

Beschluss des Landtages Brandenburg

Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019

Der Landtag Brandenburg hat in seiner 31. Sitzung am 13. Juli 2016 zum TOP 1 unter Berücksichtigung des angenommenen Änderungsantrages (Drucksache 6/4623) folgenden Beschluss gefasst:

- „1. Der Landtag nimmt den Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform auf Drucksache 6/1788 zur Kenntnis.
2. Der Landtag beschließt:

Der Landtag bestimmt für die anstehenden Reformen folgendes Gesamtkonzept für eine umfassende Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg:

„Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“, unter diesem Titel richtete der Landtag in der 5. Legislaturperiode eine Enquete-Kommission ein, die im Oktober 2013 ihren Abschlussbericht (Drucksache 5/8000) nach 18 Monaten intensiver Untersuchungen und Diskussionen mit Fachleuten und Praktikern vorlegte. Die Kommission kam zum Ergebnis, dass die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form angesichts des demografischen Wandels, seiner finanziellen Auswirkungen und den sich wandelnden Erwartungen von Bürgern und Wirtschaft an eine leistungsfähige Verwaltung keinen Bestand haben können.

Auf der Grundlage des Berichtes beschloss der Landtag am 17. Dezember 2014 die Einleitung einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform (Drucksache 6/247-B) und forderte die Landesregierung auf, bis Mitte 2015 den Entwurf eines Leitbildes für diese Reform vorzulegen. Dieser Entwurf (Drucksache 6/1788) wurde seither im Rahmen eines breiten öffentlichen Dialogs auf 25 Veranstaltungen im ganzen Land und in sechs öffentlichen Anhörungen mit etwa 120 Sachverständigen im Ausschuss für Inneres und Kommunales unter Beteiligung der anderen Fachausschüsse diskutiert.

In Auswertung dieser mehrjährigen Arbeit bekräftigt der Landtag sein Vorhaben, eine umfassende Verwaltungsstrukturreform durchzuführen. Diese Reform soll sich an folgenden Aussagen und Festlegungen orientieren.

- I. Anlass und Ziele der Verwaltungsstrukturreform 2019
- II. Leitbild für die Neustrukturierung der Kreisebene
- III. Funktionalreform

- IV. Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene
- V. Finanzen und Reform des kommunalen Finanzausgleiches
- VI. Fortsetzung der Reform der Landesverwaltung und der Justiz
- VII. Personal
- VIII. Weiterer Ausbau des E-Government

I. Anlass und Ziele der Verwaltungsstrukturreform 2019

1. Reformbedarf

Schon im Beschluss (Drucksache 6/247-B) hat der sechste Brandenburger Landtag einen wachsenden Reformbedarf festgestellt, der insbesondere aufgrund des demografischen Wandels, der auch daraus resultierenden absehbar geringeren finanziellen Handlungsspielräume sowie der sich ändernden Erwartungen der Einwohnerinnen und Einwohner an öffentliche Verwaltung und Dienstleistungen besteht.

Demografischer Wandel

Das Land Brandenburg wird auch künftig Einwohnerinnen und Einwohner verlieren. Das Durchschnittsalter wird weiter ansteigen und die Bevölkerung wird sich noch ungleichmäßiger auf die Landesfläche verteilen.

Die jüngste Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2014 bis 2040 bestätigt diese Annahmen. Obwohl positive Effekte durch eine weiter steigende Lebenserwartung, durch erhebliche Wanderungsgewinne und durch eine zunächst weitgehend konstante Geburtenrate erwartet werden, wird prognostisch die Einwohnerzahl im Land Brandenburg bis

- 2030 um 135.000 Personen auf 2.313.800 oder um 5,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2013 sinken und bis
- 2040 um 282.000 Personen auf 2.167.300 oder um 11,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2013 sinken.¹

Besonders problematisch sind dabei die starken regionalen Unterschiede. Zwischen dem Berliner Umland und dem weiteren Metropolenraum gibt es weiterhin eine deutlich gegenläufige Entwicklung. Bis 2040 verzeichnet das Berliner Umland einen Bevölkerungszuwachs um 57.000 Menschen oder 6,2 Prozent der Bevölkerung gegenüber dem Jahr 2013, wobei bis 2027 von einem steten Wachstum auszugehen ist und ab diesem Zeitpunkt die Bevölkerungszahl konstant bleibt. Demgegenüber sind im weiteren Metropolenraum bis 2040 Bevölkerungsrückgänge um 339.000 Personen oder 22,1 Prozent zu erwarten, wobei dafür im Wesentlichen das Geburtendefizit ursächlich ist. Die Landkreise Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Prignitz, Spree-Neiße und Uckermark sind mit prozentualen Einwohnerverlusten zwischen 24,4 und 28,8 Prozent überdurchschnittlich stark betroffen. In der Konsequenz werden 2040 im Berliner Umland voraussichtlich 973.800 Menschen oder etwa 45 Prozent der Gesamtbevölkerung auf etwa 10 Prozent der

¹ Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2014 bis 2040, Statistischer Bericht A I 8 -15, Dezember 2015, S.14.

Landesfläche leben, während im weiteren Metropolenraum nur noch voraussichtlich 1.193.700 Menschen oder etwa 55 Prozent der Gesamtbevölkerung auf etwa 90 Prozent der Landesfläche wohnen.

Von den vier kreisfreien Städten des Landes Brandenburgs ist langfristig nur für die Landeshauptstadt Potsdam eine positive Bevölkerungsentwicklung zu erwarten. Selbst bei optimistischer Einschätzung hinsichtlich der Wanderungsbilanz werden in den anderen kreisfreien Städten die natürlichen Bevölkerungsverluste nicht ausgeglichen werden können, da das Geburtendefizit hier einen erheblichen Einfluss haben wird. Insgesamt werden diese Städte prognostiziert bis

- 2030 zwischen 8,8 und 10,6 Prozent ihrer Einwohner² und bis
- 2040 zwischen 13,3 und 18,5 Prozent ihrer Einwohner³ verlieren.

Im Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 wird bereits darauf hingewiesen, dass im Gegensatz dazu einige große kreisangehörige Städte im Umland Berlins starke Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen haben mit der Folge, dass im Jahre 2030 kein deutlicher Abstand mehr zu den Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte festzustellen sein wird' (Drucksache 5/8000, S. 109).

Neben der ungleichen räumlichen Verteilung der Bevölkerung wird sich auch die Altersstruktur stark verändern. Im Jahr 2040 werden 800.000 Brandenburgerinnen und Brandenburger älter als 65 Jahre sein und 37 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen. Die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 geht von 363.000 auf 277.000 zurück, weshalb auch die Geburtenzahl von 18.400 auf 12.800 sinkt. Die Zahl der Erwerbsfähigen sinkt von 1.534.700 im Jahr 2013 oder 62 Prozent der Gesamtbevölkerung auf 1.089.500 oder 50 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Zahl der Altersgruppe zwischen 0 bis 18 schrumpft um 74.000 auf insgesamt 275.000.

Bei der räumlichen Verteilung der Altersgruppen fällt ebenfalls eine Zweiteilung des Landes ins Gewicht. Im Berliner Umland ist der Rückgang der erwerbsfähigen Altersgruppe zwischen 15 und 65 Jahren mit 9,5 Prozent vergleichsweise gering. Im weiteren Metropolenraum ist hingegen von einem drastischen Schrumpfen der erwerbsfähigen Altersgruppe zwischen 15 und 65 Jahren um 394.000 Personen oder 39,8 Prozent auszugehen. Dieser Rückgang um zwei Fünftel wird das Steueraufkommen voraussichtlich deutlich vermindern und steigert bei gleichzeitigem Bevölkerungsverlust den infrastrukturellen Aufwand pro Kopf deutlich.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Der demografische Wandel wird zwangsläufig Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen und auf die Finanzen des Landes Brandenburg insgesamt haben. Es ist absehbar, dass weniger Finanzmittel zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben und Dienstleistungen zur Verfügung stehen werden. Ein Rückgang der Wohnbevölkerung führt aus-

² Brandenburg an der Havel 64,700; Cottbus 92,600; Frankfurt (Oder) 51,800, ebd. S. 24.

³ Brandenburg an der Havel 59,600; Cottbus 86,400; Frankfurt (Oder) 47,300, ebd. S. 24.

gehend von den Berechnungen in der Finanzplanung 2014 - 2018 im System des geltenden Länderfinanzausgleiches in Brandenburg zu Mindereinnahmen des Landeshaushalts aus Steuern und Länderfinanzausgleich von durchschnittlich jährlich rd. 2.600 Euro pro Einwohnerin und Einwohner, die weniger in Brandenburg leben.

Obgleich in den letzten Jahren steigende Steuereinnahmen des Landes verzeichnet werden konnten und bis 2020 weiter steigende Einnahmen eingeplant werden (vgl. Finanzplan des Landes Brandenburg 2014 - 2018), muss das Land perspektivisch von sinkenden Einnahmen für das Land und die Kommunen ausgehen. Es ist davon auszugehen, dass der Anstieg der konjunkturellen Steuereinnahmen des Landes Brandenburg bedingt durch die demografische Entwicklung geringer ausfallen wird. Mindereinnahmen des Landes aus Steuern und dem Länderfinanzausgleich aufgrund der gesunkenen Einwohnerzahlen sind auch dann zu erwarten, wenn die Ende 2019 wegfallenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aus dem Solidarpakt II in einem veränderten Länderfinanzausgleich kompensiert werden sollten. Das Auslaufen der Förderperiode der Europäischen Union wird sich für Brandenburg ebenfalls negativ auswirken und zu sinkenden Einnahmen führen, da Brandenburg nicht mehr als Übergangsregion gelten wird. Das ab 2020 geltende Verschuldungsverbot muss ebenfalls in den Finanzplanungen antizipiert werden.

Diese Entwicklungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Einnahmen der brandenburgischen Kommunen. Sie sind durch den kommunalen Finanzausgleich mit 20 Prozent an den Landeseinnahmen aus Steuern einschließlich Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen beteiligt. Ein maßgebliches Kriterium für die Verteilung von Schlüsselzuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs knüpft an die jeweilige Einwohnerzahl einer Kommune an. Vor diesem Hintergrund stellt die ungleiche Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg den kommunalen Finanzausgleich vor besondere Herausforderungen. Ein Bevölkerungsrückgang sowie altersstrukturelle Veränderungen schlagen sich auch in den eigenen Steuereinnahmen der Kommunen und in den Ausgaben nieder.

Demgegenüber ist nicht damit zu rechnen, dass der Aufgabenumfang und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung proportional zur Entwicklung der Finanzen zurückgeführt werden kann, wenn die Verwaltungsstrukturen nicht infolge des demografischen Wandels angepasst werden. Es ist vielmehr sogar zu befürchten, dass der Rückbau von Infrastruktur und die Anpassung von öffentlichen Einrichtungen an die Erfordernisse des demografischen Wandels zusätzlichen Aufwand verursachen werden.

Nur ausreichend hohe Fallzahlen stellen sicher, dass Verwaltungen wirtschaftlich öffentliche Dienstleistungen erbringen können. Querschnittsaufgaben (z. B. Personalverwaltung, Informationstechnik) und Vorhaltekosten fallen auch bei geringen Fallzahlen an. Geringe Fallzahlen ermöglichen darüber hinaus keine oder nur ausnahmsweise eine Spezialisierung, was höhere Einarbeitungsaufwände bedingt und zu Qualitätseinbußen führen kann. Diese inzwischen zum Allgemeingut der Verwaltungswissenschaft gehörenden Erkenntnisse begründen die Ein-

schätzung, dass ohne eine umfassende Verwaltungsstrukturreform die Verwaltungskosten je Einwohnerin und Einwohner ansteigen werden.

Geänderte Anforderungen an öffentliche Verwaltungen

Die Bürgerinnen und Bürger in Brandenburg erwarten zu Recht, dass innovative Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie von den öffentlichen Verwaltungen im Land genutzt werden, um stets auf der Höhe der Zeit sowohl größtmögliche Bürgernähe als auch bestmögliche Kosteneffizienz der öffentlichen Dienstleistungen in Brandenburg sicherzustellen. Ziel des Landtages ist es, dass die Brandenburgerinnen und Brandenburger in allen Teilen des Landes die Dienstleistungen einer effizienten und hoch qualifizierten öffentlichen Verwaltung so bürgernah wie möglich nutzen können.

Fachkräftemangel

Die demografischen Effekte treffen die Landes- und Kommunalverwaltungen auch in einer weiteren Hinsicht. Mit dem starken Rückgang der erwerbsfähigen Altersgruppen verringert sich auch für die Verwaltungen das Potential, flächendeckend qualifiziertes Personal vorzuhalten.

Die notwendige Personalgewinnung - insbesondere von spezialisierten Fachkräften - ist bereits heute für kleinteilige oder berlinfernere Kommunen nicht ohne Probleme. Ob zukünftig noch alle Kommunen in allen Landesteilen in der Lage sein werden, das notwendige Personal zu gewinnen, um die öffentlichen Aufgaben in allen Teilen des Landes in vergleichbarer Qualität zu erledigen, ist mit Blick auf die disparitatische demografische Entwicklung der Brandenburger Kommunen zu bezweifeln.

Für alle öffentlichen Verwaltungen ergeben sich in den nächsten Jahren erhebliche Veränderungen in der Personalstruktur. Angesichts der hohen Zahl altersbedingt ausscheidender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird die Gestaltung des Generationswechsels zu einer großen Herausforderung. Dabei geht es nicht nur um die Nachbesetzung von Stellen, sondern auch um einen erfolgreichen Wissenstransfer. Dafür ist notwendig, bereits heute ausreichend Stellen für Auszubildende, Anwärterinnen und Anwärter sowie Referendarinnen und Referendare zu schaffen.

2. Ziele

Ziel der Verwaltungsstrukturreform ist, dass auch im Jahr 2030 und darüber hinaus langfristig überall im Land öffentliche Dienstleistungen in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger- und sachnah erbracht werden können. Für die kommunalen Verwaltungsträger ist dafür maßgeblich, dass die kommunale Selbstverwaltung erhalten und gestärkt wird und vergleichbar leistungsfähige Verwaltungen im ganzen Land bestehen.

Erhalt und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Mit der Reform soll die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Sie ist ein zentrales und unverzichtbares Element des demokratischen Gemeinwesens in Brandenburg. Dies wurde auch im breiten öffentlichen Dialog zum Leitbildentwurf der Landesregierung sehr deutlich.

Der Landtag ist davon überzeugt, dass Entscheidungen mit nur örtlichen Wirkungen am besten vor Ort unter Beteiligung der örtlichen Akteure getroffen werden können. Er will deshalb im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform 2019 die kommunale Selbstverwaltung stärken. Konkret heißt das:

- Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger sollen erweitert bzw. neu geschaffen werden.
- Die demokratische Teilhabe und Mitwirkung der Bürgergesellschaft soll erleichtert und dauerhaft auf hohem Niveau gesichert werden.
- Die hauptamtlichen Verwaltungen auf der kommunalen Ebene sollen ihre Aufgaben noch wirksamer wahrnehmen können.
- Auf künftige Herausforderungen soll zielgerichtet und lösungsorientiert reagiert werden können.

Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen

Die Leistungsfähigkeit öffentlicher Aufgabenträger erwächst aus einem Bündel von Einzelaspekten. Sie betrifft nicht nur die Selbstverwaltungsaufgaben, sondern auch die Erledigung der vom Land übertragenden staatlichen Aufgaben.

Sie darf nicht allein mit der finanziellen Handlungsfähigkeit gleichgesetzt werden.

Vielmehr kommt es darauf an, dass die Aufgabenträger auf allen Ebenen zu nachhaltigen Leistungen imstande sind:

1. Sie müssen gesellschaftliche Probleme und Anliegen erkennen und aufgreifen können.
2. Sie müssen in der Lage sein, diese Probleme und Anliegen der öffentlichen Meinungsbildung zugänglich zu machen.
3. Sie müssen in der Lage sein, Lösungsvorschläge zu entwickeln, gegeneinander abzuwägen und in die Tat umzusetzen.
4. Sie brauchen die Kompetenz, die Wirksamkeit der umgesetzten Lösungen anschließend zu überprüfen.
5. Sie müssen imstande sein, dabei wirtschaftlich und effektiv zu handeln.

Die genannten Fähigkeiten der öffentlichen Aufgabenträger im Land sind im Rahmen der Reform aber nicht nur zu erhalten, sondern sie sind angesichts der bestehenden und künftigen Herausforderungen noch zu stärken.

Dabei gelten die folgenden Prinzipien:

Es kommt darauf an, dass Strukturen entstehen, die es ermöglichen, öffentliche Leistungen effizient zu erbringen.

Diese Strukturen sollen zukunftsfest, aber gleichzeitig ausreichend flexibel für Veränderungen sein.

Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die öffentlichen Leistungen bürgernah und bürgerfreundlich erbracht werden. Bei alledem ist von herausragender Bedeutung, die demokratische und bürgerschaftliche Legitimation des Handelns der öffentlichen Aufgabenträger zu gewährleisten, da diese im Auftrag der Einwohnerinnen und Einwohner tätig werden.

II. Leitbild für die Neustrukturierung der Kreisebene

Zur Erreichung der unter I 2. beschriebenen Ziele sieht der Landtag folgende Reformnotwendigkeiten für die Kreisebene:

Die Kreisneugliederung soll auf Grundlage des nachstehenden Leitbildes erfolgen. Das Leitbild beinhaltet abstrakt formulierte Kriterien und Maßstäbe und bildet somit den Rahmen für die Neugliederung der kommunalen Gebietskörperschaften. Auf der Grundlage dieser Kriterien und Maßstäbe wird die in jedem einzelnen Neugliederungsfall erforderliche umfassende Abwägung des Gesetzgebers erfolgen.

1. In Brandenburg soll die Kreisebene neu strukturiert werden. Die neuen Strukturen sollen zum Tag der Kommunalwahlen im Jahr 2019 in Kraft treten.

In Brandenburg gibt es gegenwärtig 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte. Nach der prognostizierten demografischen Entwicklung werden 2030 **sechs der 14 Landkreise die Einwohnerzahl von 150.000** unterschreiten, davon werden fünf Landkreise nicht einmal mehr die Einwohnerzahl von 100.000 erreichen. Bis 2040 werden sogar acht Landkreise weniger als 150.000 Einwohner haben und sechs von ihnen unter die Einwohnerzahl von 100.000 fallen. Der Bevölkerungsrückgang findet ausgeprägt in den berlinfernen Landkreisen statt, die keine unmittelbare räumliche Verbindung zum Berliner Umland haben.

Bis auf Potsdam haben bereits heute die drei weiteren **kreisfreien Städte Cottbus/Chósebus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder)** weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Laut Bevölkerungsprognose nähert sich andererseits die große kreisangehörige Stadt Falkensee im Jahr 2030 der Prognose für Frankfurt (Oder) mit 54.029 Einwohnerinnen und Einwohnern an.

Diese demografische Entwicklung zeigte sich bereits in der Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2011 bis 2030 des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und des Landesamtes für Bauen und Verkehr (Statistischer Bericht A I 8 - 11) aus dem Jahr 2012, die dem Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 (Drucksache 6/1788) zu Grunde lag. Die aktuelle Bevölkerungsprognose (Statistischer Bericht A I 8 - 15) vom Dezember 2015 bestätigte diese Entwicklung in der Tendenz eindeutig. Bei der Neustrukturierung der Kreisebene soll auf die aktuelle Prognose zurückgegriffen werden. Wegen der höheren Unsicherheiten, die sich aus einem weit in der Zukunft liegendem Prognosejahr ergeben können, soll aber für die Neustrukturierung der Kreisebene das Bezugsjahr 2030 gelten.

Angesichts des demografischen Wandels und der sich daraus ergebenden finanziellen Folgen insbesondere für die Landkreise und kreisfreien Städte, die Einwohnerinnen und Einwohner verlieren, sowie unter Beachtung des Ziels, überall im Land Brandenburg öffentliche Dienstleistung auch in Zukunft in hoher Qualität anzubieten, ist eine Neustrukturierung der Kreisebene geboten.

Der breite öffentliche Dialog und die Anhörungen im Landtag haben gezeigt, dass eine solche Reform von vielen Funktionsträgern gerade in den kreisfreien Städten kritisch gesehen wird. Der grundsätzliche Reformbedarf wird jedoch von vielen nicht infrage gestellt. Ein Verzicht auf eine Reform würde zwangsläufig dazu führen, dass es langfristig zu finanziellen Mehrbelastungen kommt. Diese können gegenwärtig zwar nicht konkret errechnet werden, weil sie von zahlreichen Faktoren abhängig sind. Es ist aber absehbar, dass ohne eine Reform nicht mehr gewährleistet werden kann, überall im Land öffentliche Dienstleistungen auf gleichem Niveau anzubieten.

Die Reform kann in den nächsten Jahren rechtlich und administrativ vorbereitet werden. Es bietet sich an, dass sie mit den nächsten Kommunalwahlen in Kraft tritt.

2. Der Neustrukturierung der Kreisebene soll unmittelbar eine Funktionalreform folgen. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben des Landes auf die Landkreise und kreisfreien Städte wird die kommunale Selbstverwaltung zusätzlich stärken.

Nach Auffassung der Enquete-Kommission 5/2 ist eine umfassende Funktionalreform ein zentrales Handlungsinstrument, um die kommunale Selbstverwaltung in Brandenburg bei den sich absehbar ändernden Rahmenbedingungen nachhaltig zu stärken und zukunftsfähig zu gestalten. Die Kommission hebt hervor, dass die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kein Selbstzweck ist. Sie soll vielmehr insbesondere dazu dienen, dass regional bedeutsame Entscheidungen unter Beteiligung der örtlichen Akteure und damit zugleich unter Nutzung ihres Wissens getroffen werden können, um hierdurch ein hohes Maß an Legitimation zu erhalten und zugleich auf eine breite Akzeptanz zu stoßen. Diese Ziele sollen mit einer umfassenden Funktionalreform gestärkt werden. Die Kommission hat hierzu Grundsätze für Aufgabenübertragungen (Grundsatzbeschluss zur FR vom 18.12.2013 in LT-DS 5/8000 Anlage 6 S.1 ff.) formuliert, zu denen sich der Landtag ausdrücklich be-

kennt und die bei den beabsichtigten Aufgabenübertragungen heranzuziehen sind.

Zwar wäre eine Neustrukturierung der Kreisebene auch ohne die Übertragung weiterer Aufgaben des Landes rechtlich zulässig und sachlich möglich. Der Landtag sieht allerdings einen verwaltungspolitischen Zusammenhang zwischen diesen beiden Aspekten der Verwaltungsstrukturreform, der nicht außer Acht gelassen werden darf.

3. Die Neustrukturierung soll in Form einer Kreisgebietsreform mit Einkreisungen durchgeführt werden. Die Zahl der kreislichen Verwaltungen soll deutlich reduziert werden.

Die verschiedentlich als Alternative zur Neubildung der Kreisgebiete diskutierten Vorschläge - insbesondere die Zusammenlegung von Kreisverwaltungen unter Verzicht auf eine Kreisgebietsreform oder eine angeordnete umfassende interkommunale Zusammenarbeit - stellen nicht dieselben positiven Effekte auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen und die kommunale Selbstverwaltung sicher.

- a) Die Ziele der Verwaltungsstrukturreform können aus Sicht des Landtages nicht durch verstärkte interkommunale Zusammenarbeit erreicht werden. Freiwillige kommunale Kooperationen können sich immer nur auf die Erledigung einzelner Aufgaben einer Kommune beziehen und daher nicht zum Wegfall einer gesamten hauptamtlichen kommunalen Verwaltung führen. Bei freiwilliger Zusammenarbeit können die Kommunen zudem die Kooperationsfelder, die Kooperationspartner und auch die Art und die Dauer der Kooperation jederzeit frei bestimmen. Daher würden zum einen bei einer umfangreichen Nutzung dieser Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger unübersichtliche und intransparente Verwaltungs- und Zuständigkeitsstrukturen geschaffen, die den Prinzipien der Einräumigkeit der Verwaltung aus § 3 Absatz 2 des Landesorganisationsgesetzes zuwiderlaufen. Auch ginge mit einer verstärkten freiwilligen Übertragung der Zuständigkeiten eine Erschwerung der politischen Kontrolle durch die demokratisch gewählten Kreistage und Stadtverordnetenversammlungen sowie eine Verringerung der Akzeptanz politischer Entscheidungen der Aufgabenträger einher. Überdies könnten freiwillig eingegangene Kooperationen jederzeit beendet, weiter delegiert oder in eine andere Form überführt werden, was den Effekt der Intransparenz der Zuständigkeitsgliederung für die Bürgerinnen und Bürger weiter verstärkt und die Sicherung dauerhaft leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte unmöglich machte.

Eine verstärkte flächendeckende freiwillige interkommunale Zusammenarbeit ist insoweit tendenziell mit einer unübersichtlichen Aufgabenträgerstruktur, Steuerungsverlusten für die ehrenamtliche Selbstverwaltung und einer höheren Instabilität verbunden und allein schon aus diesen Gründen weniger geeignet als eine Kreisneugliederung, die Erledigung der kreislichen Aufgaben in dauerhaften Strukturen zu sichern und die Schaffung leistungsfähiger Kommunalverwaltungen zu unterstützen.

- b) Auf Kreisebene könnte dem Grunde nach auch das von Prof. Dr. Schliesky entwickelte und auf dem Reformkongress in Cottbus am 16. Januar 2016 dargelegte Modell der kommunalen Verwaltungsregionen in Betracht gezogen werden. Dieses Modell soll jedoch nach vertiefender Betrachtung aus folgenden Gründen nicht weiter verfolgt werden. Tatsächlich handelt es sich bisher nur um ein theoretisches Modell (kommunal getragener Verwaltungsverband ohne Gebietshoheit, zwischen einem Zweckverband und einer Verwaltungsgemeinschaft angesiedelt), welches den Praxistest noch nicht bestanden hat und schon deshalb auch nicht unerheblichen rechtlichen Risiken ausgesetzt wäre. Es knüpft schwerpunktmäßig an eine umfassende Funktionalreform an und schlägt einen anderen Weg kommunaler Aufgabenwahrnehmung vor. Der Landesgesetzgeber verfolgt aber einen weitergehenden Ansatz der umfassenden Sicherung und Erhöhung kommunaler Leistungsfähigkeit und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung. Damit lässt sich eine rechtliche Konstruktion, die alle kommunalen Selbstverwaltungsträger ‚belässt‘ und gleichzeitig neue kommunale Verwaltungsträger vorsieht, nicht vereinbaren. Es würde die Transparenz kommunaler Aufgabenerledigung gegenüber dem Bürger („Wer nimmt welche Aufgaben wahr?“) Schaden nehmen. Aus den vorgenannten Gründen ist das von Prof. Dr. Schliesky vorgestellte Modell auch keine schonendere Alternative zu dem vorgeschlagenen Modell einer umfassenden Kreisgebietsreform unter Einbeziehung von kreisfreien Städten. Im Rahmen des breiten öffentlichen Dialogs wurde insoweit darauf hingewiesen, dass die Einführung eines solchen Modells kommunaler Dienstleistungszentren zu einer Atomisierung der Verwaltung und zur Abkoppelung vom kreislichen Territorium führen würde. Das ehrenamtliche Element kommunaler Aufgabewahrnehmung würde weiter geschwächt.

- 4. Bezogen auf das Jahr 2030 sollen die Landkreise in Brandenburg in der Regel mehr als 175.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben. Hiervon kann in begründeten Fällen abgewichen werden. Die neuen Landkreise müssen mindestens 150.000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen.**

Die Leistungsfähigkeit einer kreislichen Verwaltung hängt maßgeblich von der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab. 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 Einwohnerinnen und Einwohnern zuständig sind. Tendenziell gilt, dass einwohnerzahlbedingt größere Organisationseinheiten in aller Regel günstigere Kostenverläufe aufweisen, da sie aufgrund höherer Fallzahlen wirkungsvoller Skaleneffekte (Kostensenkungen infolge höherer Fallzahlen), Spezialisierungseffekte (Möglichkeit größerer fachlicher Spezialisierung), Verbundeffekte (effizientere Auslastung von Infrastrukturen und Personalkapazitäten) und Kongruenzvorteile (ggf. verbesserte Übereinstimmung von Verwaltungs- und Wirtschaftsräumen) im Vergleich zu kleineren Organisationseinheiten realisieren können. Mit der Verringerung der Verwaltungseinheiten können zudem die sog.

Gemeinkosten oder Overhead-Kosten der zentralen fachübergreifenden Dienste einer Kreisverwaltung reduziert werden. Unter diese Dienste fallen im engeren Sinne z. B. die Bereiche Personal- und Finanzverwaltung, Organisation, Controlling, Justitiariat, Immobilienmanagement. Diese Potenziale werden sich allerdings nicht kurzfristig realisieren lassen, da zunächst Anpassungskosten anfallen werden. Positive Nettoeffekte werden sich mittel- bis langfristig einstellen, wobei es auch insbesondere auf den Reformwillen der neuen Landkreise ankommt.

Bei den jüngsten Kreisgebietsreformen in Deutschland wurde von folgenden Regeleinwohnerzahlen ausgegangen:

Sachsen (Reformumsetzung 2008):
200.000 Einwohnerinnen und Einwohner
Bevölkerungsvorausschau im Leitbild 14 Jahre (Prognose 2020)

Mecklenburg-Vorpommern (Reformumsetzung 2011):
175.000 Einwohnerinnen und Einwohner
Bevölkerungsvorausschau im Leitbild 13 Jahre (Prognose 2020)

Sachsen-Anhalt (Reformumsetzung 2007):
150.000 Einwohnerinnen und Einwohner
Bevölkerungsvorausschau im Leitbild 10 Jahre (Prognose 2015)

Die Kreisgebietsreform aus dem Jahr 1993 sah in Brandenburg grundsätzlich eine Regelmindesteinwohnerzahl in Höhe von 150.000 vor. Für dünn besiedelte Räume wurde ausnahmsweise auf eine Einwohnerzahl von 120.000 abgestellt.

Wie im breiten öffentlichen Dialog deutlich geworden ist, gibt es keine wissenschaftlich belegte optimale Einwohnerzahl für Landkreise. Es obliegt vielmehr dem Gesetzgeber, einzuschätzen, welche Einwohnerzahl angesichts des vorhandenen und beabsichtigten Aufgabenbestandes und im Hinblick auf die längerfristige Finanzausstattung angemessen erscheint. Angemessen erscheint dem Landtag, dass alle Landkreise des Landes prognostisch im Jahr 2030 über mindestens 150.000 Einwohnerinnen und Einwohner verfügen müssen und regelmäßig über mehr als 175.000 Einwohnerinnen und Einwohner verfügen sollen.

Bereits im Jahr 1993 ist eine Einwohnermindestgröße von 150.000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfolgt worden. Landkreise, die prognostisch im Jahr 2030 diese Mindesteinwohnerzahl nicht erreichen werden, können deshalb keinesfalls fortbestehen und ebensolche Landkreise auch nicht gebildet werden.

Um jedoch langfristig die Leistungsfähigkeit zu sichern, erachtet es der Landtag darüber hinausgehend für sachgerecht, regelmäßig eine Einwohnerzahl von mehr als 175.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bezogen auf das Jahr 2030 anzustreben.

Dies bedeutet gleichwohl, dass Landkreise die Zahl von 175.000 Einwohnerinnen und Einwohnern prognostisch im Jahr 2030 - ggf. auch deutlich - überschreiten können. Entsprechende Landkreise können gebildet werden. Derzeit bestehende Landkreise, die diesen Wert allei-

ne erreichen werden, können fortbestehen, können aber auch in die Neubildung eines Landkreises einbezogen werden, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten erscheint. Aus den Vorgaben folgt ferner, dass in begründeten Fällen auch Landkreise fortbestehen oder neu gebildet werden können, die mehr als 175.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2030 prognostisch nicht erreichen werden. Zur Begründung einer solchen möglichen Unterschreitung ist insbesondere die Begrenzung der Flächenausdehnung (vgl. Ziffer 5) heranzuziehen.

5. Vor allem im Interesse des bürgerschaftlichen Engagements der auf der Kreisebene ehrenamtlich Tätigen soll eine Obergrenze für die Flächenausdehnung von 5.000 km² nicht überschritten werden. In der Regel sollen die Landkreise kleiner sein.

Die Gewährleistung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe und Mitwirkung setzt voraus, dass die neu zu bildenden Landkreise eine Flächengröße aufweisen, die es ermöglicht, unter vertretbaren Bedingungen ehrenamtliche Tätigkeiten als Mitglied des Kreistags und seiner Ausschüsse wahrzunehmen. Größe und Struktur müssen es auch erlauben, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner mit den Belangen des Landkreises auseinandersetzen können.

Der größte Landkreis in Deutschland ist der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte mit einer Fläche von 5.468 km². Diese Größe hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern im Ergebnis für zulässig erachtet, weil zu diesem Landkreis die Müritz und andere größere Seen gehören. Auch wenn es in Brandenburg ebenfalls größere Flächen gibt, die faktisch unbewohnt sind (z. B. ehemalige Truppenübungsplätze, große Waldgebiete), soll eine Obergrenze von 5.000 km² nicht überschritten werden.

6. Es soll von den jetzigen Gebietsgrenzen ausgegangen werden. Eine Teilung von Landkreisen soll nicht erfolgen.

Im breiten öffentlichen Dialog und in Anhörungen im Landtag ist intensiv über die Vor- und Nachteile eines Neuzuschnitts der Kreisebene diskutiert worden. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Vorteile überwiegen, wenn bei der Kreisgebietsreform von den bisherigen Kreisgrenzen ausgegangen wird. Im Ausnahmefall muss es möglich bleiben, dass einzelne Gemeinden und Ämter bzw. Amtsgemeinden den Landkreis wechseln.

7. Unter Beachtung der bisherigen Gebietsgrenzen sollen möglichst viele Landkreise mit der Bundeshauptstadt Berlin eine gemeinsame Grenze bilden und strahlenförmig zur Landesgrenze hin verlaufen (Sektoralkreisprinzip).

Mit dem Sektoralkreisprinzip wird das Ziel verfolgt, innerhalb der Landkreise einen Ausgleich zwischen den siedlungsstrukturell und sozioökonomisch unterschiedlichen Teilräumen - Berliner Umland und weiterer Metropolenraum - zu ermöglichen.

8. Bei der Neugliederung der Landkreise und bei der Einkreisung von kreisfreien Städten sollen raumordnerische Überlegungen, bestehende Verflechtungen und Bindungen sowie wirtschaftliche Aspekte beachtet werden.

Hierzu zählen u. a.

1. die europäischen Entwicklungskorridore,
2. die Verkehrswege (Straße und Schiene),
3. die Bevölkerungsschwerpunkte,
4. der Erhalt der Mittelbereiche,
5. die Verflechtungsbeziehungen, insbesondere Pendlerbewegungen,
6. die Steuereinnahmekraft und
7. die Beschäftigungsdichte.

Bei der Neugliederung der Landkreise sollen weiterhin historische und kulturelle Bindungen und Beziehungen, auch entstanden durch die Naturräume oder Kulturlandschaften, berücksichtigt werden.

Bezogen auf das angestammte Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden sind Neugliederungen unter umfassender Berücksichtigung der Belange der Sorben/Wenden zu vollziehen; die Förderung der sorbischen/wendischen Sprache und Kultur gem. Artikel 25 der Landesverfassung und die Umsetzung des Sorben/Wenden-Gesetzes sind auch in den neuen Strukturen zu sichern.

9. Die eingekreisten Städte dürfen die neu gebildeten Landkreise nicht dominieren.

Aufgrund ihrer starken Stellung gegenüber ihrem Umland sowie aufgrund ihrer Größe besteht die Gefahr, dass eingekreiste Oberzentren ihren Landkreis dominieren. Aus Sicht des Landtages sind für die Frage, ob eine Stadt ihr Umland dominiert, folgende Aspekte in die Abwägung miteinzubeziehen.

1. Das Verhältnis der städtischen Einwohnerzahl zur Gesamteinwohnerzahl des neuen Landkreises ist zu berücksichtigen.
2. Die prognostischen Mehrheitsverhältnisse im Kreistag sind zu berücksichtigen. Es ist zu befürchten, dass aufgrund städtisch geprägter Mehrheiten im Kreistag die Belange des ländlichen Raumes des Kreises nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden.

10. Für die künftigen kreisfreien Städte erachtet der Landtag derzeit eine Einwohnerzahl von regelmäßig mehr als 150.000 bezogen auf das Jahr 2030 für angemessen.

Zukünftige Herausforderungen

Die zukünftigen Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen in den kreisfreien Städten und im gesamten Land sind groß. Sie bestehen insbesondere in den demografischen und finanziellen Rahmenbedingungen, in den geänderten Anforderungen an die öf-

fentliche Verwaltung sowie im Problem des Fachkräftemangels. Eine Regeleinwohnerzahl für die kreisfreien Städte muss diesen Entwicklungen Rechnung tragen.

Vorteile kreisfreier Städte

Bei der Ermittlung der Regeleinwohnerzahl hat der Landtag berücksichtigt, dass die Verwaltungen der kreisfreien Städte und der Landkreise nicht gleichgesetzt werden können, da sich die beiden Gebietskörperschaftstypen strukturell wesentlich unterscheiden. So nehmen die kreisfreien Städte die kreislichen Aufgaben neben den örtlichen, also gemeindlichen Aufgaben wahr, sodass Verbund- und Spezialisierungseffekte bei schon kleineren Fallzahlen als bei Landkreisverwaltungen angenommen werden können. Ferner resultieren aus der Urbanität, der räumlichen Konzentration unterschiedlichster Funktionalitäten - u. a. Wohnen, Wirtschaft/Arbeit, infrastrukturelle Ver- und Entsorgungsleistungen - neben Effizienzvorteilen für die Erbringung öffentlicher Leistungen auch eine relativ höhere Wirtschafts- und Steuerkraft. Insoweit erachtet es der Landtag als sachgerecht, aufgrund dieser relativ höheren Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte eine im Vergleich zu den Landkreisen niedrigere Regeleinwohnerzahl zu begründen.

Nachteile kreisfreier Städte

Bei der wertenden Betrachtung der Regeleinwohnerzahl für kreisfreie Städte im Land Brandenburg ist aber auch zu berücksichtigen, dass aus der Urbanität und räumlichen Konzentration nicht nur Effizienzvorteile und eine relativ höhere Wirtschafts- und Steuerkraft resultieren, sondern auch Nachteile. Agglomerierte Räume sind soziokulturell und sozioökonomisch anders geprägt als ländliche Räume. Die Verwaltungen kreisfreier Städte sind daher auch in anderem Maße als Landkreise durch Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe gefordert und belastet. Die Erfahrung der kreisfreien Städte im Land Brandenburg hat gezeigt, dass ein Ausgleich der dargelegten Vor- und Nachteile eine Einwohnerzahl bedingt, die sicherstellt, dass die Nachteile langfristig nicht zu Überforderungen der kreisfreien Städte führen werden. Auch gilt es zu betrachten, dass eine kreisfreie Stadt hinsichtlich der Anforderungen an die Wahrnehmung der Aufgaben grundsätzlich nicht besser gestellt ist als ein Landkreis. Um wirtschaftlich agieren zu können sowie rechtlich und fachlich qualifizierte Leistungen zu erbringen, werden bestimmte Fallzahlen benötigt, die nur ab einer gewissen Einwohnerzahl erreicht werden.

Entwicklung der kreisfreien Städte

Zwar kann eine wissenschaftlich belegbare Regeleinwohnerzahl für kreisfreie Städte nicht definiert werden. Dennoch kann mit Blick auf die bisherige Entwicklung der kreisfreien Städte in Brandenburg Folgendes festgehalten werden: Die in der Strukturreform von 1993 unterlegten Annahmen, dass die kreisfreien Städte in der weiteren Zukunft eine großstädtische Entwicklung auch aufgrund ihrer oberzentralen Funktionen einnehmen werden und damit die Einwohnerzahl von 100.000 erreichen bzw. überschreiten, haben sich nur im Fall der Landeshauptstadt Potsdam erfüllt. Die Bevölkerung der Landeshauptstadt Potsdam

ist von 145.667 Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 1993 auf 168.560 im Jahr 2016 angewachsen. Die Bevölkerungszahlen der drei übrigen kreisfreien Städte im Land Brandenburg waren hingegen rückläufig. Hatte die Stadt Brandenburg an der Havel im Jahr 1993 noch 89.950 Einwohnerinnen und Einwohner, sind es im Jahr 2016 lediglich noch 70.650. Im gleichen Zeitraum sanken die Bevölkerungszahlen der Stadt Cottbus/Chósebusz von 130.756 auf 99.120 sowie der Stadt Frankfurt (Oder) von 83.850 auf 57.060. Insoweit haben sich die kreisfreien Städte noch weiter auseinanderentwickelt und erreichen mehrheitlich bereits die Zielsetzung der Reform des Jahres 1993 nicht. Vielmehr wird die Einwohnerzahl in drei der vier kreisfreien Städte auch in den kommenden Jahrzehnten unterschiedlich stark, aber stetig weiter abnehmen. Nach dem Prognosestand für 2030 werden die Stadt Brandenburg an der Havel 64.740 Einwohner, die Stadt Frankfurt (Oder) 51.840 Einwohner, die Stadt Cottbus 92.580 Einwohner und die Stadt Potsdam 184.910 Einwohner zählen.

Schlussfolgerungen

Im Ergebnis der vorhergehend dargelegten Gesichtspunkte kommt der Landtag zu dem Schluss, dass für kreisfreie Städte eine Regeleinwohnerzahl zu wählen ist, die einerseits unter der Regeleinwohnerzahl für Landkreise und andererseits oberhalb der bei der Kreisgebietsreform 1993 für kreisfreie Städte angestrebten Einwohnerzahl von 100.000 liegt. Nach Abwägung der synergiebedingten Vorteile einer kreisfreien Stadt sowie der Vorteile von agglomerierten Räumen aber auch der Nachteile dieser Räume, geht der Landtag davon aus, dass eine Stadt, die zum Zeitpunkt der Reform bezogen auf das Jahr 2030 mindestens 150.000 Einwohnerinnen und Einwohner hat, langfristig die Leistungsfähigkeit besitzt, die für die Erledigung aller kreislichen Aufgaben notwendig ist.

Weiteres Vorgehen

Über die Regeleinwohnerzahl für kreisfreie Städte soll hiermit angesichts der zu Grunde liegenden abwägenden Betrachtung jedoch nicht abschließend entschieden sein. Vielmehr behält sich der Landtag ausdrücklich vor, die Frage der Regeleinwohnerzahl für kreisfreie Städte im Zusammenhang mit der Beratung des Gesetzentwurfs zur Kreisneugliederung einschließlich evtl. Einkreisungen nochmals kritisch zu prüfen und ggf. eine abweichende Regeleinwohnerzahl für kreisfreie Städte festzulegen.

- 11. Die bislang kreisfreien, künftig kreisangehörigen Städte sollen als Oberzentren gestärkt werden. Sie sollen auch künftig kreisliche Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnehmen. Zu diesen Aufgaben zählen alle Aufgaben, die bereits bisher von großen kreisangehörigen Städten wahrgenommen werden können.**

Durch die Einkreisung von Oberzentren, die die angestrebte Einwohnerzahl nicht erreichen, soll deren Bedeutung für die Landesentwicklung nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr sollen ihre Funktionen als Oberzentren abgesichert und gestärkt werden. Die Oberzentren zeich-

nen sich durch eine vielfältige Standortbündelung aus, die bereits jetzt in jedem Einzelfall über die Stadtgrenzen hinauswirkt. Eine Einkreisung bietet die Möglichkeit, die Vorteile einer gemeinsamen, integrierten Aufgabenerledigung und -finanzierung systematisch zu nutzen und die regionalen Infrastrukturen übergreifend zu optimieren und auszubauen.

Die Einkreisung führt zum Aufgabenentzug. Betroffen sind auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Da gerade Ziel der Verwaltungsstrukturreform eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist, steht dieser Aufgabenentzug in einem potenziellen Widerspruch zu diesem wichtigen Reformziel.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Entzug von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie von einzelnen Aufgaben mit Selbstverwaltungsanteilen rechtlich zulässig erscheint, denn es ist kein gezielter Aufgabenentzug, sondern eine Begleiterscheinung der Einkreisung. Dabei ist besonders bedeutsam, dass es im Hinblick auf die bereits kreisangehörigen Gemeinden auch aus Sicht des brandenburgischen Verfassungsgerichts rechtlich vertretbar ist, die betroffenen Aufgaben mit Selbstverwaltungsanteilen der Kreisebene zuzuordnen. Ferner dient eine Einkreisung gerade dazu, die bisher kreisfreien Städte in die Solidargemeinschaft des Landkreises einzubinden. Auch Aufgaben mit Selbstverwaltungsanteilen sollen hierdurch dauerhaft erbracht werden können, ohne dass es zu einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit insgesamt kommt, was sich u. a. im Stand der Höhe der Kassenkredite zeigen kann.

Eine Abwägung der beiden Ziele, einerseits nur mit Mindestmaß in die kommunale Selbstverwaltung anlässlich einer Einkreisung einzugreifen, und andererseits aber die positiven Effekte einer Aufgabenbündelung auf der Kreisebene zu realisieren, ergibt, dass die eingekreisten Städte zumindest all jene Aufgaben auch künftig wahrnehmen können sollen, die entsprechend der jetzigen Rechtslage die bisher großen kreisangehörigen Städte in Brandenburg wahrgenommen haben (Aufgabenkatalog entsprechend der Stadt Schwedt [Oder]). Diese Aufgaben sollen bei ihnen verbleiben, es sei denn, sie verzichten auf eine Aufgabenwahrnehmung.

12. Die vielfältige Kulturlandschaft in Brandenburg und insbesondere die in den Oberzentren ansässigen landesweit bedeutsamen Kultureinrichtungen sollen im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2019 strukturell und organisatorisch besser abgesichert werden.

Im Rahmen der strukturellen und organisatorischen Absicherung der landesweit bedeutsamen Kultureinrichtungen wird auch ihre Finanzierung auf eine breitere und solidarische Basis im Verhältnis Land und Kommunen gestellt. Dabei sollen die Kommunen um rund 11 Mio. EUR jährlich entlastet werden.

Kommunale Theater und Orchester sowie weitere bedeutende Kulturstätten in den Oberzentren werden in Vorbereitung der Verwaltungsstrukturreform durch ein stärkeres strukturelles, organisatorisches und finanzielles Engagement des Landes abgesichert. Hierzu wird auf das

Kapitel ‚Finanzen und Reform des kommunalen Finanzausgleiches‘ unter V. verwiesen.

13. Der Landtag wird in allen Fällen über die künftigen Kreissitze entscheiden.

Der Leitbildentwurf der Landesregierung sah ursprünglich vor, dass die Festlegung des Hauptverwaltungssitzes (Kreissitz) den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung vorgelegt werden soll. Im breiten öffentlichen Dialog zum Leitbildentwurf ist wiederholt die Sorge geäußert worden, dass diese Vorgehensweise zu einer starken Polarisierung innerhalb der neuen Landkreise führen könnte. Daher wurde angeraten, die Entscheidung direkt vom Landtag treffen zu lassen. Diesem Ansatz wird hier gefolgt.

Der Landtag Brandenburg bittet die Landesregierung, zusammen mit den Gesetzentwürfen über die zukünftigen Kreissitze auch Vorschläge für die Unterstützung der Städte vorzulegen, die einen Kreissitz verlieren.

Mit der Festlegung des Hauptverwaltungssitzes erfolgt keine Vorwegnahme der Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang die bisherigen Verwaltungsstandorte der aufzulösenden Landkreise fortgeführt werden. Diese Entscheidung bleibt den neuen Kreistagen vorbehalten.

III. Funktionalreform

1. Wie unter II. 2 bereits näher ausgeführt, soll es anlässlich der Neustrukturierung der Kreisebene auch zu Aufgabenübertragungen auf die Landkreise und kreisfreien Städte kommen. Die Verwaltungsstrukturreform ist danach nicht nur darauf beschränkt, durch territoriale Veränderungen der kreiskommunalen Verwaltungsträger deren Leistungsfähigkeit vor dem Hintergrund der o. g. Herausforderungen zu sichern. Vielmehr zielt die Reform auch auf eine Stärkung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung ab. Dabei ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kein Selbstzweck, sondern dient dazu, dass regional bedeutsame Entscheidungen unter Beteiligung der örtlichen Akteure und unter Nutzung ihres Wissens auch dort getroffen werden können, wo sie unmittelbare Wirkung entfalten und somit ein hohes Maß an Legitimation besitzen und auf eine breite Akzeptanz stoßen. Dies gilt im Ergebnis aber auch bei der Übertragung von Aufgaben, bei denen eine erhöhte aufsichtsrechtliche Steuerung gegeben sein könnte, weil sie jedenfalls zu mehr Kompetenzen der Landkreise und kreisfreien Städte sowie ihrer Organe führen. Durch die orts- und bürgernahe Wahrnehmung dieser zusätzlichen Aufgaben werden die Kompetenz und die Akzeptanz dieser Körperschaften im Verhältnis zu ihren Bürgerinnen und Bürgern erhöht und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt. Aufgabenübertragungen sind danach ein zentrales Instrument, um dieses Ziel zu verwirklichen. Dies gilt sowohl für kreisliche als auch gemeindliche Verwaltungsträger. Durch Übertragung zusätzlicher Aufgaben soll der Hand-

lungs- und Gestaltungsspielraum der Landkreise und kreisfreien Städte erweitert und damit auf eine breitere Grundlage gestellt werden.

Übertragene Aufgaben sollen zu Selbstverwaltungsaufgaben werden, wenn dies rechtlich möglich und ein fachliches Weisungsrecht des Landes nicht erforderlich ist. Ist eine Kommunalisierung rechtlich ausgeschlossen, sollen die Aufgaben den Landrätinnen und Landräten sowie den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern als allgemeine untere Landesbehörde übertragen werden (Organleihe). Übertragungen als Auftragsangelegenheiten sollen auch künftig nur ausnahmsweise erfolgen.

Front- und Backoffice-Lösungen sollen realisiert werden, sofern eine effektive und effiziente Verwaltung sinnvoll und wirtschaftlich umsetzbar ist.

2. In finanzieller Hinsicht sollen für Aufgabenübertragungen die nachfolgenden Grundsätze gelten:

- a) Die Funktionalreform soll die Haushaltskonsolidierung von Land und Kommunen nicht gefährden. Die Übertragung von Landesaufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte soll durch Schaffung personeller und finanzieller Synergie- und Abschmelzeffekte sowie die Gewinnung von Verbundvorteilen bei Zusammenführung mit zusammenhängenden kommunalen Aufgabenbereichen und den Abbau von Doppelzuständigkeiten eine effiziente, effektive und bürgernahe Aufgabenerfüllung ermöglichen.
- b) Der Landtag bekennt sich zur Finanzierungsverantwortung und -pflicht (Grundsatz der strikten Konnexität) für neu übertragene Aufgaben. Dies umfasst insbesondere übertragene Aufgaben im Bereich der Funktionalreform I (also vom Land auf die Landkreise und kreisfreien Städte). Angesichts der beschränkten Finanzmittel ist es für das Land nur möglich, Aufgaben in dem Umfang zu übertragen, wie dies in Summe unter Berücksichtigung von Gebühreneinnahmen nicht zu höheren Ausgaben des Landes für diese Aufgaben führt. Der Landtag behält sich deshalb vor, den Aufgabenkatalog zur Funktionalreform vor dem Beschluss über das Funktionalreformgesetz zu verändern, falls dies nicht mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung zu vereinbaren ist. Soweit die Landesregierung bereits Ausgabenreduzierungen und Stelleneinsparungen für die betroffenen Bereiche beschlossen hat, ist dies bei der Berechnung des Gesamtaufwandes mit zu berücksichtigen, d. h. in Abzug zu bringen.
- c) Personal folgt den Aufgaben. Immobilien und Sachvermögen sollen unter Anrechnung auf den Mehrbelastungsausgleich übertragen werden.

3. Die Aufgabenübertragungen sollen grundsätzlich zum 1. Januar 2020 erfolgen, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die neuen kommunalen Verwaltungsstrukturen bereits entstanden sind. Über alle notwendigen Änderungen von Gesetzen soll unmittelbar mit der Entscheidung des Gesetzgebers über die neuen Verwaltungsstrukturen entschieden werden.
4. Konkrete Aufgabenübertragungen von der Landesverwaltung auf die kommunale Ebene (Funktionalreform I)

Während der Veranstaltungen im Rahmen des breiten öffentlichen Dialogs sind die im Leitbildentwurf zur Übertragung auf die Landkreise vorgeschlagenen Aufgaben diskutiert worden. Dazu hat der Ausschuss für Inneres und Kommunales von Oktober 2015 bis zum März 2016 insgesamt 5 gemeinsame Anhörungen mit den jeweiligen Fachausschüssen zu den zur Übertragung vorgesehenen Aufgaben durchgeführt. Die Fachausschüsse haben jeweils ihre Stellungnahmen an den AIK übermittelt.

Im Ergebnis sollen unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Fachausschüsse des Landtages im Zusammenhang mit der Neugliederung folgende Aufgaben kommunalisiert und soweit keine anderen Festlegungen getroffen werden und weder rechtliche noch fachliche Erwägungen dagegen sprechen, den Landkreisen und kreisfreien Städten als Selbstverwaltungsaufgaben zum 1. Januar 2020 übertragen werden:

1. Die Genehmigungspflicht für das Sammeln von Orden und Ehrenzeichen und Ausstellung von Ersatzurkunden und Besitzezeugnissen, die Verfahren zur Beantragung der Eheaufhebung sowie die Beglaubigung von in Brandenburg ausgestellten öffentlichen Urkunden zur Verwendung im Ausland.
2. Die Bestellung aller Mitglieder der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte.
3. Der Schulpsychologische Dienst hat sich als Teil der Schulverwaltung bewährt. Schon heute besteht hier aber ein deutlicher Stellenmehrbedarf. Im Falle der Übertragung der Aufgabe verursacht die Herauslösung des Schulpsychologischen Dienstes aus der staatlichen Schulverwaltung einen erheblichen Mehraufwand. Daher wird der Landtag vor der gesetzlichen Entscheidung über eine Übertragung mögliche organisatorisch bedingte Mehrkosten sowie die fachlichen Konsequenzen einer Kommunalisierung intensiv abwägen. Dabei muss das Zugriffsrecht der Schulen uneingeschränkt erhalten bleiben. In diesem Zusammenhang soll auch betrachtet werden, welche organisatorischen Probleme durch eine Trennung von Schulaufsicht und Schulpsychologischem Dienst entstehen könnten.

4. Die Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Im Falle einer Übertragung der Heimaufsicht nach einer gründlichen Abwägung durch den Landtag soll eine Weisungsbefugnis des Landes sichergestellt werden. Denkbar wäre auch, die Aufgabenwahrnehmung in Form von kommunaler Zusammenarbeit zu organisieren.
5. Die Führung der Denkmalliste. Die fachliche Entscheidung über die Aufnahme eines Denkmals in die Liste soll weiterhin beim Brandenburgischen Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Museum (BLADAM) verbleiben. Hinsichtlich der Erteilung von denkmalschutzrechtlichen Erlaubnissen soll im Wege einer Rechtsverordnung geregelt werden, in welchen Fällen eine Beteiligung des Denkmalfachamtes des Landes (Benehmenserstellung gemäß § 9 in Verbindung mit § 19 Absatz 3 Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz) erfolgen muss. Es wird angeregt, dass das Denkmalfachamt gemeinsam mit den Landkreisen noch intensiver über Zielvereinbarungen Verwaltungsabläufe im Rahmen von denkmalschutzrechtlichen Erlaubnissen vereinfacht.
6. Die Aufgaben des Landesamtes für Soziales und Versorgung (LASV), die auch künftig einheitlich und zentral wahrgenommen werden sollen. Dazu ist die bisherige Behördenstruktur in einen Kommunalverband mit Sitz in Cottbus zu überführen.
7. Das Einladungs- und Rückmeldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern und Jugendlichen. Zur möglichst einheitlichen Erbringung der Aufgabe in hoher Qualität sind dabei mögliche Formen der kommunalen Zusammenarbeit zu prüfen.
8. Die Überwachung der Apotheken, Arzneimittel und Medizinprodukte. Dabei ist zu beachten, dass für diese Aufgabe stets und unmittelbar hochspezialisiertes Fachpersonal in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen muss, weshalb auch hier zur Sicherung einer einheitlichen Erbringung der Aufgaben in hoher Qualität mögliche Formen der kommunalen Zusammenarbeit entsprechend der LASV-Lösung empfohlen werden.
9. Vollzugsaufgaben des Naturschutzes, insbesondere Schutzgebietsausweisungen und Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren. Es ist zu prüfen, ob die Mitwirkung von Naturschutzbehörden in konzentrierten Verfahren auf derselben Ebene erfolgen kann, die auch für das Genehmigungsverfahren zuständig ist. Weiterhin ist zu prüfen, ob die noch beim Land liegenden spezialisierten Aufgaben des Artenschutzes ebenso beim Land verbleiben können wie Aufgaben, die der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien dienen. Grundsatzangelegenheiten des Naturschutzes sollen beim Land verbleiben.

10. Die Genehmigung und Überwachung von Anlagen gemäß der 4. Bundes-Immissionsschutz-Verordnung (ohne industrielle Anlagen) soll nach dem sogenannten ‚Zickzack-Modell‘ übertragen werden, wie es im ‚Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben‘ (vgl. S. 76 ff.) für die Enquete-Kommission ‚Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020‘ erläutert wurde. Der konkrete Verlauf der ‚Zickzack-Linie‘ soll im Gesetzgebungsverfahren abschließend bestimmt werden. Genehmigung und Überwachung von Anlagen sollen in einer Hand liegen. Für eine Kommunalisierung bietet sich die Überwachung von Einrichtungen an, die nicht genehmigungsbedürftig nach dem BImSchG sind. Kommunalisiert werden sollen Aufgaben aus den Bereichen Abfall, Altlasten, gebietsbezogener Immissionsschutz und Luftreinhalteplanungen. Das landesweite Luftmessnetz soll beim Land verbleiben.
11. Die Genehmigungs- und Überwachungsverfahren im Bereich Wasserwirtschaft und Wasserversorgung sowie Abwasserangelegenheiten.
12. Grundsätzlich sollen hoheitliche und Teile der gemeinwohlorientierten Aufgaben des Landesbetriebes Forst (LFB) übertragen werden. Die Bewirtschaftung des Landeswaldes, die damit verbundenen Gemeinwohlaufgaben (z. B. Waldumbau), die Ausbildungsaufgaben (Waldarbeiterschule), die Fördermittelbewilligung sowie die gemeinwohlorientierten Aufgaben des Landeskompetenzzentrums Forst in Eberswalde verbleiben auf Landesebene. Die Aufgabe der Waldpädagogik soll unter Erhalt der Waldschulen kommunalisiert werden.
13. Die Flurneuordnung zeitlich in der Weise, dass sowohl die bereits begonnenen Bodenordnungsverfahren als auch neue ohne zusätzlichen Aufwand in gleicher Qualität durchgeführt werden können. Die Aufgaben der Teilnehmergemeinschaften sollen weiterhin durch den Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung wahrgenommen werden.
14. Vollzugsaufgaben des Verbraucherschutzes, konkret die Überwachung des Absatzmarktes für Tierfelle und die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Hufbeschlaggesetz.
15. Der Grenzveterinärdienst auf den dann örtlich für das gesamte Land zuständigen Landkreis (derzeit Landkreis Dahme-Spreewald). Der Übergang des hochspezialisierten Fachpersonals auf den Landkreis muss sichergestellt werden.

16. Die Straßenverkehrsrechtsangelegenheiten mit den Teilaufgaben Fahrerlaubnis- und Fahrlehrerangelegenheiten, Ausnahmegenehmigungen nach § 70 StVZO, Sachverständigenwesen Kfz, Berufskraftfahrerqualifikation sowie die Überwachung der Untersuchungsstellen und zulasungsrechtliche Schutzmaßnahmen.
17. Die Zustimmung zu öffentlichen Bauvorhaben des Bundes und der Länder.
18. Die Bestellung und Vereidigung von besonders sachkundigen Versteigerern. Dabei ist zu prüfen, ob die Bestellung und Vereidigung von besonders sachkundigen Versteigerern durch die örtliche Ordnungsbehörde erfolgen kann.
19. Die Bestellung der Meisterprüfungsausschüsse. Da auch künftig die jeweiligen Kammerbezirke das Gebiet von mehreren Landkreisen umfassen werden, ist zu prüfen, ob diese Aufgabe nur einem Landkreis bzw. einer kreisfreien Stadt pro Handwerkskammerbezirk übertragen werden soll.
20. Die Annahme der Erklärung über den Austritt aus einer Kirche, einer Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsvereinigung, die Körperschaft des öffentlichen Rechts sind. Die Zuständigkeit sollte bei den Standesämtern liegen.
- 21./22. Eine Zuständigkeit der Landkreise für die Regionalplanung sowie für die Verwaltung der Naturparke ist denkbar, eine abschließende Bewertung setzt aber die Kenntnis der künftigen Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte und deren Zuschnitt voraus. Daher behält sich der Landtag vor, diese Entscheidung zusammen mit der gesetzlichen Festlegung über die Kreisneugliederung zu treffen. Die Aufgabenwahrnehmung ist dabei in bisherigem Umfang und in gleicher Qualität abzusichern.

IV. Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene

Verbunden mit dem Bevölkerungsrückgang wird die Anzahl der kleinen amtsfreien Gemeinden und Ämter ansteigen. Weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner - die für die Gemeindegebietsreform Anfang des letzten Jahrzehnts maßgebliche Mindesteinwohnerzahl - werden nach der jüngsten Bevölkerungsprognose im Jahre 2030 in voraussichtlich mehr als 56 Gemeinden und Ämtern wohnen. Von den derzeit insgesamt 200 hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene werden bis 2030 insgesamt 132 eine Einwohnerzahl von unter 10.000 aufweisen.

Auch auf der gemeindlichen Ebene sind deshalb strukturelle Anpassungen erforderlich, wobei eine umfassende Gemeindegebietsreform in der laufenden Legislaturperiode nicht stattfindet. Angestrebt werden stattdessen ausschließlich freiwillige Veränderungen unter Nutzung ergänzter gesetzlicher Rahmenbedingungen mit dem Ziel, die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen zu verringern.

Die bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe und Mitwirkung auf der gemeindlichen Ebene und die Identität der gewachsenen Gemeindeteile müssen erhalten bleiben. Dies darf weder durch zu große Flächenausdehnungen noch durch die angestrebte Verminderung der hauptamtlichen Verwaltungseinheiten gefährdet werden. Den bestehenden und künftigen Ortsteilen sollen deshalb mehr Freiräume bei der eigenverantwortlichen Entscheidung über ihre Angelegenheiten ermöglicht werden. Die Fortentwicklung der Kommunalverfassung wird sicherstellen, dass in den Gemeinden die bürgerschaftliche Mitwirkung gestärkt und die Identität der gewachsenen Gemeindeteile erhalten bleibt.

Die Landesregierung wird deshalb gebeten, bis Ende 2016 zur Ermöglichung freiwilliger Strukturveränderungen auf gemeindlicher Ebene und zur Stärkung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe und Mitwirkung in den Gemeinden und ihren Ortsteilen einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der folgenden Grundsätzen folgt:

1. Träger von hauptamtlichen Verwaltungen auf Gemeindeebene

Um die Leistungsfähigkeit hauptamtlicher Verwaltungen auf gemeindlicher Ebene zu befördern, soll sich deren Zahl durch freiwillige Entscheidungen der betroffenen Gemeinden vermindern, insbesondere die Zahl der Verwaltungen:

Auf der gemeindlichen Ebene sollen hauptamtliche Verwaltungen künftig in der Regel

- im Berliner Umland (Verdichtungsraum) für mindestens 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner,
- im weiteren Metropolenraum (ländlicher Raum) für mindestens 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner

zuständig sein.

Im Ergebnis des breiten öffentlichen Dialogs ist der Landtag zu der Überzeugung gelangt, dass auf der gemeindlichen Ebene künftig neben Einheitsgemeinden und Ämtern auch Amtsgemeinden sowie Gemeinden und Amtsgemeinden in Mitverwaltung Träger von hauptamtlichen Verwaltungen sein sollen:

- a) Einheitsgemeinden sollen wie bisher Ortsteile bilden können. Die Bildung von Einheitsgemeinden soll wegen der zahlreichen verwaltungswissenschaftlich belegten Vorteile Vorrang genießen.
- b) Amtsgemeinden sollen als neues Organisationsmodell aus mindestens zwei Ortsgemeinden gebildet werden. Die Möglichkeit der Ortsgemeinden, Ortsteile zu bilden, bleibt davon unberührt.

Eine Obergrenze für die Zahl der einer Amtsgemeinde angehörenden Ortsgemeinden soll ebenso wie die Mindesteinwohnerzahl für die angehörenden Ortsgemeinden nicht festgelegt werden.

Die Amtsgemeinde soll in Anlehnung an die Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz gebildet werden. Dabei soll sie auch die gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können, die in den Ländern mit Verbandsgemeindemodell bereits an Verbandsgemeinden übertragen wurden.

Amtsgemeindebürgermeister und Amtsgemeindevertretung sollen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

- c) Gemeinden- oder Amtsgemeinden in Mitverwaltung sollen in ihrer juristischen Selbstständigkeit erhalten bleiben. Lediglich die Verwaltung wird durch die mitverwaltende Einheits- oder Amtsgemeinde wahrgenommen. Zwischen der mitverwalteten und mitverwaltenden Gemeinde soll ein gemeinsames Verwaltungsgremium gebildet werden.
- d) Ämter des bisherigen Modells sollen zunächst fortbestehen können, aber nicht neu gebildet werden. Die Übertragung von weiteren Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter soll künftig nicht mehr möglich sein, es sei denn, das für Kommunales zuständige Mitglied der Landesregierung stimmt dem zu.

Das Ämtermodell hat sich bislang grundsätzlich bewährt. Allerdings ist es nicht unbedenklich, Aufgabenübertragungen auf die Ämter uneingeschränkt zuzulassen, da insoweit die Ämter im Gegensatz zur neu einzuführenden Amtsgemeinde nicht über direkt gewählte Organe verfügen.

2. Ortsteilverfassung

Zur Erhaltung der Identität bisher selbstständiger Gemeinden und zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements sollen weder der Zusammenschluss von Gemeinden zu größeren Einheitsgemeinden noch die Bildung von Amtsgemeinden oder die Wahl des Mitverwaltungsmodells Einfluss auf die bestehenden Ortsteile haben.

Die Entscheidungsrechte aller Ortsbeiräte und Ortsvorsteherinnen und -vorsteher sollen in dem Maße erweitert werden können, wie dies nicht den positiven Wirkungen der Verminderung der Zahl der Hauptverwaltungen zuwiderläuft.

Den Gemeinden soll es beispielsweise ausdrücklich ermöglicht werden, ihren Ortsbeiräten Entscheidungsrechte über Angelegenheiten ihres Gebietes einzuräumen, etwa über ortsteilbezogene Ausgaben einschließlich Investitionen geringeren Umfangs eigenverantwortlich zu entscheiden („Ortsteilbudgets“).

Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sollen künftig ortsteilbezogen, abgesehen vom Stimmrecht, alle Rechte der Mitglieder der Gemeindevertretung haben können.

Die entsprechenden Entscheidungen treffen die Gemeinden eigenverantwortlich durch Hauptsatzung.

3. Aufgabenübertragungen auf die Gemeindeebene (Funktionalreform II)

Im Ergebnis der angestrebten freiwilligen Verminderung der Zahl der hauptamtlichen gemeindlichen Verwaltungen soll es auch hier zu Aufgabenübertragungen kommen, um die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Gemeinden zu erweitern (Funktionalreform II). Die Übertragung der Aufgaben soll spätestens dann erfolgen, wenn die gemeindlichen Verwaltungen in der Regel die Regelmindesteinwohnerzahlen erfüllen (Prognose 2030).

Der Landtag nimmt die von der Landesregierung im Entwurf des Leitbilds für die Verwaltungsstrukturreform (DS 6/1788) vorgeschlagenen Aufgabenübertragungen zustimmend zur Kenntnis und bittet die Landesregierung, zur Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung diese Liste noch im Dialog mit den Kommunen zu erweitern. Die Landesregierung soll die Vorschläge für eine Ergänzung des Aufgabenkatalogs im 1. Halbjahr 2017 vorlegen.

V. Finanzen und Reform des kommunalen Finanzausgleichs

Die Finanzierung der Verwaltungsstrukturreform soll aus dem Landeshaushalt ohne dadurch bedingte zusätzliche Kreditaufnahme erfolgen. Hierfür wird ein Betrag in Höhe von 415 Mio. Euro in der allgemeinen Rücklage vorgehalten, der ab 2019 in 10 Jahresscheiben in Anspruch genommen werden kann.

Das Land ist bereit, gute Rahmenbedingungen für die Verwaltungsstrukturreform 2019 zu schaffen und sie im Interesse nachhaltig zukunftsfähiger Kommunalfinanzen mit finanziellen Unterstützungsmaßnahmen zu begleiten. Ziel soll sein, die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der bedürftigen Kommunen zu verbessern und dabei die Anreize zu einem sparsamen Umgang mit den verfügbaren Haushaltsmitteln zu verstärken. Hierfür soll gelten:

1. Das Land bietet den von der Kreisgebietsreform betroffenen und bedürftigen Landkreisen und Oberzentren eine Teilentschuldung des Bestandes ihrer jeweiligen Kassenkredite zum 31.12.2014 an. Die Teilentschuldung erfolgt zu 50 % der Kassenkredite.
2. Finanzielle Strukturhilfen im Wege eines besonderen Angebots der Teilentschuldung von 50 % der Kassenkredite zum 31.12.2014 sollen auch solche bedürftigen Städte und Gemeinden erhalten, die sich bis 2019 freiwillig leitbildgerecht verändern.

3. Ein Angebot zur 50-%-Teilentschuldung der Kassenkredite zum 31.12.2014 wird auch solchen bereits leitbildgerecht aufgestellten bedürftigen Städten und Gemeinden unterbreitet, denen Hilfen aus dem Ausgleichsfonds gewährt werden können.
4. Bedürftigkeit im Sinne der Ziffern 1 - 3 ist gegeben bei mindestens zwei verpflichtenden Haushaltssicherungskonzepten in den Jahren 2012 - 2014 und überdurchschnittlichen Kassenkreditbeständen zum 31.12.2014.
5. Die Teilentschuldungen gemäß Ziffern 1 - 3 werden über einen Zeitraum von zehn Jahren verteilt. Die hierfür benötigten Finanzmittel sollen je hälftig aus dem Landeshaushalt und aus der kommunalen Verbundmasse in gleichen Jahresscheiben verteilt auf einen Zeitraum von zehn Jahren bereitgestellt werden. Die jährlichen Zuweisungen zur Teilentschuldung sind an konkrete Bedingungen und Maßgaben zur Konsolidierung zu knüpfen, welche jährlich vor Auszahlung zu prüfen sind. Ein Zeitraum von zehn Jahren sichert den Konsolidierungspfad der teilnehmenden Landkreise, Städte und Gemeinden und bietet die Gewähr für eine größere Stabilität der Teilentschuldung. Er ist zudem mit Blick auf die Refinanzierung des Landes und die Mitfinanzierung aus der kommunalen Verbundmasse geboten. Die Landesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob und inwieweit der im Rahmen der Teilentschuldung vorgesehene Landesanteil bereits vorfristig ab 2019 zur Verfügung gestellt und zugleich der notwendige Konsolidierungspfad der teilnehmenden Landkreise, Städte und Gemeinden gesichert werden könnte.
6. Jeder im Rahmen der Kreisgebietsreform neugebildete Landkreis soll für reformbedingte Einmal-Kosten einen pauschalen Betrag in Höhe von mindestens je 1,5 Mio. Euro pro Ausgangsgebietskörperschaft erhalten. Aus den bereitgestellten Finanzmitteln soll insbesondere die Umstrukturierung von Verwaltungen (z. B. Bildung neuer Kreisverwaltungen oder neuer gemeindlicher Verwaltungen, Kosten für Datenmigration) finanziell unterstützt werden.
7. Landkreise, die im Rahmen der Kreisgebietsreform mit bislang kreisfreien Städten fusionieren, erhalten einen temporären Standardanpassungszuschuss in Abhängigkeit von den auf die Kreise übertragenen Aufgaben.
8. Für freiwillige leitbildgerechte Strukturveränderungen auf Gemeindeebene wird ebenfalls ein pauschaler Ersatz der reformbedingten Einmalkosten aus Landesmitteln geleistet. Das Land stellt hierfür von 2017 bis 2020 jährlich 2 Mio. Euro zur Verfügung.
9. Landesweit bedeutsame Kultureinrichtungen werden strukturell und organisatorisch abgesichert und ihre Finanzierung auf eine breitere und solidarische Basis im Verhältnis Land und Kommunen gestellt. Dabei sollen die Kommunen um rund 11 Mio. Euro jährlich entlastet werden.

Kommunale Theater und Orchester sowie weitere bedeutende Kulturstätten in den Oberzentren Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel und Cottbus sowie der Städte Schwedt und Senftenberg werden in Vorbereitung der Verwaltungsstrukturreform durch ein stärkeres strukturelles, organisatorisches und finanzielles Engagement des Landes abgesichert.

Für die langfristige Sicherung der Theater- und Orchesterlandschaft soll ein Schlüssel für Finanzierung und Tarifierung (50 Land : 30 FAG : 20 Gebietskörperschaft) zur Anwendung kommen. Die Theaterpauschale im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs soll entsprechend um 5 Mio. EUR erhöht werden.

Die Landesregierung wird gebeten, die Fortschreibung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vorzubereiten. Dabei sollen soziale Lasten stärker berücksichtigt werden. Die Oberzentren sollen gestärkt werden. Bei den von der Reform betroffenen Oberzentren soll der Bedarfsansatz für allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nicht verringert werden. Die Landesregierung wird gebeten, diese Fragen im Rahmen des finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Symmetrieüberprüfung und zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs auf der Basis der neuen Kommunalstruktur (einschließlich der Option zur Amtsgemeinde auf gemeindlicher Ebene) umfassend zu untersuchen. Da die neue Kommunalstruktur unterjährig in Kraft treten soll, soll für dieses Jahr ein Gemeindefinanzierungsgesetz vorbereitet werden. Für den Zeitraum danach soll - sobald möglich - wieder ein auf Dauer angelegtes Gesetz zur Regelung des Kommunalen Finanzausgleichs gelten.

VI. Fortsetzung der Reform der Landesverwaltung und der Justiz

Der Landtag Brandenburg bekräftigt, dass die Aufgabenkritik in der Landesverwaltung und mögliche Aufgabenbündelungen eine Daueraufgabe bleiben. Ein Stellenabbau innerhalb der Landesverwaltung muss, wie schon bisher, sozialverträglich ausgestaltet werden. Im Übrigen macht sich der Landtag die Position der Landesregierung zu eigen, wie sie im Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 (DS 6/1788, S. 19) enthalten ist.

VII. Personal

Von der anstehenden Verwaltungsstrukturreform werden die Beschäftigten in vielfältiger individueller Form betroffen sein, sei es, dass sie im Zuge der Aufgabenverlagerungen einen neuen Dienstherrn oder Arbeitgeber erhalten oder von der Zusammenlegung von Kommunalverwaltungen betroffen sind. Auch kann es die Notwendigkeit geben, andere Tätigkeiten als bisher auszuüben.

Der Erfolg der Verwaltungsstrukturreform 2019 hängt von einer nachhaltigen Personalpolitik ab. Nachbesetzungen sind mit Weitblick zu planen; moderne, zeitgemäße Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sind zu schaffen und der Nachwuchsgewinnung ein besonderes Au-

genmerk zu widmen. Die Reform ist eine Chance für ein neues Personalmanagement in den öffentlichen Verwaltungen.

Mit der Übertragung der Aufgaben geht auch das entsprechende Landespersonal auf die kommunale Ebene über. Die gesetzliche Rahmenregelung zum Personalübergang wird betriebsbedingte Kündigungen wegen der Aufgabenübertragung ausschließen. Das Land wird auch darauf hinwirken, dass betriebsbedingte Kündigungen wegen der Zusammenlegung von Gebietskörperschaften vermieden werden.

Die Landesregierung wird aufgefordert, noch vor dem Beschluss des Funktionalreformgesetzentwurfes Gespräche mit den Gewerkschaften und den kommunalen Arbeitgebern über die tarifvertragliche Flankierung des Aufgaben- und Personalübergangs aufzunehmen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist es erforderlich, die Ausbildungsoffensive des Landes fortzuführen. Sie umfasst sowohl die Landesebene als auch die unterschiedlichen kommunalen Verwaltungsebenen. Mit der Wiederaufnahme einer für Land und Kommunen gemeinsamen Laufbahnausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst im September 2016 wird hierfür ein weiterer zukunftsweisender Beitrag geleistet. Dabei wird es insbesondere auch erforderlich sein, für den weiteren Metropolenraum qualifizierte Nachwuchskräfte zu gewinnen.

VIII. Weiterer Ausbau des E-Government

Verlässliche Informationstechnik und hochwertige elektronische Verfahren sind heute Schlüsselkomponenten für eine effektive und effiziente Verwaltung. Um dem gerecht zu werden, sind in den kommenden Jahren die Bemühungen um ganzheitliche und passfähige elektronische Verfahrens- und Kommunikationsprozesse in der Landes- und Kommunalverwaltung im Rahmen verfügbarer Ressourcen zu verstärken.

Dem der Landtagsentschließung ‚Moderne Verwaltung durch Open-Government-Data‘ vom 25. September 2013 folgenden Beitritt Brandenburgs zur Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder für den Betrieb des ‚Datenportals Deutschland‘ (GovData-Portal) sollen weitere Schritte folgen. Werden Verwaltungsaufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen und zugleich kommunale Gebietsstrukturen verändert, kann die Unterstützung mittels elektronischer Verfahren insbesondere dann gut gelingen, wenn insbesondere die erforderlichen technischen Infrastrukturen und Basiskomponenten zu kostendeckenden Konditionen zentral bereitgestellt und betrieben werden.

Für ein gemeinsames Grundverständnis zur Rolle und den Möglichkeiten des E-Government im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform 2019 sollen folgende Grundsätze gelten:

1. IT-Infrastrukturen und -Basiskomponenten, die fachübergreifend für alle Behörden und Stellen des Landes- und der Kommunen Bedeutung besitzen, sollen nach einheitlichen Standards errichtet und fortentwickelt werden. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit soll ein Kooperationsmodell geprüft werden.

2. Für den Ausbau des E-Government ist die Entwicklung leistungsfähiger operativer Aufgabenträger von besonderer Bedeutung. Dazu können neben dem Zentralen IT-Dienstleister des Landes institutionelle Zusammenschlüsse in Gestalt eines oder mehrerer kommunaler Rechenzentren einen wichtigen Beitrag leisten.
3. Zur Sicherstellung flächendeckender öffentlicher Leistungen mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik sollen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten Ergänzungen der heutigen Online-Serviceangebote der öffentlichen Aufgabenträger hin zu transaktionsorientierten elektronischen Verfahren und mobilen Bürgerdiensten erfolgen.
4. Für besonders wichtige Bereiche des E-Government sollen aus Gründen der Rechts- und Investitionssicherheit, der Verlässlichkeit der Verwaltung und der Rechtsvereinheitlichung mit Bundesrecht die Schaffung landesgesetzlicher Rahmenregelungen geprüft werden.“

Britta Stark
Die Präsidentin