälle führe zu einem wirtschaftlichen Problem, da gewisse Ressourcen auf der Kreis- und Gemeindeebene für die Aufgabenerfüllung (auch weiterhin, nach einer Teilübertragung) bereitgehalten werden müssten. Im Falle einer Aufgabenübertragung sollte daher berücksichtigt werden, dass eine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung nur mit entsprechenden Gebühreneinnahmen möglich und diese bei niedrigeren Fallzahlen schwerer zu erreichen sei. Der Landkreistag weist ergänzend darauf hin, dass eine Vergrößerung der Bürgernähe sowohl durch Ausweitung des E-Government-Angebotes als auch durch Wahrnehmung der „Front-Office-Tätigkeiten“ durch die Bürgerbüros der Gemeinden erzielt werden könnte. Allein hierfür wäre eine Aufgabenübertragung dem Landkreistag zufolge aber nicht notwendig.[404]

Für eine Kommunalisierung spricht nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg die Möglichkeit, bei einer Aufgabenübertragung der Kraftfahrzeugzulassung diese mit den Aufgaben der Um- und Anmeldung bei einem Wohnungswechsel bei den Meldeämtern der Gemeindeebene bündeln zu können. Dann müssten die Bürger die bereits jetzt schon sehr weiten Wege zu den Zulassungsämtern nicht mehr bewältigen und dadurch würden die u.U. langen Fahrzeiten wegfallen.

Der Vorschlag ist zwischen den kommunalen Spitzenverbänden streitig geblieben.

Der Blick auf die übrigen Flächenbundesländer zeigt, dass die Zuständigkeit für die Kraftfahrzeugzulassung durchgehend bei den Kreisen und kreisfreien Städten liegt.[405]

Die Gutachter sprechen sich demgemäß für die flächendeckende Einführung der Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen bei der Kfz-Zulassung aus, wobei die Zuständigkeit für die Front-Office-Funktionen auf die kreisangehörigen

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[403] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 16.
[404] Ebd., S. 17.
[405] Leichte Abweichungen davon gibt es in Schleswig-Holstein (einfache Zulassungsaufgaben können von den Gemeinden wahrgenommen werden), im Saarland (Gemeindeverwaltungen können mit einzelne Tätigkeiten beauftragt werden) und Niedersachsen (Ausnahmen bestehen für größere Gemeinden). In Sachsen-Anhalt liegt die Zuständigkeit ebenfalls auf Kreisebene, die Nähe zum/r Bürger/in soll allerdings durch zahlreiche Bürgerbüros auf Gemeindeebene erreicht werden. Siehe hierzu *Proeller/Siegel*, ebd., S. 17.

Verwaltungsträger übertragen und die Back-Office-Funktionen bei den Landkreisen verbleiben sollen. [406]

Die vollständige Übertragung wird in den gutachterlichen Empfehlungen aufgrund der Risiken in fachlicher (komplexe Sachverhalte; Sonderfälle bedingen Spezialwissen) und wirtschaftlicher Hinsicht (Risiko von Mehrkosten in kleineren Gemeinden, da weniger Gebühreneinnahmen) von dem Größenzuschnitt der künftigen kreisangehörigen Verwaltungsträger abhängig gemacht: Eine Übertragung der vollständigen Zuständigkeit auf hauptamtliche Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum mit mindestens 35.000 Einwohnern sei abzuwägen.[407]

Die Enquete-Kommission empfiehlt – dem Votum der Gutachter entsprechend – eine flächendeckende Einführung der Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen bei der Kfz-Zulassung, wobei die Zuständigkeit für die Front-Office-Funktionen auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger zu übertragen sind und die Back-Office-Funktionen bei den Landkreisen verbleiben sollen.

Dem Votum der Gutachter eine Übertragung der vollständigen Zuständigkeit auf hauptamtliche Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum mit mindestens 35.000 EW abzuwägen, folgt die Enquete-Kommission demgegenüber nicht. [408]

10. Aufgaben im Straßenverkehrsrecht

Die Zuständigkeitsregelung des § 4 StVRZV (vgl. ldf. Nr. 9: Regelung über die zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts sowie deren Aufgaben) wird durch die in § 5 BbgStEG normierte Möglichkeit zur Übertragung von Straßenverkehrsrechtszuständigkeiten ergänzt. Nach dieser Regelung sollen die Aufgaben der Unteren Straßenverkehrsbehörden – den (erfolgreichen) Modellversuchen entsprechend – sowie die damit zusammenhängenden Kompetenzen für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf die Gemeindeebene übertragen werden. In diesem Aufgabenbereich handelt es sich u.a. um verkehrsrechtliche Anordnungen zu Baumaßnahmen, Anordnungen von Verkehrszeichen, Ausnahmegenehmigungen z.B. zum Befahren von Straßen bei Verkehrseinschränkungen (m.a.W. insgesamt die Zuständigkeit für den ruhenden und fließenden Verkehr).[409]

Nach Einschätzung des Landkreistages fiel eine Evaluation der TFH Wildau zu der Übertragung dieses Aufgabenbereiches im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes lediglich teilweise positiv aus. Dementsprechend schlägt der Landkreistag vor, nur die Aufgaben des ruhenden Verkehrs[410] auf die

[406] Ebd., S. 15 f.
[407] Ebd., S. 18.
[408] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[409] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 18.
[410] Darunter: Ahndung von Verstößen gegen Halt- und Parkverbote, zeitlich begrenztes und gebührenpflichtiges Parken. Siehe *Proeller/Siegel*, ebd., S. 18.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Gemeindeebene zu übertragen, soweit die Auswirkungen im Übrigen auf das Gemeindegebiet begrenzt blieben.[411]

Demgegenüber befürwortet der Städte- und Gemeindebund Brandenburg eine Überführung der Zuständigkeiten in das Dauerrecht, da diese bereits von elf Kommunen – im Rahmen des Vollzuges des Brandenburgischen Standarderprobungsgesetzes – umgesetzt würden. Dem entspricht es, dass einige der Flächenbundesländer die hier vorgeschlagene Zuständigkeitsverlagerung auf die gemeindliche Ebene bereits unternommen haben oder diese erproben.[412] Auch wird vom StGB moniert, dass sich die von der Standarderprobung betroffenen Gemeinden zum Gutachten der TFH Wildau nicht hätten äußern können und sich deshalb in den Ergebnissen der Untersuchung auch nicht wiederfänden.[413]

Ein Konsens über den Vorschlag konnte zwischen den kommunalen Spitzenverbänden nicht erzielt werden.

Die Gutachter sprechen sich für eine Aufgabenübertragung des ruhenden Verkehrs ohne überörtlichen Bezug auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum mit mindestens 20.000 Einwohnern aus. Aus praktischen Gesichtspunkten empfehlen die Gutachter aber eine Aufgabenübertragung in Abhängigkeit von der Straßenkategorie. Das bedeutet eine Übertragung der Zuständigkeit für alle Innerortsstraßen, soweit es sich nicht um Bundes- oder Landesstraßen handelt.

Die Enquete-Kommission folgt dem Votum der Gutachter, die Aufgaben nach dem Standarderprobungsgesetz, soweit diese keinen überörtlichen Bezug aufweisen, auf die hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum zu übertragen, sofern diese mindestens 20.000 Einwohner haben. Ergänzend empfiehlt die Enquete-Kommission, dass ab einer Einwohnerzahl von 10.000 die Aufgabe auf Antrag übertragen werden kann. Aus praktischen Gründen empfiehlt die Enquete-Kommission, die Aufgaben in Abhängigkeit von der Straßenkategorie zu übertragen und zwar für alle Innerortsstraßen, soweit es sich nicht um Bundes- oder Landesstraßen handelt.[414]

11. Erteilung von Ausnahmen von Verboten aufgrund Feiertagsgesetz

Das Feiertagsgesetz regelt u.a. Arbeitsverbote, Ausnahmen von Arbeitsverboten, verbotene Veranstaltungen, das Verbot von Sport-, Tanz- und sonstigen

[411] *Proeller/Siegel*, ebd.
[412] Darunter Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt; *Proeller/Siegel*, ebd., S. 18.
[413] Ebd.
[414] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Veranstaltungen, den Schutz religiöser Feiertage und die Ausnahme von Verboten.[415]

Gegenwärtig können gemäß § 8 FTG die Kreisordnungsbehörden bei Vorliegen eines dringenden Bedürfnisses Ausnahmen von den Verboten zulassen. Allerdings hat das Ministerium des Innern bereits durch Rechtsverordnung die Übertragung der Zuständigkeit auf die örtlichen Ordnungsbehörden geregelt.

Der Vorschlag der Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene ist ein Konsensvorschlag der Spitzenverbände.

Die Gutachter haben keine Einwände gegen eine (parlamentsgesetzliche) Regelung der bereits auf verordnungsrechtlicher Grundlage praktizierten gemeindlichen Zuständigkeit, da sich diese bewährt habe.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Erteilung von Ausnahmen von Verboten auf die gemeindliche Ebene durch das Feiertagsgesetz.[416]

12/13/14. Schulträgerschaft von Gymnasien und Gesamtschulen

Die Aufgaben 12, 13 und 14 weisen eine inhaltliche Nähe auf, so dass sie gemeinsam erörtert werden können: Nach § 100 Abs. 2 BbgSchulG sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen. Ferner können die Großen kreisangehörigen Städte und Mittleren kreisangehörigen Städte gemäß § 1 Abs. 3 BbgKVerf Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen sein. Nach § 100 Abs. 2 BbgSchulG können Gemeinden oder deren Zusammenschlüsse Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen sein, wenn die für die Errichtung oder Fortführung einer weiterführenden allgemein bildenden Schule notwendige Schülerzahl (so wie in der Schulentwicklungsplanung geregelt) vorhanden oder innerhalb von fünf Jahren zu erwarten ist.

Bezüglich der Trägerschaft von Oberschulen sehen die beiden kommunalen Spitzenverbände des Landes Brandenburg keinen Regelungsbedarf, da es den Gemeinden aktuell schon möglich ist, als Träger zu fungieren (gegenwärtig gibt es 90 Oberschulen in Trägerschaft von Gemeinden).[417]

Nach Ansicht des Landkreistages Brandenburg spricht gegen eine Übertragung der Trägerschaften für Gymnasien und Gesamtschulen auf die Gemeindeebene die demografische Entwicklung, da durch diese die Einzugsgebiete größer geworden

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[415] Gesetz über die Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz- FTG) vom 21.03.1991, (GVBl.I/91, [Nr. 06], S.44), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2003, (GVBl.I/03, [Nr. 06], S.287).
[416] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[417] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 20.

seien.[418] Derzeit werden elf Gymnasien und acht Gesamtschulen in der Trägerschaft von Gemeinden geführt.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg weist auf das Problem der finanziellen Doppelbelastung von Gemeinden hin, wenn diese bereits als örtliche Schulträger fungierten, gleichzeitig aber auch über die Kreisumlage weiterführende allgemein bildende Schulen finanzieren müssten, die sich in Trägerschaft der Kreise befinden.[419]

Der bundesweite Vergleich ergibt einen heterogenen Befund: In Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger der Gymnasien und Gesamtschulen, während in Schleswig-Holstein die Gemeinden Schulträger sind.[420] Die Gutachter halten die Regelung des Brandenburgischen Schulgesetzes, Gemeinden oder deren Zusammenschlüsse zu Trägern von weiterführenden allgemein bildenden Schulen zu ernennen, wenn die Schülerzahl für die Errichtung oder Fortführung einer in der Schulentwicklungsplanung als notwendig bezeichneten weiterführenden allgemein bildenden Schule vorhanden oder innerhalb von fünf Jahren zu erwarten ist (§ 100 Abs. 2 BbgSchulG), für ausreichend. Ihrer Ansicht nach sollte die Übertragung der Schulträgerschaft für Gymnasien und Gesamtschulen aufgrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung dauerhaft nur bei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 35.000 ermöglicht werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, keine Gesetzesänderung vorzunehmen.[421]

15. Musikschulen

Die Aufgabe von Musikschulen gemäß § 1 BbgMSchulG besteht darin, *„vorrangig Kindern und Jugendlichen eine musikalische Bildung zu vermitteln, Begabungen zu erkennen und zu fördern sowie auf ein mögliches Studium der Musik vorzubereiten“*. Musikschulen werden aufgrund des § 5 BbgMSchulG durch das Land finanziell gefördert. Es werden 13 Musikschulen in den Landkreisen, vier Musikschulen in den kreisfreien Städten und fünf Musikschulen in den kreisangehörigen Städten gefördert. Es handelt sich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat vorgeschlagen, künftig vorrangig die gemeindlichen (und nicht die kreislichen) Musikschulen zu fördern[422]. Der Vorschlag findet nicht die Zustimmung des Landkreistages. Es handelt sich erkennbar nicht um eine Zuständigkeits-, sondern um eine Finanzierungsfrage.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

[418] Ebd.
[419] Ebd.
[420] Ebd.
[421] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[422] Ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW.

Der Städte- und Gemeindebund begründet seinen Vorschlag mit derzeit bestehenden Doppelstrukturen, die zu einem unnötigen und durch das Land subventionierten Wettbewerb zwischen den verschiedenen Trägern führten. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend solle ein Landkreis nur tätig werden, wenn die Gemeinden untätig blieben. Der Landkreistag weist demgegenüber auf die nur geringe Anzahl an gemeindlichen Musikschulen hin und wirft die Frage einer nachhaltigen Finanzierbarkeit eines entsprechenden Angebots auf gemeindlicher Ebene auf.

Um eine bessere Einschätzung zu ermöglichen, ziehen die Gutachter eine Evaluation des zuständigen MWFK heran. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass der vorhandene Angebotsmix aus privaten, kreislichen und gemeindlichen Musikschulen ein flächendeckendes Angebot sicherstelle. Darüber hinaus ist aus Sicht der Gutachter eine überörtliche Koordination und Bündelung des Angebots insbesondere im dünn besiedelten Raum notwendig. Die Gutachter sehen keinen grundsätzlichen Regelungsbedarf,[423] da die Zuständigkeiten für diese freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise *und* Gemeinden bereits geregelt seien.[424]

Die Enquete-Kommission sieht keinen Bedarf für eine Gesetzesänderung.[425]

16/17. Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege

Nach § 4 Abs. 1 AG-SGB XII sind die Landkreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Sozialhilfe hinsichtlich der Aufgaben/ Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege, der Hilfe zur Überwindung besonderer örtlicher Schwierigkeiten sowie der Blindenhilfe.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat vorgeschlagen, die genannten Aufgaben auf die gemeindliche Ebene zu übertragen. Der Vorschlag ist zwischen den kommunalen Spitzenverbänden streitig.

Das Argument des StGB sind die durch eine Übertragung erhöhte Bürgernähe und die gerade für eine alternde Bevölkerung wichtige Verkürzung der Wege zur Verwaltung. Der Landkreistag wendet insbesondere die sich durch eine Übertragung dieser Aufgabe steigenden Kosten und einen sich vergrößernden Koordinationsbedarf ein. Darüber hinaus gebe es einen Sachzusammenhang mit anderen, auf der Kreisebene angesiedelten Aufgaben (z.B. Sozialhilfeleistungen und Leistungen der Grundsicherung im Alter).

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[423] Die Frage der Förderung bzw. Finanzierung der Musikschulen wurde von den Gutachtern jedoch gemäß ihres Auftrags (Prüfung der Aufgabenverlagerung) in dem Votum nicht berücksichtigt.
[424] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 21-22.
[425] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Aus Sicht der Gutachter ist aufgrund der Komplexität des Sozialrechts die Sicherstellung entsprechenden Personals gerade in kleinen Kommunen eine Herausforderung. Auch würde der Verlust der Bündelungsfunktion bei Aufgaben des Sozialrechts auf Kreisebene eher zu höheren Kosten führen. Gleichwohl sei mit Blick auf die demografische Entwicklung und einen neuen, großflächigeren Kreiszuschnitt die Notwendigkeit, zu einer erhöhten Bürgernähe zu gelangen, durchaus beachtlich.

Die Gutachter votieren daher zum einen für zweckmäßige vor-Ort-Lösungen, z.B. die Einbindung der kreisangehörigen Verwaltungsträger als Front-Office oder regelmäßige Sprechzeiten vor Ort, und zum anderen für eine Aufgabenübertragung nur auf Verwaltungsträger mit einer Zuständigkeit für mehr als ca. 35.000 Einwohner.[426]

Die Enquete-Kommission folgt diesem Votum teilweise: Es soll geprüft werden, inwiefern eine zweckmäßige vor-Ort-Lösung durch die Kreisverwaltungen verbindlich, flächendeckend und mit einer angemessenen Erreichbarkeit umgesetzt werden kann. Dabei sind auch Möglichkeiten zu nutzen, die kreisangehörigen Verwaltungsträger als Front-Office einzubinden. Aus Sicht der Enquete-Kommission sprechen die besseren Gründe für eine derartige Front-Back-Office-Lösung.[427]

18. Aufgaben der Versicherungsämter

Versicherungsämter sind gemäß § 93 SGB IV für die Auskunftserteilung in allen Angelegenheiten der Sozialversicherung (Abs. 1) zuständig und nehmen Anträge auf Leistungen aus der Sozialversicherung entgegen (Abs. 2). Gemäß § 1 Abs. 1 ZuVO SGB sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte zu Versicherungsämtern bestimmt.

Der Konsensvorschlag der kommunalen Spitzenverbände sieht vor, die Aufgaben der Versicherungsämter vollständig auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden zu übertragen[428]. Die Gutachter sprechen sich mit Blick auf die erzielbare größere Bürgernähe ebenfalls für eine Verlagerung aus und plädieren zugleich für die Fortsetzung der erfolgreichen Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Aufgaben der Versicherungsämter auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden.[429]

19. Durchführung Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

[426] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 22 f.
[427] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[428] Der Städte- und Gemeindebund hat ursprünglich eine Übertragung ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW vorgeschlagen.
[429] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Elterngeld kann die Person beziehen, *„die einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat, mit seinem Kind in einem Haushalt lebt, dieses Kind selbst betreut und erzieht und keine oder keine volle Erwerbstätigkeit ausübt“* (§ 1 Abs. 1 BEEG). Nach der BEEGZV sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte für die Verfolgung und Ahnung von Ordnungswidrigkeiten (gemäß § 14 BEEG) zuständig.

Die Spitzenverbände haben sich auf den Vorschlag geeinigt, die Aufgabe vollständig auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden zu verlagern. Hiermit verbunden sollen auch die Zahlung und der Vollzug des Betreuungsgeldes übertragen werden.[430] Die Gutachter merken an, dass die einerseits geringen Fallzahlen und die andererseits erforderliche hohe Qualifizierung der Mitarbeiter berücksichtigt werden müssten.[431]

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Aufgaben der Durchführung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden.[432]

20. Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld

Zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens kann gemäß § 1 WoGG Wohngeld als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss (bei selbst genutzten Wohnraum) beantragt werden. In Brandenburg bearbeiten die Landkreise und kreisfreien Städte sowie (auf Antrag) Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern Anträge auf Wohngeld. Es empfangen ca. 2,4 Prozent der Haushalte in Brandenburg Wohngeld.

Die kommunalen Spitzenverbände schlagen vor, die Aufgabe vollständig auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden zu verlagern.

Für die Kommunalisierung spricht nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes die sodann dezentrale und bürgernahe Bearbeitung der Anträge. Die Gutachter merken auch zu dieser Aufgabe an, dass die einerseits geringen Fallzahlen und die andererseits notwendige hohe Mitarbeiterqualifizierung Berücksichtigung finden müssten.[433]

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Übertragung der Aufgaben der Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden.[434]

21a. Prüfung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz

Nach § 1 Abs. 2 KitaG haben Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Versetzung in die fünfte Schuljahrgangsstufe einen Rechtsanspruch auf Erziehung,

[430] Stand: Dezember 2012. Das Betreuungsgeld wurde zum 01.08.2013 eingeführt.
[431] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 35.
[432] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[433] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 35 f.
[434] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten. Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr und Kinder der fünften und sechsten Schuljahrgangsstufe haben einen Rechtsanspruch, wenn ihre familiäre Situation, insbesondere die Erwerbstätigkeit, die häusliche Abwesenheit wegen Erwerbssuche, die Aus- und Fortbildung der Eltern oder ein besonderer Erziehungsbedarf Tagesbetreuung erforderlich macht. Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr sollen auch nach Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen im Umfang der Mindestbetreuungszeit weiter betreut werden. § 12 Abs. 1 KitaG regelt, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Kreisebene) die Aufgabe hat, die Kindertagesbetreuung zu gewährleisten.

Bei einer Aufgabenübertragung soll die Aufgabenwahrnehmung der Gewährleistung und Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung sowie die Prüfung und Feststellung des Rechtsanspruches auf die Ebene der Gemeinden verlagert werden.[435]

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg spricht sich dafür aus, ausschließlich die Prüfung des Rechtsanspruches auf einen Kita-Platz auf die gemeindliche Ebene zu übertragen. Der Landkreistag unterstreicht demgegenüber, dass für ihn die Prüfung des Rechtsanspruchs lediglich in Verbindung mit der Erfüllung des Rechtsanspruchs übertragbar sei.[436]

Der Vorschlag der Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene wird von den Gutachtern als Konsensvorschlag bezeichnet, obschon nicht abschließend geklärt werden konnte, ob tatsächlich ein Konsens zu dieser Aufgabenübertragung besteht.

Die Gutachter betonen, dass bei Übertragung der Aufgabe Interessenkonflikte entstehen können. Die Entscheidung über den Rechtsanspruch sei (noch) mit Ermessenspielräumen verbunden und würde ggf. erhebliche finanzielle Konsequenzen für die Gemeinden haben. Weiterhin weisen die Gutachter darauf hin, dass im Falle einer Aufgabenübertragung die Qualifizierung des Personals sichergestellt werden müsse.[437]

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Übertragung der Prüfung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz auf die gemeindliche Ebene.[438]

21b. Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten

Derzeit müssen gem. § 17 KitaG Eltern für alle mit der Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung des Kindes verbundenen Leistungen Beiträge zahlen. Diese Elternbeiträge müssen sozialverträglich gestaltet und nach dem Elterneinkommen, der Zahl der unterhaltsberechtigten Kinder sowie dem vereinbarten

[435] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 36.
[436] Ebd.
[437] Ebd.
[438] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

Betreuungsumfang berechnet werden. Festgelegt und erhoben werden die Elternbeiträge durch den jeweiligen Träger der Einrichtung. In § 17 Abs. 3 Satz 2 KitaG ist festgelegt, dass die Grundsätze der Höhe und Staffelung der Elternbeiträge im Einvernehmen mit dem Träger der örtlichen Jugendhilfe (auf Kreisebene) herzustellen sind.

Vorgeschlagen ist, künftig auf die Herstellung des Einvernehmens mit dem Träger der örtlichen Jugendhilfe über die Grundsätze der Höhe und Staffelung der Elternbeiträge zu verzichten.

Der Landkreistag Brandenburg lehnt den Änderungsvorschlag indes ab, da die Landkreise Träger der Sozialhilfe seien und unter Umständen Eltern bei der Zahlung der Kostenbeiträge für Kindertageseinrichtungen unterstützen müssten, sofern sie diese nicht selbst leisten könnten. Aus der Perspektive des Landkreistages solle das Einvernehmenserfordernis dazu beitragen, dass zumutbare Beiträge festgesetzt würden und so auch der Verwaltungsaufwand verringert werde, da aufgrund der sozialverträglichen Beiträge mit weniger Anträgen auf Unterstützungszahlungen zu rechnen sei. Der Landkreistag sieht bei einer Streichung des Einvernehmenserfordernisses das Problem, dass es zu unangemessenen Steigerungen der Elternbeiträge kommen könnte, für die die Landkreise Unterstützungsleistungen aufbringen müssten.[439]

Er weist darüber hinaus darauf hin, dass nicht deutlich werde, wie durch den Änderungsvorschlag Leistungs- und Verwaltungskosten gesenkt werden könnten und auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagiert werden könne.

Der Städte- und Gemeindebund sieht den Vorteil eines Verzichts auf das bislang erforderliche Einvernehmen in der Beschleunigung des Verfahrens. Weiterhin würden bei einer Kommunalisierung dieser Aufgabe Anforderungen an die gemeindliche Ebene gestellt, die die Gemeinden bereits jetzt schon erfüllten.[440]

Im bundesweiten Vergleich der Flächenländer zeigt sich ein unterschiedliches Bild. In Sachsen-Anhalt setzt die Gemeinde die Beiträge fest. In Mecklenburg-Vorpommern werden die Beiträge von der Gemeinde festgesetzt, aber mit vorheriger Zustimmung des Kreises.[441]

Die Gutachter sind der Ansicht, dass die Sicherstellung angemessener Gebühren auch ohne Einvernehmensregelung möglich sei. Sie votieren daher im Sinne der

Seefrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[439] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 24.
[440] Ebd.
[441] Ebd.

Forderung nach Bürokratieabbau und zur Stärkung der gemeindlichen Finanzautonomie für den Verzicht der Einvernehmensregelung.[442]

Die Enquete-Kommission schließt sich dem Petitum der Gutachter an und empfiehlt den Wegfall der Einvernehmensregelung.[443]

22. Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde

Landkreise, kreisfreie Städte und die Großen kreisangehörigen Städte sind gemäß § 51 Abs. 1 BbgBO Untere Bauaufsichtsbehörden. Sie haben über die Einhaltung der Vorschriften bei der *„Errichtung, der Änderung, der Beseitigung, der Instandhaltung und der Nutzung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen“* (§ 52 Abs. 1 Satz 1 BbgBO) zu wachen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat vorgeschlagen, die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörden vollständig auf die gemeindliche Ebene zu übertragen[444]. Konsensfähig ist dieser Vorschlag zwischen den kommunalen Spitzenverbänden nicht.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg begründet seinen Vorschlag mit dem starken Ortsbezug der Aufgabe[445] und dem bestehenden Zusammenhang zum Vollzug des gemeindlichen Bauplanungsrechts sowie den ohnehin von den Gemeinden eigenständig durchzuführenden bauplanungsrechtlichen Prüfungen. Der Landkreistag lehnt eine Übertragung aus wirtschaftlichen Gründen ab. Die für eine wirtschaftliche Auslastung des benötigten Fachpersonals notwendige Fallzahl sei auf gemeindlicher Ebene schwer zu erreichen.[446] Außerdem habe sich die bisherige Zuständigkeitsstruktur bewährt.

Die Gutachter sehen ebenfalls das Problem, dass kleinere Verwaltungsträger ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem eher technisch geprägten Arbeitsbereich nicht angemessen auslasten könnten. Eine ausreichende Auslastung sei bei einer Mindesteinwohnerzahl von 35.000 auf gemeindlicher Ebene zu erreichen. Durch eine Aufgabenübertragung auf nur einen Teil der (größeren) Städte und Gemeinden entstünden indes Doppelstrukturen und damit zugleich Auslastungsprobleme auf der Kreisebene. Auch müssten die bestehenden, in verwandten Sachmaterien fundierten, Verknüpfungen der Unteren Bauaufsichtsbehörde mit dem auf Kreisebene verortetem Denkmalschutz sowie den für den Gewässer- und Naturschutz sowie abfallrechtlichen Aufgaben zuständigen Kreisbehörden

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[442] Ebd., S. 25.
[443] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[444] Ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW.
[445] So können z.B. die dauerhafte Nutzung von Wochenendhäusern oder Schwarzbauen besser erkannt und geahndet werden.
[446] Als „Negativ“-Beispiel mag die Untere Bauaufsichtsbehörde der Großen kreisangehörigen Stadt Eisenhüttenstadt dienen, die wegen mangelnder Auslastung an den Landkreis Oder-Spree abgegeben wurde. Die Enquete-Kommission des Mecklenburg-Vorpommerischen Landtages hat eingeschätzt, dass eine Aufgabenwahrnehmung mit weniger als 100.000 EW nicht zielführend ist.

berücksichtigt werden. Eine Übertragung sei nur unter „sehr anspruchsvollen“ Bedingungen möglich und würde auch dann noch Folgeprobleme verursachen.

Daher votieren die Gutachter für eine vertiefte Prüfung der in anderen Ländern (v.a. Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg) gemachten Erfahrungen, bevor eine Entscheidung über eine Aufgabenverlagerung getroffen wird. Sie halten eine etwaige Aufgabenübertragung nur auf hauptamtliche Verwaltungseinheiten mit einer Zuständigkeit für mindestens 35.000 Einwohner für sachgerecht.[447]

In der Enquete-Kommission wurde auch eine mögliche Novellierung des Bauordnungsrechts angesprochen. Es ist geplant, eine andere Klassifizierung der zu genehmigenden Bauwerke vorzunehmen, die eine Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für Standardbauwerke zum Ziel hat. Dann bestünde die Möglichkeit einer erfolgreichen Bearbeitung von Standardbaugenehmigungsfällen auch durch kleinere Gemeinden.[448]

Mit Blick auf die bevorstehende Novellierung des Bauordnungsrechts, die möglicherweise auch zu neuen Bauwerksklassifizierungen und damit zugleich zu erheblichen Vereinfachungen der Genehmigungsverfahren führen könnte, empfiehlt die Enquete-Kommission unter den bestehenden rechtlichen Bedingungen keine Aufgabenübertragung. Sie empfiehlt zugleich eine erneute Überprüfung dieses Übertragungsvorschlages im Anschluss an die Baurechtsnovelle.[449]

23. Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde

Gemäß § 16 Abs. 1 BbgDSchG nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde wahr. Diese ist z.B. für die Erlaubniserteilung für die Veränderung von Denkmälern sowie für Fragen zum Schutz, zur Pflege und zu Planungen, Sicherung und Dokumentation von Denkmalschutzmaßnahmen zuständig.

Der Städte- und Gemeindebund hat vorgeschlagen, die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde auf die gemeindliche Ebene zu verlagern[450]. Über den Vorschlag wurde mit dem Landkreistag kein Konsens erzielt.

Für eine Übertragung spricht nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes der hohe Ortsbezug der Aufgabe. Gegen eine Übertragung wird von den Gutachtern die notwendige hohe fachliche Spezialisierung angeführt, die bei nur geringen Fallzahlen auf gemeindlicher Ebene aus wirtschaftlichen Gründen keine sinnvolle Option darstelle. Zudem würde eine Aufgabenübertragung die Anzahl der Denkmalschutzbehörden deutlich erhöhen, was wiederum zu erhöhtem Verwaltungsaufwand führen könne. Auch müsse die Rolle der

[447] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 25 ff.
[448] *Gebhardt*, P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[449] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[450] Ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Denkmalschutzbehörde als „Veto-Spieler“ im kommunalen Baugeschehen berücksichtigt werden.

Letztlich ist die Frage der Übertragung der Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde, wie bereits angedeutet, nur im Zusammenhang mit der Übertragung der Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde zu klären.

Die Gutachter votieren daher grundsätzlich gegen eine Übertragung der Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde. Eine Übertragung könne jedoch unter der Bedingung sinnvoll sein, dass diese zusammen mit den Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde und nur ab einer Größe der hauptamtlichen Verwaltungsträger von mindestens 35.000 Einwohnern erfolgt.[451]

Die Enquete-Kommission empfiehlt zum jetzigen Zeitpunkt keine Übertragung. Sollte es jedoch zu einer erheblichen Novellierung der Bauordnung kommen, wird eine erneute Überprüfung der Übertragung empfohlen.[452]

24. Bündelungsfunktion bei Baugenehmigungen

Für die Beantragung einer Baugenehmigung ist der Kontakt mit verschiedenen Behörden notwendig (Untere Wasserbehörde, Untere Naturschutzbehörde, Abfallbehörde).

Der Städte- und Gemeindebund schlägt eine Zuständigkeitsbündelung für Baugenehmigungsverfahren und, unter Hinweis auf den Ortsbezug der Aufgabe, eine entsprechende Aufgabenverlagerung auf die gemeindliche Ebene vor[453]. Auch dieser Vorschlag ist zwischen den kommunalen Spitzenverbänden nicht konsensfähig.

Der Landkreistag lehnt die Übertragung ab, da mit den jetzigen Zuständigkeitsregelungen eine funktionierende Bündelungsfunktion erfolge. Darüber hinaus sei u.a. eine Übertragung mit steigenden Verwaltungskosten und erhöhten Abstimmungsverfahren verbunden.

Die Gutachter führen erneuern ihre Argumentation zu den Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde und den Unteren Denkmalschutzbehörden und folgen im Übrigen den Einwendungen des Landkreistages. Sie votieren daher im Grundsatz gegen eine Übertragung auf die gemeindliche Ebene. Eine Übertragung könne jedoch zusammen mit den Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde auf hauptamtliche Verwaltungsträger mit einer Zuständigkeit für mindestens 35.000 Einwohner erfolgen.[454]

[451] *Proeller/Siegel,* ebd., S. 27 f.
[452] Die EK hat diese Aufgabe zusammen mit den Aufgaben Nr. 22 und 24 behandelt. Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[453] Ab einer Gemeindegröße von 35.000 EW.
[454] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 27 f.

Stenfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

Die Enquete-Kommission empfiehlt zum jetzigen Zeitpunkt keine Übertragung. Sollte es jedoch zu einer umfassenden Neuordnung der Bauordnung kommen, wird eine erneute Überprüfung der Übertragung empfohlen.[455]

25. Entgegennahme von Anzeigen bei Anschluss von elektrischen Direktheizungen

In § 4 StrHAV ist die Zuständigkeit für die Entgegennahme der Anzeigepflicht für den Neuanschluss von Stromheizungen geregelt. Gegenwärtig muss der Neuanschluss von elektrischen Direktheizungen durch den Betreiber der Kreisordnungsbehörde angezeigt werden.

Bei einer Aufgabenübertragung soll die Aufgabe der Entgegennahme der Anzeigepflicht für den Neuanschluss von Stromheizungen von der Kreisebene auf die gemeindlichen Hauptverwaltungen übertragen werden. Über diesen Vorschlag haben die kommunalen Spitzenverbände Konsens erzielt[456].

Die Gutachter merken an, dass im Hinblick auf Wirtschaftlichkeitsaspekte sichergestellt werden sollte, dass im Falle einer Aufgabenübertragung keine Restzuständigkeiten auf der Kreisebene verbleiben.

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Entgegennahme der Anzeigepflicht für den Neuanschluss von Stromheizungen auf die gemeindliche Ebene.[457]

26. Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle)

In § 50 BbgAbfBodG ist die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle) geregelt. Demnach sind die jeweils zur Überwachung zuständigen Behörden (§ 50 Abs. 1 BbgAbfBodG) und die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (aufgrund einer Satzung nach § 8 Abs. 3; § 50 Abs. 2 BbgAbfBodG) zuständig.

Die untere Abfallwirtschaftsbehörde kann ihre Zuständigkeit hinsichtlich einzelner Ordnungswidrigkeitstatbestände durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 23 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder eine örtliche Ordnungsbehörde übertragen (§ 50 Abs. 3 BbgAbfBodG). Die Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger kann durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 23 des Gesetzes über kommunale

Sperrfrist 27.09.2013 12 Uhr

[455] Die EK hat diese Aufgabe zusammen mit den Aufgaben Nr. 22 und 23 behandelt. Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P- EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[456] Der Städte- und Gemeindebund hat ursprünglich eine Übertragung ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW vorgeschlagen.
[457] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.

Gemeinschaftsarbeit auf die untere Abfallwirtschaftsbehörde oder eine örtliche Ordnungsbehörde übertragen werden.

Bei einer Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene sollen die Gemeinden für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Überwachungsaufgaben bei nicht gefährlichen Abfällen Zuständigkeiten erhalten, vor allem auch um „wilden“ Ablagerungen durch die Verhängung und Durchsetzung von Bußgeldern wirksam begegnen zu können.[458] Die kommunalen Spitzenverbände halten die Aufgabenverlagerung für sinnvoll, da der im Hinblick auf die Bagatelldelikte entstehende Verwaltungsaufwand zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten für die Gemeinden zumutbar sei. [459]

Die Gutachter weisen darauf hin, dass es sich bei dieser Aufgabe nicht um Ordnungswidrigkeiten wie z. B. im Zusammenhang mit gefährliche Ablagerungen oder Deponien handele. Aus gutachterlicher Sicht ist zu prüfen, ob im Sinne der Bündelung von Zuständigkeiten auch entsprechende Ordnungswidrigkeiten in der Forstverwaltung (§ 4 Abs. 2 Satz 1 BbgAbfBodG) den hauptamtlichen Verwaltungsträgern im kreisangehörigen Raum übertragen werden können. In diesem Fall müsse zur Absicherung der „praktischen Umsetzung“ eine angemessene (finanzielle) Ausstattung der Träger erfolgen.[460]

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Übertragung der Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle) auf die gemeindliche Ebene.[461]

27. Grundstückbezogene Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung

Das Brandenburgische Wassergesetz (BbgWG) regelt die Aufgaben der Unteren Wasserbehörden im Bereich der Abwasserbeseitigung (§§ 126 Abs. 1, 64 ff. BbgWG). So können die Unteren Wasserbehörden die Gemeinden auf deren Antrag und nach Maßgabe des Abwasserbeseitigungskonzeptes von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung für einzelne Grundstücke freistellen und die Pflicht auf die Nutzer mit deren Zustimmung übertragen.

Gegenwärtig müssen die Gemeinden das auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser beseitigen und die dazu erforderlichen Anlagen (Abwasseranlagen) betreiben oder durch Dritte betreiben lassen, soweit nicht andere zur Abwasserbeseitigung verpflichtet sind.[462]

Der im Konsens von den Spitzenverbänden eingebrachte Vorschlag zielt auf eine Übertragung der Aufgaben der Unteren Wasserbehörde auf die gemeindliche Ebene

[458] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 37.
[459] Ebd.
[460] Ebd.
[461] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[462] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 38.

Stenonst: 27.09.2013, 12 Uhr

ab. Dadurch sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, grundstücksbezogen die Freistellung der Eigentümer von der Abwasserbeseitigungspflicht vorzunehmen und entsprechend Kleinkläranlagen zu genehmigen.[463]

Die Gutachter merken an, dass es für die Aufgabenerfüllung besonderer technischer und fachlicher Kompetenzen – im Falle der Aufgabenverlagerung auf der gemeindlichen Ebene – bedürfe. Sie sprechen sich auch für ein Fortbestehen der Anzeigepflicht gegenüber der kreislichen Wasserbehörde aus.

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Übertragung der kreislichen Aufgabe der grundstücksbezogenen Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung auf die gemeindliche Ebene.[464]

28. Aufgaben im öffentlichen Personennahverkehr

Die Sicherstellung eines ausreichenden öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Ausbildungsverkehrs ist eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte. Sie können zur Erfüllung dieser Aufgabe Zweckverbände bilden. Auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde kann der Landkreis als zuständiger Aufgabenträger die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im Übrigen öffentlichen Personennahverkehr für Verkehre innerhalb des Gebietes der antragstellenden Gemeinde sowie die Beteiligung an Gesellschaften mit überregionalem Einzugsgebiet auf die Antragstellerin übertragen. Einzelheiten der Übertragung, insbesondere die Finanzierungsfragen, sind gesondert zu vereinbaren (§ 3 ÖPNVG).

Durch Aufgabenübertragung entstünde eine gemeindliche Trägerschaft Verkehre innerhalb des Gemeindegebietes. Eine Konsequenz läge in der Beteiligung der Gemeinden an der Vergabe von Landesmitteln zur Förderung des ÖPNV. Verkehrsmittel in Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte würde die Durchfahrt durch das Gemeindegebiet weiter ermöglicht bleiben, so dass die Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise nicht eingeschränkt würde.[465]

Bei dem im Konsens der Spitzenverbände eingebrachten Vorschlag handelt es sich erkennbar nicht um einen Vorschlag zur Aufgabenübertragung im engeren Sinne, sondern um die Frage der künftigen Finanzierung und der Abstimmung in der Planung der ÖPNV-Angebote. Die Gutachter weisen darauf hin, dass finanzielle Regelungen und kommunale Abstimmungen nicht Gegenstand ihres Gutachtens waren.[466]

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine weitere Überprüfung dieser Aufgabenzuordnung. Sie hat in ihrer 23. Sitzung am 17. Juni 2013 den Vertreter der

[463] Ebd.
[464] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[465] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 39.
[466] Ebd.

Sperrfrist 27.09.2013 12 Uhr

Landesregierung um eine Prüfung gebeten, ob und ggf. wie kreisangehörige Aufgabenträger an der Finanzierung des ÖPNV (Investitionen und laufender Betrieb) beteiligt werden können, sollten diese auf ihrem Gebiet eine entsprechende Leistung anbieten. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob ein Tätigwerden gemeindlicher Aufgabenträger mit bereits vergebenen Konzessionen für bestimmte Linien des ÖPNV kollidieren könnte. Die Prüfung seitens des zuständigen MIL ergab[467], dass die Vergabe von Konzessionen unabhängig von der Aufgabenträgerschaft erfolgen kann und dass bereits heute Landkreise die Wahrnehmung der Aufgaben des übrigen ÖPNV auf eine Gemeinde übertragen kann. Die Finanzierung ist in einer gesonderten Vereinbarung zwischen den Beteiligten zu klären. Das MIL warnt bei einer Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene vor negativen Effekten auf das Verbundsystem und weist auf die notwendige übergemeindliche und z.T. überkreisliche Planung des ÖPNV hin, was für eine Aufgabenerfüllung durch die Landkreise und kreisfreien Städte spricht. Die vom MIL dargestellte Problematik, dass bei einer Aufgabenübertragung die Gemeinden aufgrund fehlender eigener Verkehrsunternehmen mit einem erhöhten Vergabeaufwand konfrontiert sind, wurde vom Kommissionsmitglied Böttcher mit Verweis auf in mindestens drei Gemeinden existierende Verkehrsbetriebe bestritten[468].

29. Anerkennung und Entzug kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit

Kleingärtner(innen)organisationen können unter bestimmten Voraussetzungen[469] als gemeinnützig anerkannt werden. Diese Anerkennung bewirkt u.a. steuerrechtliche Auswirkungen und Vorteile. Für Anerkennung und Entzug der Gemeinnützigkeit sind gemäß § 1 Abs. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig.

Es wird vorgeschlagen, die Aufgabe auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden zu übertragen. Diesen Vorschlag haben die kommunalen Spitzenverbände im Konsens eingebracht[470]. Sie halten eine entsprechende Änderung nur unter der Prämisse für sachgerecht, dass im Falle der Aufgabenübertragung keine Restzuständigkeiten bei den Landkreisen verbleiben.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[467] Das vollständige Prüfergebnis kann dem Protokoll der 25. Sitzung vom 06.09.2013, Anlage X, entnommen werden.
[468] Vgl. P-EK2 5/25 v. 06.09.2013, S. XXX.
[469] § 2 BKleingG: „Eine Kleingärtnerorganisation wird von der zuständigen Landesbehörde als gemeinnützig anerkannt, wenn sie im Vereinsregister eingetragen ist, sich der regelmäßigen Prüfung der Geschäftsführung unterwirft und wenn die Satzung bestimmt, dass 1. die Organisation ausschließlich oder überwiegend die Förderung des Kleingartenwesens sowie die fachliche Betreuung ihrer Mitglieder bezweckt, 2. erzielte Einnahmen kleingärtnerischen Zwecken zugeführt werden und 3. bei der Auflösung der Organisation deren Vermögen für kleingärtnerische Zwecke verwendet wird."
[470] Der Städte- und Gemeindebund hat ursprünglich eine Übertragung ab einer Gemeindegröße von 20.000 EW vorgeschlagen.

Die Gutachter merken an, dass aufgrund der steuerrechtlichen Auswirkungen einheitliche Anerkennungsstandards zu gewährleisten sind.[471]

Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Übertragung der Aufgabe der Anerkennung und des Entzugs kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit auf die gemeindliche Ebene.[472]

30. Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich

Gemäß § 24 BbgNatSchG können Teile von Natur und Landschaft als geschützte Landschaftsbestandsteile festgesetzt werden, deren besonderer Schutz erforderlich ist. Für Landschaftsteile innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und im Geltungsbereich der Bebauungspläne können Festsetzungen durch die Gemeinden getroffen werden.

Bei einer Aufgabenübertragung würde den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, im Außenbereich Baumschutzsatzungen zu erlassen. Das Ziel der Aufgabenübertragung liegt mithin im Erlass von gemeindlichen Baumschutzsatzungen für den Außenbereich.

Die beiden kommunalen Spitzenverbände sind sich darin einig, dass der Baumschutz auch außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und im Geltungsbereich der Bebauungspläne auf die gemeindliche Ebene übertragen werden soll. Die Gutachter merken an, ein sachlicher Zusammenhang mit den Fragen rund um die Forstverwaltung bestehe.[473]

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich auf die gemeindliche Ebene zu übertragen.[474]

31. Ausgabe von Fischereischeinen

Angler bedürfen gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 2 BbgFischG eines Fischereischeines, der durch die Unteren Fischereibehörden der Landkreise und kreisfreien Städte ausgegeben wird.

Es wird vorgeschlagen, dass die Ausgabe von Fischereischeinen durch die Ämter (künftig nach Empfehlung der EK: Amtsgemeinden) und amtsfreien Gemeinden durchgeführt wird. Der Vorschlag ist ein Konsensvorschlag der kommunalen Spitzenverbände. Die Gutachter merken an, dass noch zu klären sei, welche Behörde die Aufgaben wahrnehmen sollte (z.B. Bündelung bei der Ordnungsbehörde).[475]

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[471] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 39.
[472] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[473] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 40.
[474] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[475] *Proeller/Siegel*.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Ausgabe von Fischereischeinen auf die gemeindliche Verwaltungsebene zu übertragen.[476]

32. Genehmigung von Friedhöfen

Gemäß §§ 29 bis 31 BbgBestG bedarf die Anlegung, Erweiterung und Aufhebung eines Friedhofes einer Genehmigung durch die Landrätin/ den Landrat bzw. der Oberbürgermeisterin/ den Oberbürgermeister als allgemeine Untere Landesbehörde.

Die Spitzenverbände schlagen vor, dass die Genehmigungen künftig durch die gemeindliche Ebene erteilt werden sollen. Die Gutachter merken an, dass dies bei gemeindlichen Friedhöfen de facto auf die Abschaffung der Genehmigungspflicht hinausliefe. Darüber hinaus seien weitere Interessenskonflikte möglich.[477] Auch müsse die Frage des Aufgabentyps bei einer Übertragung geklärt werden.[478]

Die Enquete-Kommission sieht weiterhin Klärungsbedarf hinsichtlich der Form einer Aufgabenübertragung und empfiehlt eine vertiefte Überprüfung der rechtlichen Aspekte.[479]

33. Aufgaben der Wirtschaftsförderung

Es wurde diskutiert, inwieweit Gemeinden Wirtschaftsförderung betreiben können. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Aufgabe.[480] Die beiden kommunalen Spitzenverbände sehen keinen gesetzlichen Regelungsbedarf. Die Enquete-Kommission sieht ebenfalls keinen Regelungsbedarf.

34. Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben

Es wurde diskutiert, wie eine Abgrenzung der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben in den Bereichen Kultur, Jugend und Soziales zu den gemeindlichen Zuständigkeiten praktikabel erfolgen kann. Ein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht nach Auffassung der Enquete-Kommission derzeit nicht.[481]

35. Aufgaben der Widerspruchsbehörden

Es wird vorgeschlagen, von der durch § 71 Abs. 1 Satz 3 VwGO eingeräumten Möglichkeit Gebrauch zu machen und die Aufgaben der Widerspruchsbehörde für die von Städten, Gemeinden und Ämtern erlassenen Ausgangsbescheide auf die Gemeindeebene und damit auf die Ausgangsbehörde zu übertragen, soweit die Gemeinden dies nicht bereits sind.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[476] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[477] So könnte eine Gemeinde die Aufhebung eines kirchlichen Friedhofes verhindern, um die Aufgabe nicht selbst übernehmen zu müssen.
[478] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 41.
[479] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[480] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 41, sowie einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[481] Ebd.

Die kommunalen Spitzenverbände nehmen den Vorschlag grundsätzlich an. An den Städte- und Gemeindebund wurde die Bitte herangetragen, konkrete Anwendungsbeispiele zu benennen.[482] Die Gutachter haben darauf hingewiesen, dass Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, bei denen die Landkreise (bislang) Widerspruchsbehörde sind, oft wie Selbstverwaltungsaufgaben behandelt würden. Bereits dies spreche für eine Kommunalisierung. Die konkreten Widerspruchsbefugnisse sollten jedoch noch geprüft werden. Darüber hinaus haben die Gutachter angemerkt, dass die für eine wünschenswerte Differenzierung von Erst- und Widerspruchsbearbeitung notwendigen spezifischen Kompetenzen auf gemeindlicher Ebene nicht vorausgesetzt werden könnten.[483]

Die Enquete-Kommission empfiehlt nach allem, die Aufgaben der Widerspruchsbehörde auf die Ämter (künftig nach Empfehlung der EK: Amtsgemeinden) und amtsfreien Gemeinden zu übertragen.[484]

IV. Zusammenfassung der Empfehlungen zur Funktionalreform

Die Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Kommunalisierung von Landesaufgaben und zur interkommunalen Verlagerung von (Kreis-)Aufgaben lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Landesaufgaben (Funktionalreform I)

a) Empfehlungen für eine Kommunalisierung von Aufgaben[485]

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Kommunalisierung der folgenden Aufgaben:

- Fiskalerbschaften (10:2:2),
- Vollstreckung von Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung (9:1:4),
- regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (10:0:0),
- Eheaufhebung (13:0:1),
- Vollzug des Staatsangehörigkeitsgesetzes (12:0:0),
- Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge (10:0:4),

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

[482] *Proeller/Siegel*, ebd., S. 42
[483] Ebd.
[484] Einstimmiger Beschluss (8:0:2), P-EK2 5/23 v. 17.06.2013.
[485] Die im Einzelnen in verschiedenen Sitzungen/Klausurtagungen erzielten Abstimmungsergebnisse werden nach dem üblichen Muster „dafür-dagegen-Enthaltungen“ in Klammerzusätzen mitgeteilt. Die Aufgabenliste einschließlich der Ergebnisse der Einzelabstimmungen ist von der Kommission in einem weiteren Schritt insgesamt – einstimmig – abgestimmt worden. Es wurde vereinbart, dass die Mitglieder der Enquete-Kommission ergänzende Einzelvoten abgeben können, die Aufnahme im Abschlussbericht finden.

- Aufsicht über unterstützende Wohnformen / Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI (10:2:2),
- Erstattung von speziellen Sozialleistungen (9:3:2),
- Schornsteinfegerangelegenheiten (13:0:0),
- Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (9:2:2),
- Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe (9:2:2),
- schulpsychologische Beratung (13:0:0),
- Entscheidungen über Anträge, den Besuch einer anderen Grundschule zu gestatten (12:1:0),
- Zustimmung zu Vorhaben öffentlicher Bauherren (7:5:1),
- Vergabe von Fördermitteln aus der Jagdabgabe (11:0:2),
- Flurneuordnung (10:2:0),
- Forstverwaltung (Hoheit; 10:1:2),
- Kirchenaustritte (10:0:0),
- Vollzug des Natur- und Artenschutzes (ohne Grundsatzfragen; 9:4:0),
- Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen (7:2:4),
- Grenzveterinärdienst (10:0:0).

b) Empfehlungen gegen die Kommunalisierung von Aufgaben

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen die Kommunalisierung der folgenden Aufgaben aus:

- Landesschule und Technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz (LSTE; 13:0:0),
- Waffenrecht (13:0:0),
- Enteignungsangelegenheiten (13:0:0),
- Stiftungsangelegenheiten (13:0:0),
- Beglaubigung von Urkunden (13:0:0),
- Schulaufsicht (Ergebnis Klausurtagung (8:2:3),
- Sportförderung (12:0:1),

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Straßenbau und Straßenbetrieb (13:0:0),
- Forstverwaltung (Betrieb; 13:0:0),
- Laboruntersuchungen durch das Landeslabor Berlin-Brandenburg (13:0:0),
- Arzneimittel, Apotheken, Betäubungsmittel, Medizinprodukte (11:0:2),
- Natur- und Artenschutz (Grundsatzfragen; 13:0:0),
- Großschutzgebietsverwaltungen / Nationale Naturlandschaften (7:5:1),
- Tierseuchenverhütung und –bekämpfung, Tierseuchenkasse sowie Tierschutz (12:0:0).

c) Weitere Empfehlungen, insbesondere für eine vertiefte Prüfung

Die Enquete-Kommission hat weiterhin die folgenden Empfehlungen beschlossen:

(1) Die Möglichkeit einer Kommunalisierung der folgenden Aufgaben soll vertieft geprüft werden:

- Regionalplanung (13:0:0),
- Erlaubnis- und Lizenzverfahren für den Güterkraftverkehr und Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO (13:0:0),
- Verkehr (13:0:0),
- Städtebau und Bautechnik (Ergebnis Klausurtagung (11:1:1),
- Agrarförderung / Förderung ländliche Entwicklung (unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus Sachsen; für Kommunalisierung: 2, gegen Kommunalisierung: 4, für Überprüfung: 6),
- die „übrige“ Landwirtschaftsverwaltung (Ergebnis Klausurtagung (12:0:0),
- soziale Dienste (für Kommunalisierung: 6, gegen Kommunalisierung: 1, für Überprüfung: 6),
- Immissionsschutz / Genehmigung und Überwachung von Anlagen (für Kommunalisierung: 0, gegen Kommunalisierung: 3, für Überprüfung: 9),
- Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten (12:0:0),
- Forstverwaltung (Gemeinwohl): ausdrücklich auch aufgabenkritische Überprüfung (11:1:1).

(2) Weiterhin bedürfen die folgenden Fragen einer vertieften Prüfung:

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Allgemeiner und technischer Arbeitsschutz: Ist der Übergang der Trägerschaft auf die gesetzliche Unfallkasse Brandenburg sachgerecht? (10:2:2)

- Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken: Ist der Übergang der Trägerschaft zum Beispiel auf eine Universität/ eine neue Trägerform sachgerecht? (13:0:1)

- Komplex „Wasser/ Abwasser“ (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, operative Tätigkeiten der Wasserwirtschaft im LUGV, Wasserwirtschaft in regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren, etc.): Die intensive Prüfung der Entwicklungsmöglichkeiten der zahlreichen Aspekte dieses Themenkomplexes (auch im Zusammenhang mit der Veränderung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen) wird dringend empfohlen (12:0:0).

- Rechtsmedizin: Es wird die Prüfung empfohlen, ob eine Angliederung der Rechtsmedizin an ein geeignetes Krankenhaus (mit Pathologie in Brandenburg) sachgerecht ist, weiterhin, ob die Vergabe von Laborleistungen an private Anbieter anzustreben ist (8:3:1).

- Gesundheitsberichterstattung: Es wird eine Überprüfung der Regelungsdichte und –inhalte der Gesundheitsberichterstattung empfohlen (11:0:2), weiterhin, ob das Verfahren gem. § 7 BbgGesundG vereinfacht werden kann (9:2:2).

(3) Darüber hinaus werden die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Strahlenschutz- und Produktsicherheit: Es wird empfohlen, eine engere Kooperation mit Berlin anzustreben (13:0:0).

- Arbeitsförderung / Fördermittelvergabe (Regionalbudgets): Es wird empfohlen, den Gestaltungsspielraum für Landkreise und kreisfreie Städte zu vergrößern (12:0:2).

- Denkmalpflege: Es wird empfohlen, das Benehmenserfordernis aus § 19 Abs. 3 BbgDSchG zu streichen (8:5:1).

- Bestellung der Schulleitung (und Gewährung von weitgehenden Selbstverwaltungsrechten auf Schul- bzw. kommunaler Ebene): Es wird empfohlen, die Mitentscheidungsbefugnis des Schulträgers zu stärken (12:0:1).

- Natur- und Artenschutz: Es wird eine Überprüfung der Frage empfohlen, ob das Vorkaufsrecht des Landes entfallen kann (10:1:2).

- Ersatzgeld gem. § 15 Abs. 6 BNatSchAG: Es wird empfohlen, die Verwendung der Ersatzzahlungen gem. § 15 Abs. 6 BNatSchAG künftig der Steuerung

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

durch die Landkreise und kreisfreien Städte (anstatt bisher der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg) zu überlassen (9:3:0).

2. Aufgaben der Landkreise (Funktionalreform II / interkommunale Funktionalreform)

Die folgenden Empfehlungen zur interkommunalen Funktionalreform wurden in der 23. Sitzung einstimmig (8:0:1) beschlossen.

a) Empfehlungen für eine Aufgabenverlagerung

- Vollstreckungsaufgaben (§ 17 Abs. 2 Nr. 1c VwVGBbg),
- Örtliche Rechnungsprüfung (§§ 85, 101 ff. BbgKVerf),
- Namensänderungsangelegenheiten (VO über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten),
- Bekämpfung der Schwarzarbeit (§ 1 SchwAGZV),
- Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen (§ 47 Abs. 3 OBG),
- Erteilung von Ausnahmen von Verboten aufgrund Feiertagsgesetz (§ 8 FTG),
- Aufgaben der Versicherungsämter (§ 1 Abs. 1 ZuVO SGB),
- Durchführung Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (§ 1 Abs. 1 BEEGZV),
- Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld (VO zum Wohngeld und Wohngeldsondergesetz),
- Prüfung des Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz (§§ 1, 12 Abs. 1 KitaG),
- Entgegennahme von Anzeigen bei Anschluss von elektrischen Direktheizungen (§ 4 StrHAV),
- Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle; § 50 BbgAbfBodG),
- Grundstücksbezogene Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung (§§ 126 Abs. 1, 64 ff. BbgWG),
- Anerkennung und Entzug kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit (VO über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht: §1 Abs. 1),
- Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich (§ 24 BbgNatSchG),
- Ausgabe von Fischereischeinen (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 BbgFischG),

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Aufgaben der Widerspruchsbehörden.

b) Empfehlungen gegen eine Verlagerung kreislicher Aufgaben

- Brandverhütungsschau (§ 33 BbgBKG): Keine Übertragung.
- Schulträgerschaft von Gymnasien und Gesamtschulen (§ 100 Abs. 2 BbgSchulG): Keine Empfehlung zur Gesetzesänderung.
- Musikschulen (BbgMSchulG): Keine Empfehlung zur Gesetzesänderung.

c) Empfehlungen für eine vertiefte Prüfung

- Disziplinarrecht gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte (§ 86 Abs. 2 LDG),
- Notfallbestellung für Standesbeamte (§ 3 Abs. 2 Nr. 11 VO zur AG-PStG Bbg),
- Aufgaben im öffentlicher Personennahverkehr (§ 3 ÖPNVG),
- Genehmigung von Friedhöfen (§ 31 BbgBestG).

d) Darüber hinaus werden die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Kraftfahrzeugzulassung (§ 4 StVRZV): Es wird eine flächendeckende Einführung der Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen bei der Kfz-Zulassung empfohlen, wobei die Zuständigkeit für die Front-Office-Funktionen auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger zu übertragen sind und die Back-Office-Funktionen bei den Landkreisen verbleiben.
- Aufgaben im Straßenverkehrsrecht (§ 4 StVRZV): Es wird empfohlen, die Aufgaben nach dem Standarderprobungsgesetz und ohne überörtlichen Bezug auf die hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum zu übertragen, sofern diese mindestens 20.000 Einwohner haben; ab einer Einwohnerzahl von 10.000 können die Aufgaben auf Antrag übertragen werden. Die Empfehlung gilt insbesondere für alle Innerortsstraßen, soweit es sich bei diesen nicht um Bundes- oder Landesstraßen handelt.
- Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AG-SGB XII, § 2 Abs. 1 a AG-SGB XII): Es soll geprüft werden, inwiefern eine zweckmäßige Vor-Ort-Lösung durch die Kreisverwaltungen verbindlich, flächendeckend und mit einer angemessenen Erreichbarkeit umgesetzt werden kann. Dabei sind auch Möglichkeiten zu nutzen, die kreisangehörigen Verwaltungsträger als Front-Office einzubinden. Wenn dies garantiert ist, spricht aus Sicht der Enquete-Kommission nach Abwägung der Argumente mehr für diese Lösung und weniger für die grundsätzliche Übertragung der Aufgaben auf den kreisangehörigen Raum.

Sperrfrist 27.09.2013, 12 Uhr

- Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KitaG): Es wird empfohlen, die Einvernehmensregelung bei gemeindlichen Kindertagesstätten entfallen zu lassen.

- Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 51 Abs. 1 BbgBO) und der unteren Denkmalbehörde (§ 16 Abs. 1 BbgDSchG) sowie Bündelungsfunktionen bei Baugenehmigungen: Keine Übertragung. Sollte es jedoch zu einer umfassenden Neuordnung der Bauordnung kommen, wir eine erneute Überprüfung der Übertragung empfohlen.

- Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung, der Wirtschaftsförderung und Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben: Kein Regelungsbedarf.

V. Abstimmungsverhalten

Die Enquete-Kommission hat vereinbart, dass ihren Mitgliedern die Möglichkeit gegeben wird, ihr Abstimmungsverhalten im Abschlussbericht zu dokumentieren. Von dieser Möglichkeit haben die Abgeordneten *Petke* (CDU-Fraktion) und *Nonnemacher* (Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN) sowie das nichtparlamentarische Mitglied *Prof. Dr. Färber* Gebrauch gemacht.

1. Das Kommissionsmitglied *Petke* (CDU-Fraktion) gibt die folgenden vom Mehrheitsvotum abweichenden Empfehlungen zur Verlagerung von Landesaufgaben (Funktionalreform I):

- Vollstreckung von Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung: Keine Übertragung

- Aufsicht über unterstützende Wohnformen / Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI: Keine Übertragung.

- Erstattung von speziellen Sozialleistungen: Keine Übertragung.

- Denkmalpflege: Beibehaltung der Benehmensherstellung in § 19 Abs. 3 BbgDSchG.

- Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe: Keine Übertragung.

- Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe: Keine Übertragung.

- Entscheidungen über Anträge, den Besuch einer anderen Grundschule zu gestatten: Keine Übertragung.

- Zustimmung zu Vorhaben öffentlicher Bauherren: Enthaltung.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr

- Agrarförderung / Förderung ländliche Entwicklung: Keine Übertragung.
- Flurneuordnung : Keine Übertragung.
- Forstverwaltung (Hoheit und Gemeinwohl): Keine Übertragung.

2. Die Kommissionsmitglieder *Nonnemacher* (Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN) und *Färber* (nichtparlamentarisches Mitglied) geben die folgenden vom Mehrheitsvotum abweichenden Empfehlungen zur Verlagerung von Landesaufgaben (Funktionalreform I):

- Aufsicht über unterstützende Wohnformen / Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI: Keine Übertragung.
- Erstattung von speziellen Sozialleistungen: Keine Übertragung.
- Denkmalpflege: Beibehaltung der Benehmensherstellung in § 19 Abs. 3 BbgDSchG.
- Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe: Keine Übertragung.
- Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe: Keine Übertragung.
- Flurneuordnung : Keine Übertragung.
- Vollzug des Natur- und Artenschutzes: Keine Übertragung.
- Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen: Keine Übertragung.
- Soziale Dienste: Keine Übertragung.
- Großschutzgebietsverwaltungen / Nationale Naturlandschaften: Übertragung der 11 Naturparks.
- Immissionsschutz / Genehmigung und Überwachung von Anlagen: Keine Übertragung.

Sperrfrist: 27.09.2013, 12 Uhr