

Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg

**Gutachten im Auftrag des
Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg**

**Prof. Dr. Jörg Bogumil
MA Soz.-wiss. Christoph Kintzinger
Prof. Dr. Veith Mehde**

Bochum und Hannover, den 12. Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

Gutachtenauftrag	4
Ausgangslage und Gegenstand	4
Funktionalreform	5
Methodik und Aufbau	6
A: Verwaltungswissenschaftlicher Teil	9
1 Ausgangssituation in Brandenburg	9
1.1 Gebietsstrukturen in Brandenburg.....	9
1.2 Aufgabenbereiche Großer kreisangehöriger Städte	12
1.3 Oberzentrumsfunktionen	14
1.4 Gegenargumente zur Einkreisung	16
2 Einkreisung von Städten	20
2.1 Erfahrungen aus anderen Bundesländern.....	20
2.2 Aufgabenbereiche großer kreisangehörige Städte	23
2.3 Interkommunale Zusammenarbeit als Alternative.....	25
2.4 Zwischenfazit	27
3 Aufgabenanalyse in Brandenburg	28
3.1 Jugendhilfe	29
3.2 Gesundheitsämter.....	31
3.3 Lebensmittelkontrolle/Veterinärämter	34
3.4 Soziale Hilfen	36
3.5 Bauaufsicht.....	41
3.6 Denkmalschutz und -pflege.....	43
3.7 Schulverwaltungsämter	45
3.8 Straßenverkehrsbehörden	47
3.9 Abfallentsorgung.....	49
3.10 Vermessungs- und Katasterwesen	51
3.11 Krankenhäuser	52
3.12 Berufsfeuerwehren	54
3.13 Freiwillige Aufgaben.....	54
4 Zusammenfassende Empfehlungen	61

Ausblick: Zukunftsmodell zur Einordnung kreisangehöriger Gemeinden	66
Literaturverzeichnis	68
Abbildungsverzeichnis.....	71
Abkürzungsverzeichnis.....	71
Anlagen.....	72
Anlage 1: Kreisgebietsreformen seit 1999	72
Sachsen Anhalt 2007	72
Sachsen 2008.....	72
Mecklenburg-Vorpommern 2011.....	73
Anlage 2: Fiktive Kreismodelle für Brandenburg	74
Anlage 3: Kreisliche Aufgaben, die von Großen kreisangehörigen Städten wahrgenommen werden.....	77
B: Rechtswissenschaftlicher Teil	81
1 Ausgangslage.....	81
2 Kreisfreie Städte – Definition	85
3 Einkreisungen.....	86
4 Einordnung der Einkreisung in der Rechtsprechung	87
5 Anforderungen an kommunale Gebietsreformen – Art. 98 LV.....	92
5.1 Anhörung.....	92
5.2 Gesetzgebungsverfahren/Ergebnisoffenheit	96
5.3 Materielle Anforderungen	98
5.3.1 Gründe des öffentlichen Wohls	98
5.3.2 Ermittlung des Sachverhalts.....	101
5.3.3 Abwägung/Verhältnismäßigkeit/Systemgerechtigkeit	101
6 Folgefragen.....	103
7 Ergebnisse.....	105

Gutachtenauftrag

Ausgangslage und Gegenstand

Die Enquete-Kommission 5/2 (EK 5/2) des Brandenburgischen Landtages hat sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der finanziellen Herausforderungen für den Brandenburger Landeshaushalt ausführlich mit den künftigen Landes- und Kommunalverwaltungsstrukturen beschäftigt. Während weitgehend Einigkeit darüber bestand, dass es zu einem Neuzuschnitt der Landkreise in einem Größenkorridor von 7-10 Landkreisen kommen sollte (bisher gibt es 14, vgl. auch Bogumil/Ebinger 2012), ist die damit zusammenhängende Frage einer möglichen Einkreisung der bislang kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und der Landeshauptstadt Potsdam nicht geklärt worden. Im Abschlussbericht vom Herbst 2013 empfiehlt die EK 5/2 daher „eine vertiefte und zielgerichtete Prüfung, ob eine Einkreisung von kreisfreien Städten bei Erhalt und Stärkung der Funktion als Oberzentrum vorgenommen werden soll“ (EK 2013, S. 112).

Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg am 30.04.2014 ein Interessenbekundungsverfahren für ein Gutachten zur Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg eingeleitet. Für den hier vorgelegten verwaltungswissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Teil sind die Autoren dieses Gutachtens Ende Juni 2014 beauftragt worden, für den finanzwissenschaftlichen Teil wurde Frau Prof. Dr. Gisela Färber beauftragt.

Das hier vorgelegte Gutachten untergliedert sich in **zwei Abschnitte**. Im **verwaltungswissenschaftlichen Teil A** stehen die administrativen und politischen Auswirkungen einer Einkreisung im Mittelpunkt der Betrachtung (Autoren: Jörg Bogumil/Christoph Kintzinger). Dabei spielen die Aufgabenzuordnung und die Oberzentrumsfunktion eine zentrale Rolle. Entsprechend dem Gutachterauftrag wurden dabei nicht sämtliche Aufgaben der kreisfreien Städte begutachtet. Die Ausführungen konzentrieren sich vielmehr auf größere Aufgabenblöcke. Im zweiten Teil **B** wird auf die **rechtlichen Voraussetzungen und Maßgaben** eingegangen (Autor: Veith Mehde).

Die **finanzwissenschaftlichen** Aspekte einer Einkreisung sind Gegenstand eines gesonderten Gutachtens, das Frau Prof. Dr. Gisela Färber erstellt. Dieses Gutachten nimmt Bezug auf die Empfehlungen des verwaltungswissenschaftlichen Teils und konkret die hiermit verbundenen finanziellen Auswirkungen sowohl aus Sicht der aufnehmenden Landkreise als auch der eingekreisten Städte.

Grundsätzlich erstreckt sich die Begutachtung **auf alle vier kreisfreien Städte**. Ohne den Ergebnissen der Begutachtung vorweg zu greifen, werden im verwaltungswissenschaftlichen Teil die Untersuchungsfragen

Bericht der EK 5/2 als Ausgangspunkt

Verwaltungswissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Teil

Finanzwissenschaftliche Betrachtung

aber bezüglich der Städte Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) besonders vertieft betrachtet. Der Begutachtung wird zugrunde gelegt, dass

- die Frage einer Einkreisung offen ist,
- die Einkreisung positive Effekte auf die Leistungskraft der eingekreisten Stadt wie auch des Landkreises, der die Stadt aufnimmt, haben soll und
- eine differenzierte Aufgabenzuweisung grundsätzlich möglich ist (wie aktuell bereits bezüglich der sechs Großen kreisangehörigen Städte in Brandenburg praktiziert).

Unter einem positiven Effekt auf die Leistungskraft wird verstanden, dass einerseits die finanziellen Handlungsspielräume der beteiligten Gebietskörperschaften anwachsen und es gleichzeitig Qualitätssteigerungen durch Skalen- und Verbundeffekte geben kann. Die Leistungskraft einer Gebietskörperschaft zeichnet sich insoweit nicht allein in ihrer finanziellen Situation aus, sondern ihrer **Fähigkeit, gesellschaftliche Probleme in ihrem Zuständigkeitsbereich zu lösen und gesellschaftliche Entwicklung zielgerichtet zu beeinflussen.**

Funktionalreform

Eine mögliche **Funktionalreform** von Aufgaben des Landes auf die Kreisebene und von der Kreisebene auf die gemeindliche Ebene wird nur insoweit betrachtet, wie dies im Hinblick auf eine künftige Weiterentwicklung der neuen Strukturen geboten erscheint. Die Enquete-Kommission hat aufgezeigt, dass eine umfassende Funktionalreform in Brandenburg möglich und sinnvoll ist. Die Empfehlungen der EK 5/2 umfasst sowohl die Übertragung von Landesaufgaben auf die kreisliche Ebene (Funktionalreform I) als auch die Übertragung von kreislichen Aufgaben auf die gemeindliche Ebene (Funktionalreform II).

Die Enquete-Kommission hat insbesondere die nachfolgenden Landesaufgaben zur Übertragung auf die kreisliche Ebene vorgeschlagen (größtenteils in Anlehnung an das Gutachten von Bogumil/Ebinger 2012, z.T. aber in Abwandlung der Vorschläge):

- Sozial- und Versorgungsverwaltung;
- Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe einschließlich des Schulpsychologischen Dienstes;
- Genehmigung und Überwachung von bestimmten Anlagen im Bereich des Immissionsschutzes;
- Förderaufgaben der Regionalentwicklung und die Flurneuordnung;

- Vollzug des Natur- und Artenschutzes, Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Schutzgebietsausweisungen;
- Hoheitliche und gemeinwohlorientierte Aufgaben der Forstverwaltung mit wenigen Ausnahmen. Die Landeswaldbewirtschaftung bleibt eine Landesaufgabe.

Betrachtet man nunmehr diese Aufgaben im Einzelnen, so kommen von diesen prinzipiell nur zwei für eine weitergehende Übertragung auf die gemeindliche Ebene in Frage. Dies bedeutet, dass diese Aufgaben auch durch die eingekreisten Städte wahrgenommen werden könnten. Zum einen sind es die hoheitlichen und gemeinwohlorientierten Aufgaben der Forstverwaltung, zu denen das Sperren und Befahren von Waldwegen, die innerörtliche Waldumwandlung und die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Wald zählen. Bei der zweiten Aufgabe handelt es sich um den Schulpsychologischen Dienst, der aufgrund inhaltlicher Bezüge bei den Jugendämtern (vgl. Ziffer 3.1) angesiedelt werden könnte, wenn die Jugendämter bei den eingekreisten Städten verbleiben würden.

Für eine Übertragung im Rahmen der Funktionalreform II hat die Enquete-Kommission insbesondere die nachfolgenden Aufgaben vorgeschlagen:

- Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
- die vollständige Übertragung für das Wohngeld;
- Aufgaben im Straßenverkehrsrecht für innerörtliche Gemeindestraßen einschließlich der Geschwindigkeitsüberwachung auf allen Straßen;
- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen des Landes und der Landkreise sowie die Prüfung der Übertragung der Vollstreckung der Forderungen der Justiz- und Finanzverwaltungen;
- Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich.

Diese Aufgaben, die die kreisfreien Städte bereits jetzt in ihrer Funktion als Aufgabenträger für Kreisaufgaben wahrnehmen, würden bei ihnen, sollten sie eingekreist werden, ggf. als gemeindliche Aufgaben verbleiben.

Methodik und Aufbau

Der Ansatz der Gutachter ist prinzipiell, ausgehend von den spezifischen Anforderungen einzelner Verwaltungsaufgaben, verschiedene denkbare Modelle der Verwaltungsorganisation (und -optimierung) zu analysieren. Die Zieldimensionen für eine solche Betrachtung lassen sich aus den originären Anforderungen an Verwaltungshandeln – seine Legitimität,

**Aufgabenzentriertes
Vorgehen**

Legalität, Effektivität und Effizienz ableiten (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2012). Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und Rationalitäten. Bei der Bewertung der Aufgabenerfüllung müssen daher immer zugleich **verschiedene Zieldimensionen** berücksichtigt werden.

- **Rechtmäßigkeit (juristische Rationalität):** Diese umfasst die Maßstäbe der Verfassungskonformität in Gestalt der Anforderungen an Aufgabenentziehungen und an kommunale Gebietsreformen. Die Maßstäbe liefert die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte.
- **Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität):** Dies betrifft die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns sowie die effizientem Handeln zugrunde liegenden Strukturen (Skaleneffekte) sowie die Vermeidung von Transaktionskosten.
- **Legitimität (politische Rationalität im Sinne von politics),** also die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, der Bürgernähe (ortsnahe Erledigung von Anliegen), der Teilhabe sowie der Berücksichtigung der regionalen und politischen Identitäten vor Ort.
- **Funktionalität und Effektivität (politische Rationalität im Sinne von policy),** also die Bündelung und Koordination unterschiedlicher Aufgaben und dadurch zu erzielende Synergieeffekte und der notwendige Spezialisierungsgrad.

Bewertungsmaßstäbe

Im verwaltungswissenschaftlichen Teil spielen die beiden letzten Kriterien die dominante Rolle, im rechtswissenschaftlichen Teil das erstgenannte. Zur Bearbeitung des Gutachtens erfolgte im Zeitraum von Juli bis September 2014

- die Sichtung von wissenschaftlichen Untersuchungen zur Einkreisung von Städten,
- die Analyse umfangreicher Dokumenten aus Brandenburg und anderen vor allem ostdeutschen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen).¹
- Sichtungen von Entscheidungen zur Einkreisung sowie zur kommunalen Gebietsreform - primär des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg, bei besonderer Einschlägigkeit auch des Bundesverfassungsgerichts sowie anderer Landesverfassungsgerichte.

¹ Hier muss insbesondere dem Ministerium des Inneren für die zügige und umfangreiche Bereitstellung von Unterlagen gedankt werden.

Im Folgenden wird in Abschnitt A der verwaltungswissenschaftliche Teil (Autoren: Jörg Bogumil/Christoph Kintzinger), dargestellt, in Abschnitt B der rechtswissenschaftliche (Autor: Veith Mehde).

Im verwaltungswissenschaftlichen Teil wird in Kapitel 1 zunächst auf die Ausgangssituation in Brandenburg eingegangen. In Kapitel 2 werden Erfahrungen mit der Einkreisung aus anderen Bundesländern skizziert. Kapitel 3 beschäftigt sich mit den wesentlichen Aufgaben der bisherigen kreisfreien Städte. In Kapitel 4 erfolgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse dieses Teils des Gutachtens. In einem kurzen Ausblick werden einige Gedanken zu einer künftigen Einordnung kreisangehöriger Gemeinden formuliert.

Im rechtswissenschaftlichen Teil werden zunächst die Verfassungsrechtliche Lage in Brandenburg und die bei Einkreisungen maßgeblichen Faktoren - wie Grenzen des Aufgabenentzugs in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Aufgabentypen und materielle Anforderungen für Gebietsänderungen - unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Brandenburgs herausgearbeitet. Der Definition „Kreisfreie Stadt“ und „Einkreisungen“ folgt eine Einordnung der Einkreisung als solcher in der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung. Im Ergebnis hat sich danach der Entzug der Kreisfreiheit an dem Maßstab für kommunale Gebietsreformen zu messen. Das Gutachten benennt sodann jene Maßstäbe für Gebietsreformen, die einen besonderen Bezug zu Einkreisungen oder in der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts in Brandenburg eine besondere Rolle gespielt haben. Am Ende des Gutachtens werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst.

A: Verwaltungswissenschaftlicher Teil

1 Ausgangssituation in Brandenburg

Um die Untersuchungsfragen zu beantworten, ist es sinnvoll zunächst den Status quo in Brandenburg zu erfassen. Wie sieht die jetzige raumpolitische Struktur (d.h. Landkreise, kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte) konkret aus? Von welchen Grunddaten (Bevölkerungszahlen, BIP, Personalzahlen, Aufgabenzuschnitt) ist auszugehen, und welche Herausforderungen zeichnen sich ab? Anschließend werden die Aufgabenbestände der bestehenden sechs Großen kreisangehörigen Städte betrachtet und ein Blick auf die Oberzentrumsfunktion geworfen. Abschließend werden die Gegenargumente zur Einkreisung rekapituliert.

Vorgehensweise

1.1 Gebietsstrukturen in Brandenburg

Zurzeit gibt es 14 Landkreise, vier kreisfreie Städte und sechs Große kreisangehörige Städte in Brandenburg. Bezüglich der Landkreise besteht in der EK 5/2 weitgehende Einigkeit darüber, dass es zu einem Neuzuschnitt der Landkreise in einem Größenkorridor von landesweit 7-10 Landkreisen kommen sollte. Angesichts des dramatisch fortschreitenden demografischen Wandels und der Gesamtentwicklung des Landes Brandenburg erscheint eine Kreisgebietsreform unvermeidbar, da im Jahr 2030 ansonsten die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Landkreis gerade noch bei 132.000 Einwohner liegen würde, davon fünf Landkreise unter 100.000 Einwohner (vgl. Tabelle 1).

Landkreis	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zen- sus)	Fläche	BIP 2011: Gesamt (in Mio €)/je Er- werbst. (in €)
Barnim	173.193	162.854	1.494 km ²	2 956 / 46 700
Dahme-Spreewald	160.314	154.679	2.261 km ²	4 764 / 68 866
Elbe-Elster	107.649	87.624	1.889 km ²	2 147 / 47 997
Havelland	153.294	148.636	1.717 km ²	2 420 / 41 463
Märkisch-Oderland	186.925	172.557	2.127 km ²	3 118 / 47 856
Oberhavel	202.162	189.667	1.795 km ²	4 418 / 60 925
Oberspreewald- Lausitz	115.212	95.353	1.216 km ²	2 384 / 49 280
Oder-Spree	177.047	155.355	2.242 km ²	3 621 / 51 034
Ostprignitz-Ruppin	99.125	83.963	2.509 km ²	2 080 / 45 515
Potsdam-Mittelmark	204.388	194.246	2.575 km ²	3 780 / 48 405
Prignitz	78.799	62.250	2.123 km ²	1 698 / 48 576
Spree-Neiße	120.178	95.877	1.647 km ²	4 131 / 89 577
Teltow-Fläming	159.686	145.363	2.092 km ²	3 984 / 58 279
Uckermark	122.484	103.223	3.058 km ²	2 839 / 54 673

Tabelle 1: Landkreise in Brandenburg



(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, www.statistik-berlin-brandenburg.de)

Im Zusammenhang mit einer Kreisgebietsreform ist die mögliche Einkreisung der bislang kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und der Landeshauptstadt Potsdam zu diskutieren.

Während die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung für das Jahr 2030 in den drei erst genannten Städten jeweils rückläufige Bevölkerungszahlen ausweisen, wird für die Stadt Potsdam von einer sehr deutlichen Zunahme der Einwohnerzahl ausgegangen. Die Einwohnerzahl wird bis 2030 auf fast 190.000 Einwohner ansteigen und dann der eines größeren Landkreises in Ostdeutschland entsprechen.

Einkreisung von Potsdam nicht sinnvoll

Stadt	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)	Fläche	BIP 2011: Gesamt (in Mio €) / je Erwerbstätiger (in €)
Brandenburg a.d.H	71.149	63.529	228 km ²	1 861 / 50 063
Cottbus	99.913	94.141	164 km ²	2 822 / 44 399
Frankfurt (Oder)	58.537	54.029	147 km ²	1 998 / 49 550
Potsdam	159.456	187.314	187 km ²	5 453 / 48 457

Tabelle 2: Kreisfreie Städte in Brandenburg

Potsdam ist damit schon von der Einwohnerzahl allein so stark, dass eine Einkreisung in keinem der diskutierten Zukunftsszenarien (7-11 Landkreise, vgl. auch Anlage 2) systematisch sinnvoll ist. Die durch die Einwohnerzahl entstehenden Skalen- und Verbundeffekte stärken die Verwaltungskraft der Stadt und gewährleisten sie auf Dauer. Potsdam hätte im Falle einer Einkreisung in den Landkreis Potsdam-Mittelmark auch eine sehr ausgeprägte Randlage. Da der Landkreis Potsdam-Mittelmark bis 2030 noch über 190.000 Einwohner haben wird, ist seine eigene Leistungsfähigkeit langfristig nicht gefährdet und er auf eine Einkreisung der Stadt Potsdam insoweit auch nicht angewiesen.

Darüber hinaus gibt es auch im Bundesländervergleich keinen Fall, bei dem die Einkreisung einer Stadt dieser Größenordnung ernsthaft diskutiert wurde (vgl. Kapitel 2.1). Auch gibt es bundesweit keine Landeshauptstadt mit dem Status einer kreisangehörigen Stadt. Vor diesem Hintergrund kann aus Sicht der Gutachter die Einkreisungsoption für Potsdam bereits zu diesem frühen Zeitpunkt der gutachterlichen Betrachtung negativ beschieden werden und bedarf daher im Folgenden auch keiner weiteren, aufgabenscharfen Betrachtung.

Im Gegensatz zu Potsdam haben die drei übrigen kreisfreien Städte Einwohnerzahlen unter 100.000 Einwohner, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) sogar deutlich darunter (vgl. Tabelle 2). Die Einwohnerzahlen von Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) nähern sich perspektivisch stark den sechs Großen kreisangehörigen Städten in Brandenburg (vgl. Tabelle 3) an, wenngleich sie im Unterschied zu diesen zu den Oberzentren in Brandenburg gehören.

Stadt (LK)	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)
Bernau bei Berlin (BAR)	36.020	35.014
Eberswalde (BAR)	38.960	34.399
Eisenhüttenstadt (LOS)	27.410	22.264
Falkensee (HVL)	40.905	45.251
Oranienburg (OHV)	41.621	40.694
Schwedt/Oder (UM)	31.042	25.322

Tabelle 3: Große kreisangehörige Städte in Brandenburg

Alle drei Städte weisen zwar Besonderheiten auf, die in ihrer Geschichte, insbesondere ihrer jüngeren Entwicklungsgeschichte, ihrer geographischen Lage und ihrer Wirtschaftsstruktur begründet sind. Es ist aber nicht erkennbar, dass sich eine der drei Städte in einer derart abweichenden Situation befindet, dass eine gesonderte Betrachtung und ggf. Beurteilung geboten erscheint. Dies gilt auch für Cottbus, denn selbst die größere Einwohnerzahl und die geographische Lage bedingen nicht, dass eine Einkreisung nicht in Betracht kommt.

1.2 Aufgabenbereiche Großer kreisangehöriger Städte

Die Aufgabenbereiche der Großen kreisangehörigen Städte in Brandenburg sind deshalb von Bedeutung, da prinzipiell unterstellt werden könnte, dass die drei zur Diskussion stehenden Einkreisungsstädte zumindest die gleichen Aufgabenbestände behalten. Allerdings stellt sich die Aufgabenverteilung in den Großen kreisangehörigen Städten alles andere als einheitlich dar. Zudem sollten dabei die Erfahrungen berücksichtigt werden, die sich bei der bisherigen Aufgabenwahrnehmung und aus den bisherigen Einkreisungen ergeben haben.² Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Großen kreisangehörigen Städte im Gegensatz zu den hier zu behandelnden Städten keine Oberzentren sind.

Die zusätzlichen Aufgaben der Großen kreisangehörigen Städte in Brandenburg sind in der Regel in den einzelnen Fachgesetzen zu finden und nicht in der Kommunalverfassung geregelt. In den Fachgesetzen sind jedoch lediglich die Verwaltungs- und Aufgabenträger als solche (also Landkreise, kreisfreie Städte, Große kreisangehörige Städte) genannt. Dies hilft aber nur begrenzt weiter, weil eine Differenzierung zwischen zwei Gruppen von Großen kreisangehörigen Städten - den ehemals kreisfreien Städten Schwedt und Eisenhüttenstadt sowie Eberswalde (war niemals kreisfrei) einerseits und den neuen Großen kreisangehörigen Städten (Bernau, Oranienburg, Falkensee) andererseits - zu treffen ist.

In Bezug auf die **erste Gruppe** waren kreisliche Aufgaben der Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt zunächst gesetzlich im sog. Aufgabensicherungsgesetz vom 29. November 1993 - ASG - (GVBl. I S. 494) geregelt. Hierzu zählten die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr (Art. 1 ASG), die Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe (Art. 2 ASG), die Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugendhilfe (Art. 3 ASG) sowie die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde (Art. 4 ASG).

Zweck des Aufgabensicherungsgesetzes war es nach Angaben des Innenministeriums, den Vollzug dieser kreislichen Aufgaben in den beiden eingekreisten Städten zunächst solange zu gewährleisten, bis sich die Verwaltungen der neuen Landkreise Oder-Spree und Uckermark flächendeckend organisiert hatten. Die betreffenden Zuständigkeitsrege-

Zwei Gruppen großer kreisangehöriger Städte

Erste Gruppe: Eisenhüttenstadt, Schwedt/Oder, Eberswalde

² In Brandenburg hat es keine Evaluation oder ähnliche Betrachtung bisheriger Einkreisungseffekte (Schwedt, Eisenhüttenstadt) gegeben. Grundsätzlich sind im Innenministerium keine gravierenden Nachteile bekannt. Einige Finanzierungsregelungen haben sich jedoch nicht bewährt. Dabei geht es vor allem um die nicht angemessene Finanzierung der im Rahmen des damaligen Aufgabensicherungsgesetzes bei den eingekreisten Städten verbliebenen Aufgaben. Die eigentliche Einkreisung wird auch von den Betroffenen als richtige Entscheidung dargestellt (so zumindest der damalige Bürgermeister von Eisenhüttenstadt im Rahmen einer Anhörung der EK 5/2 (vgl.: P-EK2 5/14, S. 31ff.).

lungen sind inzwischen jedoch durch Änderungsgesetze neu gefasst worden. Für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr sind nunmehr die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt (Oder) zuständig (§ 47 Abs. 1 Satz 3 Ordnungsbehördengesetz), örtliche Träger der Sozialhilfe sind nur noch die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 2 Abs.1 AG-SGB XII), und die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 51 Abs. 1 Satz 2 BbgBO) sowie die Aufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe (§ 1 Abs. 2 AG KJHG) können allen Großen kreisangehörigen Städten auf deren Antrag übertragen werden. Nach § 83 Abs. 1 BbgBO nehmen die Großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt, Eberswalde und Schwedt/Oder die ihnen bisher übertragenen Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde weiter wahr. Laut der Zuständigkeitsverordnung im Ausländer- und Asylverfahrensrecht sind die Großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt darüber hinaus Ausländerbehörde. Die Stadt Eisenhüttenstadt hat diese Aufgabe und die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus dem Jahr 2013 auf den Landkreis Oder-Spree übertragen. In den Zuständigkeitsverordnungen zu zahlreichen Fachgesetzen sind den Großen kreisangehörigen Städten eine Reihe weiterer kreislicher Vollzugsaufgaben zugewiesen (Anlage 3).

Die Gruppe der **neuen Großen kreisangehörigen Städte** (Bernau, Oranienburg, Falkensee) entstand durch eine Veränderung der Kommunalverfassung vom 18. Dezember 2007. Hierdurch erhielten gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 35.000 Einwohnern den genannten Status durch Rechtsverordnung des Ministers des Innern. In der Kommunalverfassung ist vorgesehen, dass diese Gruppe von Städten nicht automatisch alle diejenigen Aufgaben vergleichbar der ersten Gruppe haben sollte, sondern eine Aufgabenübertragung erst auf Antrag erfolgen sollte. Nach § 1 Abs. 4 BbgKVerf können Großen kreisangehörigen Städten auf ihren Antrag Aufgaben, die der Landkreis als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten wahrnimmt, übertragen werden, wenn sie die gebotene Verwaltungs- und Finanzkraft aufweisen, dadurch eine bessere Wahrnehmung der Aufgaben im Interesse der Einwohner ermöglicht wird und wenn die wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der Aufgaben im gesamten Kreisgebiet gewährleistet bleibt. Bisher haben nur die Städte Oranienburg und Falkensee Aufgaben nach der Verordnung über Namensangelegenheiten erhalten. Weitere Anträge wurden nicht gestellt.

Zudem gibt es in Brandenburg 10 weitere kreisangehörige Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 22.000 und 34.000 Einwohnern, aber

Zweite Gruppe: Bernau, Oranienburg, Falkensee

Weitere kreisangehörige Städte

ohne besondere Aufgabenzuweisung:

Stadt (LK)	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)
Königs Wusterhausen	33.981	32.180
Fürstenwalde/Spree	32.468	28.803
Neuruppin	31.599	27.191
Blankenfelde-Mahlow	25.718	27.097
Senftenberg	26.530	20.208
Strausberg	26.206	23.174
Henningsdorf	25.909	21.120
Rathenow	25.301	19.754
Hohen Neuendorf	24.384	25.224
Teltow	22.538	29.538

Tabelle 4: kreisangehörige Städte in Brandenburg

Insgesamt ist die Situation bei den bisherigen Großen kreisangehörigen Städten wenig einheitlich. Sie basiert auf verschiedenen, z.T. unabhängigen voneinander erfolgten Gesetzesveränderungen. Dies ist ein Zustand, der sich durch die jetzt diskutierte Einkreisungen von drei Oberzentren verstärken könnte, so dass es sinnvoll wäre, die Zuordnungen und Bezeichnungen für Große kreisangehörige Städte in Brandenburg im Zusammenhang oder nach möglichen Einkreisungen ebenfalls in den Blick zu nehmen (vgl. Ausblick). Vermieden werden sollte, dass es eine dritte Gruppe von Städten mit besonderen Aufgabenbeständen gibt.

1.3 Oberzentrumsfunktionen

Die raumordnerische Kategorie des Oberzentrums geht auf das Konzept der Zentralen Orte zurück. Dieses bildet eines der zentralen Instrumente der Raumplanung in der Bundesrepublik. Es liefert das Grundgerüst für eine dem Leitbild der Dezentralen Konzentration folgende Ausrichtung der Siedlungsstruktur (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).

Klassischerweise geht die Theorie Zentraler Orte von einem Versorgungsansatz aus und befasst sich demnach mit Marktorten und Marktgebieten. Diese sollen in einem räumlichen Muster angeordnet werden, das ein Optimum maximaler Einzugsbereiche für Anbieter einerseits und minimaler Wege für Nachfrager andererseits erreicht (Aring 2010: S. 24). Im Raum manifestiert sich diese Vorstellung durch ein hierarchisches Gefüge von Marktorten und Marktgebieten unterschiedlicher Qualität. Im Wesentlichen wird dabei zwischen drei Funktionsstufen unterschieden: Grund-, Mittel- und Oberzentren. Diese erbringen jeweils unterschiedliche überörtliche Funktionen und Leistungen, wobei die Zentralen Orte höherer Stufen die Funktionen der jeweils unteren Stufen mit abdecken. Im Falle von Oberzentren handelt es sich um Funktionen zur Deckung des „spezialisierten höheren Bedarfs“ (ARL 2005:1311).

Die Oberzentrumsfunktion in der Raumordnung

Theorie Zentraler Orte

Neben der Versorgungsfunktion wird den Mittel- und vor allem Oberzentren aber auch eine wichtige Rolle in der (wirtschaftlichen) Entwicklung zugesprochen (ARL 2005: S. 1312). Dies gilt im Besonderen für Räume mit einer vergleichsweise dünnen Siedlungsstruktur wie Brandenburg (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Als Zentren regionaler Arbeitsmärkte und als Standorte spezialisierter Dienstleistungs- und Verwaltungsangebote kommt ihnen hier eine wichtige Rolle als Kerne einer ausgeglichenen Regionalentwicklung zu (Blotevogel 1996: 17).

Die genaue Festlegung der Funktionsausstattung (und auch der Größe) eines Oberzentrums ist – wie bei den übrigen Kategorien von Funktionsstufen auch – Gegenstand der zu erstellenden Raumordnungspläne der Länder (vgl. § 8 Abs. 5 Nr.1. b) ROG). Aufgrund unterschiedlicher raum- und siedlungsstruktureller Gegebenheiten unterscheidet sich gerade in Bezug auf Oberzentren die Planungspraxis von Bundesland zu Bundesland. Nichts desto trotz kann ein Katalog oberzentraler Einrichtungen im Sinne eines „common sense“ bzw. einer „common practise“ der Raumplanung eindeutig identifiziert werden. Danach umfasst die raumordnerische Kategorie des Oberzentrums ein spezialisiertes Angebot in den Bereichen **Einzelhandel** (Spezialgeschäfte sowie Waren- und Großkaufhäuser), **Gesundheitsversorgung** (z.B. Fachkliniken) und **Bildung** (z.B. Universitäten und Hochschulen). Daneben ist der **Sitz von Behörden höherer und mittlerer Verwaltungsebene** sowie von Gerichten höherer und mittlerer Instanz charakteristisch für die Funktionsausstattung von Oberzentren. Zudem sind auch höher spezialisierte **Einrichtungen aus dem Freizeitbereich** vorzufinden – so vor allem Kultur- und Sporteinrichtungen wie Theater oder Museen und großräumige Sportstätten.

Katalog oberzentraler Einrichtungen

Inhaltliche Hinweise zur Bestimmung der Oberzentrumsfunktion in Brandenburg finden sich im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-BB) vom 31. März 2009. Basis der Oberzentrumsbestimmung ist das erwähnte Zentrale-Orte-System, welches im Gesamttraum Berlin-Brandenburg aus den Elementen Metropole, Oberzentrum, Mittelzentrum und Mittelzentrum in Funktionsteilung besteht. Zentrale Orte sind Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Gesamttraum Berlin-Brandenburg. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion Aufgaben für die Gemeinden ihres Verflechtungsbereiches.³

³ An dieser Einteilung ist nach Information des Innenministeriums bis auf weiteres festzuhalten, auch wenn das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 16.6.2014 (OVG 10 A 8.10) die Brandenburger Verordnung über den Landesentwicklungsplan für unwirksam erklärt hat. Denn das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Bis zu einer möglichen Rechtskraft des Urteils findet der LEP B-B daher weiterhin Anwendung. Im Übrigen wird unterstellt, dass selbst für den Fall, dass für Brandenburg kein Landesentwicklungsplan existiert, die Oberzentrumsfunktion der kreisfreien Städte nicht ernsthaft in Frage gestellt werden würde.

Gemäß des Landesentwicklungsplans (LEP B-BB) werden in Brandenburg die vier größten Städte des Landes, die Landeshauptstadt Potsdam, Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt/Oder als Oberzentren benannt. Funktional greift der LEP B-BB die o.g. Standortmerkmale im Bereich der Versorgungsfunktion und im Bereich der Entwicklungsaufgaben auf. So sollen Oberzentren die Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des höheren spezialisierten Bedarfes versorgen; Die Entwicklungsaufgaben zielen auf die Sicherung bzw. Stärkung der Arbeitsplatzzentralität, auf die Bereitstellung von **spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten**, auf die Zusammenarbeit in Netzwerken und auf die Außendarstellung bzw. das Image eines Zentrums einschließlich seines Umlandes ab.

Insgesamt bilden Oberzentren im Gesamttraum Berlin-Brandenburg unter den 15 Regionalen Wachstumskernen wichtige Wirtschaftsstandorte, die es in ihren Funktionen weiter zu qualifizieren gilt. Dies kann beispielsweise durch einen weiteren Ausbau der Infrastruktur, eine offensive Standortvermarktung, Imagekampagnen oder Schaffung spezialisierter **kultureller, sozialer und Sportangebote** erfolgen. Die Planungen und Maßnahmen der Träger der Fachplanungen sollen die Entwicklung der Oberzentren im Raum unterstützen.

1.4 Gegenargumente zur Einkreisung

Die Erfahrungen aus Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern zeigen, dass der Prozess der Einkreisung mit zahlreichen, teilweise sehr emotional geführten Debatten verbunden sein kann. Die Einkreisung einer Stadt berührt nicht nur die Interessen der bisher **kreisfreien Städte**, sondern auch der **Landkreise**, in die eingekreist werden soll, aber auch der **anderen Landkreise**, weil eine Einkreisung das Gesamtgefüge der Verwaltungsstrukturen auf der Kreisebene insgesamt verändert (z.B. hinsichtlich des kommunalen Finanzausgleichs). Demgegenüber ist eine Einkreisung für die **Öffentlichkeit** grundsätzlich von **geringerer Bedeutung**, da den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel „egal“ ist, welche Gebietskörperschaft auf dem Türschild der Verwaltung steht, bei der sie ihre Angelegenheiten, die zu den überörtlichen Aufgaben gehören, zu erledigen haben.

Betrachtet man die oben erwähnten Akteure (z.B. die kreisfreien Städte), ist weiter zu beachten, dass sie **keinesfalls als homogene Meinungsträger** angesehen werden dürfen. Ein **Oberbürgermeister** muss als Chef der Stadtverwaltung möglicherweise eine andere Position vertreten, als die **Stadtverordnetenversammlung** der kreisfreien Stadt. Die Stadtverordnetenversammlungen sind schon deshalb weniger von einer Einkreisung betroffen, weil viele Aufgaben, die auf die Landkreise verlagert werden würden, rechtlich nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Für Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Wei-

sung sind grundsätzlich allein die **Hauptverwaltungsbeamten** zuständig.

Ebenso sind auch die **Interessen der Landräte und der Kreistage nicht identisch**. Das **Land** als Reformbeteiligter wird sich intern auch mit den unterschiedlichen Interessenlagen derjenigen, die vorrangig das Gesamtinteresse vertreten (z.B. das Finanzministerium, das Innenministerium) und denjenigen, die Fachinteressen repräsentieren, auseinandersetzen müssen. Insbesondere die Frage des Verbleibs von Aufgaben aus dem Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bei den eingekreisten Städten berührt Aspekte der Ausübung der Rechts- und Sonderaufsicht. Dem Verbleib von Aufgaben bei den kreisfreien Städten stehen erfahrungsgemäß all jene kritisch gegenüber, die sich weniger zu beaufsichtigende Aufgabenträger wünschen und die einen komplizierten kommunalen Finanzausgleich fürchten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Einkreisungen und die damit verbundenen Aufgabenübertragungen auch die **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** in den **kreisfreien Städten** und in den **Kreisverwaltungen** betreffen. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, dass ihre Interessen im Rahmen einer Einkreisung weitgehend gewahrt werden können. Einkreisungen führen in der Regel nicht zu größeren Standortveränderungen, weil es wegen der Siedlungsdichte geboten ist, in den bisher kreisfreien Städten alle Verwaltungsstandorte zu erhalten. Beide Verwaltungen gehören zum Geltungsbereich des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD). Zwar wird anlässlich der Zusammenlegung von Verwaltungen immer wieder berichtet, dass unterschiedliche Eingruppierungen angeglichen werden mussten, weil für dieselben Aufgaben unterschiedliche Bewertungen der vormals getrennten Verwaltungsträger vorlagen. Der Angleichungsprozess kann aber tarifvertraglich abgedeckt werden. Dies und die anderen personalwirtschaftlichen Fragestellungen, die mit einer Einkreisung verbunden sind, sollten **unter Beteiligung der Gewerkschaften und Spitzenverbände frühzeitig diskutiert und abgestimmt** werden, damit sich keine unnötigen Widerstände entwickeln.

In diesem Gutachten kann nicht auf alle Argumente eingegangen werden, die für oder gegen eine Einkreisung vorgebracht werden können. Besonderes Augenmerk soll aber nachfolgend den Argumenten der Oberbürgermeisterin und der Oberbürgermeister sowie des Landkreistages und des Städte und Gemeindebundes gewidmet werden, soweit sie vorliegen und öffentlich gemacht wurden.

Die Enquete-Kommission hat in ihrer öffentlichen Sitzung am 06. 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

Anhörung der EK 5/2

Landeshauptstadt Potsdam, die Oberbürgermeisterin der Stadt Brandenburg an der Havel sowie die Oberbürgermeister von Cottbus und Frankfurt (Oder). Eine Anhörung der Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlungen fand nicht statt. Die Oberbürgermeisterin und die Oberbürgermeister haben sich kritisch zu einem Verlust der Kreisfreiheit ihrer kreisfreien Stadt geäußert (vgl. hierzu und im folgenden EK 2013, 110ff.).

Kritisiert wurde zum einen, dass langfristig ein Oberzentrum bei Verlust der Kreisfreiheit seine oberzentrale Funktion verlieren werde. Als größte Städte des Landes seien die vier kreisfreien Städte landesplanerisch mit einer besonderen, oberzentralen Funktion ausgestattet worden, wozu auch die Bereitstellung von spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten gehöre. Sollte es zu einem Verlust der oberzentralen Funktion kommen, führe dies zu einem Verlust an Leistungskraft. Der Status als Oberzentrum nach dem LEP-BB sei also nicht denkbar ohne den Status als kreisangehörige Stadt (vgl. ebd.).

Zum anderen wurde auf Argumentationen von Vertretern der Wirtschaft verwiesen, nach denen die Bündelung von Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der kreisfreien Städte vorteilhafter gegenüber einer Splittung von Verwaltungszuständigkeiten zwischen zwei kommunalen Ebenen sei. Durch diese Bündelung bei „einem Ansprechpartner“ würden kreisfreie Städte über einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem kreisangehörigen Raum verfügen, wo Zuständigkeiten zwischen gemeindlicher (Einkreismunicipal) und kreislicher Ebene (Baugenehmigung) aufgespalten sind. Auch wurden Zweifel daran geäußert, ob eine Einkreisung der bisher kreisfreien Städte überhaupt effektiv zu Einsparungen führen werde. Durch die nach einer Einkreisung zu entrichtenden Kreisumlage komme es zu keiner finanziellen Verbesserung für die derzeit 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 (vgl. ebd.).

In der Enquete-Kommission und auch im Nachgang hat sich der Landkreis nicht gegen eine Einkreisung positioniert, aber immer betont, dass **„alle kreislichen Aufgaben der kreisfreien Städte vom Landkreis übernommen werden“** sollten. Für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung sei dies eine Grundbedingung. Die Zuständigkeiten der Landkreise dürften nicht zu einem „Schweizer Käse“ werden. Von Seiten des Landkreistages wurde diese Position auch früher bezüglich der Aufgabenbestände der Großen kreisangehörigen Städte vertreten. Mit anderen Worten: der Landkreistag und die durch ihn vertretenen Land-

kreise sind grundsätzlich **dagegen**, dass es in Brandenburg **kreisangehörige Städte mit einem besonderen Aufgabenbestand** gibt.

Die Landesregierung hat sich in der Enquete- Kommission zu der Einkreisungsproblematik nicht abschließend positioniert. Vielmehr wurde darauf hingewiesen, dass diese Frage politisch zu entscheiden sei. Die Enquete-Kommission selbst hat sich zu dieser Thematik auch nicht festgelegt.

2 Einkreisung von Städten

In diesem Kapitel sollen Erfahrungen mit Einkreisungen aus anderen Bundesländern betrachtet werden, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklungen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen gelegt wird.⁴ In diesem Zusammenhang wird auch auf die Aufgabenbereiche großer kreisangehöriger Städte und die Oberzentrumsfunktion eingegangen sowie der Frage der Verlagerung von Behördensitzen bzw. des Landkreissitzes und der Beeinflussung von Entscheidungen (Kreistag) nachgegangen. Weiter zurückliegende Reformprozesse anderer Bundesländer werden nur begrenzt betrachtet, weil die damaligen Rahmenbedingungen und politischen Vorstellungen nur bedingt auf die aktuelle Diskussion übertragbar sind. Zudem wird ein kurzer Blick auf Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit geworfen, um zu überprüfen, ob dies eine realistische Alternative zu einer Einkreisung sein könnte.

2.1 Erfahrungen aus anderen Bundesländern

In der Bundesrepublik gibt es zurzeit noch 103 kreisfreie Städte (9 in Baden-Württemberg, 25 in Bayern, 4 in Brandenburg, 5 in Hessen, 2 in Mecklenburg-Vorpommern, 8 in Niedersachsen, 22 in Nordrhein-Westfalen, 12 in Rheinland-Pfalz, 3 in Sachsen, 3 in Sachsen-Anhalt, 4 in Schleswig-Holstein und 6 in Thüringen).⁵ Die Mehrzahl dieser kreisfreien Städte sind Großstädte oder größere Mittelstädte. Nur in Bayern, Thüringen und Rheinland-Pfalz gibt es noch kreisfreie Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern, wobei die westpfälzische Stadt Zweibrücken mit ca. 34.000 Einwohnern die kleinste in Deutschland ist.

Kreisfreie Städte

In fast allen Bundesländern gibt es zudem kreisangehörige Städte mit einem Sonderstatus. In Bereichen, die für die städtische Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, nehmen sie bestimmte Aufgaben wahr, für die im übrigen Kreisgebiet der Landkreis zuständig ist. Diese Städte mit Sonderstatus sind die „Großen Kreisstädte“ in Baden-Württemberg (mehr als 25.000 Einwohner), Bayern (mehr als 30.000 Einwohner) und Sachsen (mehr als 17.500 Einwohner), die „Großen kreisangehörigen Städte“ in Brandenburg (mehr als 35.000 Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen (mehr als 60.000 Einwohner), Rheinland-Pfalz (mehr als 25.000 Einwohner), Schleswig-Holstein (mehr als 50.000 Einwohner) und Thüringen sowie die „Kreisangehörige Stadt“ in Hessen (mehr als 50.000 Einwohner) und die „Große selbstständige Stadt“ in Niedersachsen.

Kreisangehörige Städte mit Sonderstatus

⁴ Die Entwicklungen in Sachsen-Anhalt werden auch rezipiert, aber hier gibt es den für diese Untersuchung relevanten Status der Großen kreisangehörigen Stadt ebenso wenig wie Einkreisungen.

⁵ Die Städte Hannover, Aachen, Göttingen und Saarbrücken verfügen jeweils einen Sonderstatus, der ihnen, obwohl sie keinen kreisfreien Städte mehr sind, weitreichende Aufgaben überträgt.

In einigen der alten Bundesländer wurden vor allem in den 1970er Jahren Mittelstädte eingekreist (Bayern: 12, Hessen 3, Niedersachsen: 6, NRW: 10). Erst nach der Vereinigung kam es dann zu erneuten Einkreisungen, in den neuen Bundesländern Brandenburg (1993: 2) und Sachsen (2008: 4) und Mecklenburg-Vorpommern (2011: 4) (vgl. auch Hesse 2009, S. 53, vgl. auch Färber/Wieland 2008). Bei einer Einkreisung verliert die Stadt ihre Zuständigkeit für die den kreisfreien Städten übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie der überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung. Vor diesem Hintergrund erhalten eingekreiste Städte den eben beschriebenen Sonderstatus als Kompensation. Er belässt ihnen eingedenk ihrer Bedeutung, ihrer Verwaltungskraft und ihrer Bevölkerungskonzentration einige der bisherigen Privilegien, so dass die betroffenen Einrichtungen gegenüber anderen Städten und Gemeinden auch bei der Aufgabenwahrnehmung weiterhin eine hervorgehobene Rolle innehaben (Hesse 2009, S. 17). Zu diesen gesondert zugewiesenen Aufgaben gehören z.B. Bereiche des Straßenverkehrs, des Immissionsschutzes, des Bau- oder des Denkmalschutzrechts. Die Rechtsaufsicht über diese Städte liegt z.T. beim Landkreis, aber in manchen Bundesländern wegen der Komplexität und des Umfangs der Aufgabe auch beim Innenministerium (z.B. Mecklenburg-Vorpommern).

Sachsen 2008

In Sachsen ging man davon aus, dass eine effektive und effiziente Wahrnehmung kreislicher Aufgaben eine Einwohnerzahl von 200.000 erforderlich macht, die in begründeten Ausnahmefällen bis 15% unterschritten werden konnte. Die Einwohnerzahl der 10 Kreise variiert letztlich zwischen 200.000 und 355.000 im Jahr 2012. Für 2030 ist eine Spanne von 182.000 bis 307.000 vorausgesagt. Strategien interkommunaler Zusammenarbeit wurden nicht als Alternative zu einer Einkreisung angesehen. Orientierungspunkt für die Kreisgröße war eine Quadratmeterzahl von nicht wesentlich mehr als 3.000 qkm. Die faktische Kreisgröße variiert bis auf eine Ausnahmen von 950 qkm zwischen 1.400 und 2.400 qkm (vgl. Anlage 1). Mit Chemnitz, Dresden und Leipzig gibt es noch drei kreisfreie Städte (zwischen 243.000 und 532.000 Einwohner), die Städte Görlitz (53.000), Hoyerswerda (37.000), Zwickau (93.000) und Plauen (67.000) sind eingekreist worden und erhielten den Status der Großen Kreisstadt.

Sachsen-Anhalt 2007

In Sachsen-Anhalt 2007 ging man von einer regelmäßigen Größe von 150.000 Einwohnern aus, wobei der größte Landkreis möglichst nicht über einem Wert von 300.000 Einwohnern liegen sollte. Bei einer überdurchschnittlichen Flächengröße eines Landkreises oder einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte von 70 Ew./km² waren Ausnahmen zugelassen, so dass in begründeten Fällen die Einwohnerzahl von 150.000 maximal um 5% unterschritten werden konnte. Letztlich variiert die Einwohnerzahl der 11 Kreise von 86.000 bis 223.000 im Jahr 2015. Kreise sollten in der Regel eine Fläche von nicht mehr als 2.500 km²

umfassen, wobei in begründeten Fällen dieser Richtwert um bis zu 10 % überschritten werden konnte. Der kleinste Kreis umfasst 1.400 km², der größte 2.400 km². Mit Dessau-Roßlau, Magdeburg und Halle gibt es noch drei kreisfreie Städte (zwischen 86.000 und 244.000 Einwohner), Große Kreisangehörige Städte gibt es hier nicht.

In Mecklenburg-Vorpommern sollte bei der Reform im Jahr 2011 kein Landkreis mehr als 4.000 km² umfassen und jeder neue Landkreis im Jahr 2020 mindestens 175.000 Einwohner haben. Die angegebene Einwohnerzahl war dabei eine Richtzahl, bei der Abweichungen infolge einer ergebnisoffenen Anhörung möglich sind. Im Ergebnis variieren die neuen sechs Landkreise im Flächenumfang von 2.100 bis zu 5.400 km², die Einwohnerzahl liegt im Jahre 2012 zwischen 156.000 und 264.000, für 2030 ist eine Spannweite von 148.000 bis 224.000 vorhergesagt. Mit der Landeshauptstadt Schwerin und Rostock gibt es noch zwei kreisfreie Städte (95.000 bzw. 204.000 Einwohner), die Städte Wismar, Neubrandenburg, Greifswald und Stralsund (zwischen 44.000 und 65.000 Einwohner), sind eingekreist worden und erhielten den Status einer Großen kreisangehörigen Stadt, den es vorher in Mecklenburg-Vorpommern nicht gab (zur Einkreisung in Mecklenburg-Vorpommern vgl. Färber u.a. 2008, Hesse 2009).

**Mecklenburg-Vorpommern
2011**

Generell sind die Einkreisungen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern aufgrund negativer demographischer Entwicklung vor allem in kleineren kreisfreien Städten, damit verbundener Aufgabenentlastungen für die Städte und der Stärkung der Landkreise vorgenommen worden. Sowohl in Sachsen wie auch in Mecklenburg-Vorpommern gehörten zu den Zielen der Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte „die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ und einer „bürgerfreundliche Verwaltung, in dem der Aufgabenbestand durch Kommunalisierung deutlich erweitert und zugleich die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene erhöht wird“, um im Sinne der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können (Hesse 2009, S. 19). Im Vordergrund stehen dabei natürlich die Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns und eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landkreise. Insgesamt sollen die neuen Landkreise und kreisfreien Städte

„vermehrt dazu beitragen, eine umfassende, ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu gewährleisten, strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen und den Landkreisen und kreisfreien Städten besser ausgleichen zu können, flexibler auf Schwankungen und externe Einflüsse reagieren zu können, eine hohe Stabilität im länderübergreifenden Wettbewerb, insbesondere auch mit Blick auf die neu beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zu erreichen, die Standortverteilung weitgehend in eigener Verantwortung zu planen und umzusetzen, Verwaltungs-

kosten einzusparen und die Einheit von Ökonomie, Ökologie und Sozialem innerhalb des Landkreises sichern zu können“ (Hesse 2009, S. 19f.).

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die eingekreiste Stadt den Landkreis nicht dominiert. Dies sei dann anzunehmen, wenn in der Stadt mehr als 40 Prozent der Einwohner des Landkreises leben (Hesse 2009, S. 11).

Schließlich ist noch ergänzend anzumerken, dass anlässlich der beschriebenen Einkreisungen Oberbürgermeister ihren Titel behalten haben, um die auch nach einer Einkreisung noch gegebene Bedeutung der Stadt zum Ausdruck zu bringen. In Hessen führen darüber hinaus alle Bürgermeister in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern den Titel eines Oberbürgermeisters.

Auch um zu vermeiden, dass Oberbürgermeister nach einer Einkreisung unter der Aufsicht von Landräten ihre Aufgaben wahrnehmen müssen, haben einige Länder die Konstruktion gewählt, dass für Große kreisangehörige Städte die Kommunalaufsicht von dem jeweiligen Innenministerium ausgeübt wird. So übt in Niedersachsen das Innenministerium die allgemeine Kommunalaufsicht über Große selbstständige kreisangehörige Städte mit einem Sonderstatus aus (§ 171 Kommunalverfassung Niedersachsen), worunter sich ehemals kreisfreie Städte befinden. Eine vergleichbare Regelung gibt es in § 136 der hessischen Gemeindeordnung.

2.2 Aufgabenbereiche großer kreisangehörige Städte

Von den drei Bundesländern mit jüngeren Funktional- und Gebietsreformen sind für die Frage der Einkreisung nur Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern relevant.

In Sachsen ist nach **dem Grundsatz** verfahren worden, dass alle kreislichen Aufgaben auf die Landkreise übergehen sollen. Im Einzelfall wurde dann eine Rückübertragung geprüft. Den **Mindeststandard bildeten** die Aufgabenbestände der bisherigen Großen Kreisstädte. Im Wesentlichen haben alle Großen Kreisstädte in Sachsen nun die gleichen Aufgaben. Die 4 eingekreisten Städte haben keine spezifischen Privilegien. Sie werden in verschiedenen Zuständigkeitsvorschriften zwar *expressis verbis* genannt, allerdings jeweils neben anderen Gemeindearten. Die Einwohnerzahlen der eingekreisten Städte Plauen, Hoyerswerda und Görlitz sind nicht deutlich höher als die einiger schon länger kreisangehöriger Städte in Sachsen (Pirna, Freiberg), so dass privilegierte Zuständigkeiten nicht zu rechtfertigen waren. Lediglich Zwickau mit noch über 90.000 Einwohner ragt etwas heraus (vergleichbar Cottbus), ist aber ohne Sonderzuständigkeit eingekreist worden.

Sachsen

Die Großen Kreisstädte in Sachsen sind Untere Bauaufsichtsbehörden (§ 57 SächsBO) und zuständig auf Antrag für den Denkmalschutz (§ 3 SächsDSchG). Durch Rechtsverordnung der Staatsregierung ist ihnen

ferner die Ausführung einzelner gewerbe- und straßenverkehrsrechtlicher Vollzugsaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte übertragen worden. Die sonstigen „klassischen“ Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte (Trägerschaft der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe sowie des Gesundheits- und Veterinärdienstes) werden in Sachsen nur von Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen.

Bezogen auf die Fortführung der freiwilligen kulturellen Aufgaben wie Theater und Schwimmbäder gab es nach Aussagen des sächsischen Innenministerium keine Probleme, weil die Kulturförderung des Landes ausreichend flexibel gestaltet war und die bisher kreisfreien Städte nach der Einkreisung sofort mehr finanzielle Handlungsspielräume hatten, um die bisherigen Einrichtungen fortzuführen.

In Mecklenburg-Vorpommern erfüllen die Großen kreisangehörigen Städte neben ihren Aufgaben als amtsfreie Gemeinden in ihrem Gebiet die Aufgaben, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen werden. Eine Große kreisangehörige Stadt kann, sofern sie zustimmt, durch Rechtsverordnung des Innenministeriums von einzelnen oder allen Aufgaben, die ihr kraft dieses Status übertragen wurden, allerdings befreit werden. Die Landesbauordnung und das Landesdenkmalschutzgesetz haben den Großen kreisangehörigen Städten in Mecklenburg-Vorpommern die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde und der Unteren Denkmalschutzbehörde übertragen.

Mecklenburg-Vorpommern

Bezüglich der eingekreisten Städte wurde in Sachsen vom Grundsatz ausgegangen, dass die **Oberzentrumsfunktion** erhalten bleiben soll. Die Oberzentrumsfunktion wurde anhand von **Pendlerströmen** identifiziert bzw. bestätigt, indem man von der Grundthese ausging, dass Behördensitze in den Städten eingerichtet werden sollten, in denen ein Großteil der Bürgerinnen und Bürger arbeitet oder einkauft. Die Versorgung mit Behördensitzen ist ein wichtiger Teil der Funktionsausstattung von Oberzentren (vgl. Kapitel 1.3). Um diese Funktion aufrechtzuerhalten wurden die **Kreissitze** in die bisher kreisfreien Städten gelegt. Große Kreisstädte mit Oberzentrumsfunktion finden sich zudem auch in anderen Bundesländern. Regelmäßig ist der Kreissitz dann auch im Oberzentrum angesiedelt.

Funktion von Oberzentren

Oberzentrum	Landkreis	Land
Traunstein	Traunstein	BY
Konstanz	Konstanz	BW
Offenburg	Ortenaukreis	BW
Villingen-Schwenningen	Schwarzwald-Baar-Kr.	BW
Fulda	Fulda	HE
Gießen	Gießen	HE
Hanau	Main-Kinzig-Kreis	HE
Marburg	Marburg-Biedenkopf	HE
Wetzlar	Lahn-Dill-Kreis	HE
Neubrandenburg	Mecklenb. Seenplatte	MV
Hildesheim	Hildesheim	NI
Celle	Celle	NI
Göttingen	Göttingen	NI
Lüneburg	Lüneburg	NI
Paderborn	Paderborn	NW
Siegen	Siegen-Wittgenstein	NW
Plauen	Vogtlandkreis	SN
Zwickau	Zwickau	SN

Tabelle 5: Große Kreisstädte mit Oberzentrumsfunktion

2.3 Interkommunale Zusammenarbeit als Alternative

Aus dem brandenburgischen Innenministerium wird zur Situation der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) berichtet, dass die häufigsten Kooperationen Wasser- und Abwasserzweckverbände darstellen. Darüber hinaus gibt es vielfältige andere Kooperationen, wie z.B. im Weiterbildungsbereich, bei der touristischen Entwicklung, dem elektronischen Personenstandsregister, dem Straßenverkehrszulassungswesen oder bei der Fahrerlaubniserteilung. Die interkommunale Zusammenarbeit wird in Brandenburg durch das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKGBbg) geregelt, das gerade aktuell im Juli 2014 novelliert wurde.

Vor der Drohkulisse einer Gebietsreform wird von den Betroffenen immer wieder der Ansatz der interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als Alternative zur Strukturveränderung ins Spiel gebracht (vgl. Bogumil/Grohs 2010; Hesse/Götz 2006; Fürst 1999: 611; 579). So wurde interkommunale Zusammenarbeit in vielen Bundesländern besonders gefördert, z.B. in Niedersachsen mit finanzieller Unterstützung bei freiwilligen Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften. Zusammenfassend lässt sich aus den hierzu vorliegenden Erkenntnissen und Berichten aber feststellen, dass die Ergebnisse bescheiden sind. Mit diesem „weichen“ Mittel versucht man, die risikobehaftete Aufgabe einer Neugliederung der kommunalen Ebene in die Zukunft zu verschieben oder gänzlich zu vermeiden.

Zwar finden freiwillige Kooperationen von Kommunen eine weit größere Zustimmung unter den Bürgern als hierarchisch durchgesetzte Gebietsreformen. Dies führte in der Vergangenheit jedoch nicht dazu, dass sich Gemeinden und Kreise mit großer Begeisterung in derartige Unternehmungen gestürzt hätten. Ganz im Gegenteil: Kooperationen werden häufig nur eingegangen, wenn es hierzu **aufgrund der Finanzsituation keine realistische Alternative** mehr gibt.⁶ Zudem findet man höchst uneinheitliche Vollzugsorganisationen und -qualitäten.

Darüber hinaus haben Bürgermeister und Landräte gute Gründe, nicht einen Großteil ihres Aufgabenvollzugs in gemeinsame Hände mit benachbarten Gebietskörperschaften zu legen. Neben dem unmittelbaren Verlust an Macht und Entscheidungsgewalt gehen mit Kooperationslösungen häufig auch hohe Transaktionskosten, langfristige Bindungen und enge Gestaltungsspielräume einher. Diese Situation versuchen kommunalpolitische Entscheider nach Möglichkeit zu vermeiden. Wer den Grad an Personenbezogenheit der Kommunalpolitik kennt, weiß auch, dass auch Kooperationen, die auf Absprachen von Hauptverwaltungsbeamten basieren, auf tönernen Füßen stehen. Personalwechsel oder Händel zwischen Gebietskörperschaften neigen dazu, auch gut funktionierende technische Zusammenarbeit zu beschädigen. Auch stehen gerade Nachbargemeinden sich oft in einer Art stilisierter Erbkonkurrenz gegenüber, die einen Dialog und gemeinsame Kompromissfindung eher schwierig macht (vgl. Sarcinelli/ Stopper 2004).

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass interkommunale Zusammenarbeit zwar prinzipiell sehr gut geeignet sein kann, um individuelle kommunale Problemlagen anzugehen, dass sie aber keine Lösung für übergreifende Problemlagen ist und keine flächendeckende Lösung darstellt (ähnlich Hesse 2009). Ein Gelingen von interkommunaler Kooperation im Sinne der Realisierung der beabsichtigten Effekte stellt eine höchst voraussetzungsvolle Angelegenheit dar. Deshalb sollte interkommunale Kooperation als Optimierung, nicht aber als Ersatz adäquater Strukturen verstanden werden.

Keine Lösung für übergreifende Problemlagen

Diese allgemeinen Ausführungen gelten auch für das Land Brandenburg. Die im GKGBbg enthaltenen Zusammenarbeitsformen sind danach für eine punktuelle Kooperation durchaus geeignete Instrumente, können aber im Ergebnis als nicht gleichwertig mit einer Einkreisung, die auf Dauer angelegt und umfassend ist, betrachtet werden. Die Enquete-Kommission ist im Übrigen zu derselben Einschätzung gekommen.

⁶ Eine Ausnahme sind in der Regel die Wasser- und Abwasserzweckverbände, da hier überall die Einsicht vorhanden ist durch Kooperationen Aufgaben besser zu erfüllen.

2.4 Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ausgangslage in Brandenburg und den Erfahrungen mit Gebietsreformen und Einkreisungen aus den anderen Bundesländern ergibt sich aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht für Brandenburg folgendes Zwischenergebnis:

Betrachtet man die aktuellen Einwohnerzahlen der jetzigen Kreise, der kreisfreien Städte, deren Prognosen für 2030 und deren geografischen Lage, wird deutlich, dass eine Einkreisung von Potsdam als nicht sinnvoll erscheint. Zudem gibt es auch bundesweit keine Städte ähnlicher Größenordnung, bei denen über eine Einkreisung nachgedacht wird, und es gibt bundesweit keine Landeshauptstadt mit dem Status einer kreisangehörigen Stadt. Darüber hinaus werden Potsdam und Potsdam-Mittelmark auch künftig im Bundesvergleich leistungsfähige Gebietskörperschaften sein. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Gutachten die Einkreisungsoption von Potsdam im Detail nicht weiter betrachtet.

Vor dem Hintergrund ihrer Einwohnerzahlen, den Notwendigkeiten einer neuer Gebietsstruktur in Brandenburg sowie aufgrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern wären Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder) potentielle Kandidaten für eine Einkreisung.

Hier ist im Folgenden zu überprüfen, welche Auswirkungen dies hätte. Zu fragen ist bezüglich der drei potentiell einzukreisenden Städte auch angesichts der oben formulierten Gegenargumente,

- welche Aufgaben die eingekreisten Städte behalten sollten, insbesondere unter Berücksichtigung der Aspekte der Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe (Abschnitt 3),
- ob durch die Einkreisung ihre Funktion als Oberzentrum beeinträchtigt wird,
- wo sich der Sitz des künftigen Landkreises befinden sollte (Abschnitt 4),
- und wohin sie eingekreist werden könnte,
- und wer für die Kommunalaufsicht über die eingekreisten Städte zuständig sein sollte (Abschnitt 4).

3 Aufgabenanalyse in Brandenburg

Die Aufgabenanalyse kann sich wegen der Fülle unterschiedlichster Aufgaben nicht auf alle kreislichen Aufgaben erstrecken. Insoweit muss sich die Betrachtung auf personalintensive Aufgaben und/oder Aufgaben konzentrieren, die im Hinblick auf inhaltliche Gestaltungsspielräume oder ihre ausgeprägte örtliche Bedeutung für den Aufgabenträger besonders interessant sind. Orientierungspunkt sind die Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte sowie die spezifischen Aufgaben der sechs großen kreisangehörigen Städte.

Generell ist zwischen zwei Aufgabengruppen zu unterscheiden: einerseits den **freiwilligen Aufgaben**, bei denen es im Zuge einer Einkreisung nicht darum geht, ob sie rechtlich fortgeführt werden dürfen, sondern ob und wie sie auch zukünftig finanziert werden können⁷; andererseits den **pflichtigen Aufgaben**. Der Schwerpunkt bei der Aufgabenanalyse liegt bei den **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung**.

Die Auftragsangelegenheiten und staatlichen Aufgaben, die im Wege der Organleihe bisher auch von den Oberbürgermeistern als allgemeine untere staatliche Landesbehörden wahrzunehmen sind, bleiben vorliegend außer Betracht. Im Vergleich zu den vorrangig zu betrachtenden pflichtigen Aufgaben gibt es lediglich eine kleine Anzahl von kreislichen Auftragsangelegenheiten (z.B. Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen des Landes). Diese Auftragsangelegenheiten können auf die Landkreise problemlos übergehen. Von der Möglichkeit der Organleihe, wurde in Brandenburg nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht. Der einzige praktisch relevante ist die Kommunalaufsicht. Oberbürgermeister üben aber keine Kommunalaufsicht über andere Gemeinden aus.

Nachfolgend werden daher die großen pflichtigen Aufgabenblöcke Untere Bauaufsichtsbehörde, Denkmalschutz, Sozialämter (SGB II/ SGB XII/Asylbewerber), Jugendämter, Gesundheitsämter, Lebensmittelkontrolle/ Landwirtschafts- und Veterinärämter, Schulverwaltungsämter, Abfallentsorgung und Krankenhäuser sowie einige freiwillige Aufgaben (z.B. ÖPNV, Sparkassen, Kultur und Freizeiteinrichtungen) betrachtet.

Die jeweilige Aufgabenzuordnung wird hinsichtlich ihrer administrativen Auswirkungen und ihrer politischen Bedeutung betrachtet. Zu den administrativen Auswirkungen zählen hierbei insbesondere Aspekte wie die **Erzielung von Synergieeffekten**, die **Qualitätssicherung bzw. Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung** und der Erhalt einer angemessenen **Bürger- und Ortsnähe**. Dabei wird die Aufgabe immer in enger Ver-

⁷ Angesichts der Vielzahl freiwilliger Aufgaben werden lediglich Kultureinrichtungen mit besonderem Fokus auf die Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus sowie die Förderung des ÖPNV beispielhaft betrachtet und hierzu einige grundsätzliche Äußerungen getroffen.

knüpfung mit der für die Erfüllung der Aufgabe zuständigen Behörde (oder sonstiger Organisationsform) analysiert. Auch wird zu betrachten sein, ob die jeweilige Aufgabe wegen ihres Raumbezugs oder ihrer sonstigen Inhalte von besonderer Bedeutung für die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises ist.

Bei der Aufgabenbetrachtung ist zu differenzieren, in welcher Tiefe die Aufgabe durch die Kommune wahrgenommen wird, bzw. wahrgenommen werden muss. Nicht alle Aufgaben müssen unmittelbar durch die Kommunen wahrgenommen werden. So sind Landkreise und kreisfreie Städte für die Errichtung und den Betrieb von Krankenhäusern zuständig, jedoch nur, sofern dies nicht bereits von anderen Trägern erfolgt (§ 3 Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz).

Als Datengrundlage wurde eine umfassende Dokumentenanalyse zur Situation in Brandenburg durchgeführt (Sichtung von Fachgesetzen, Haushalts- und Stellenplänen, Informationen der Verwaltungsorgane selbst, Stellungnahmen von relevanten Organisationen wie Städte- und Gemeindebund oder Landkreistag). Darüber hinaus wurde eine umfangreiche Sichtung anderer wissenschaftlicher Untersuchungen und Gutachten zur Aufgabenwahrnehmung in den hier zu untersuchenden Aufgabenbereichen durchgeführt. Eine Befragung von Akteuren vor Ort als ergänzende Informationsquelle war aufgrund des engen Zeithorizonts bei der Gutachtenerstellung nicht möglich.

3.1 Jugendhilfe

Als Träger der öffentlichen Jugendhilfe bietet das Jugendamt Hilfen für junge Menschen und deren Familien nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) an oder vermittelt diese. Es handelt sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Der Aufgabenbestand im Bereich Jugendhilfe (Produktgruppen 361 bis 367) ist dabei insgesamt sehr ausdifferenziert. Im Kern umfasst das Tätigkeitsspektrum die folgenden Aufgaben:

Aufgabendarstellung

- Organisation und Durchführung von Angeboten und Projekten der Jugendarbeit (vgl. Produktgruppe 362). Hierunter fällt die Bereitstellung von Angeboten der Kinder- und Jugenderholung, der internationalen und interkulturellen Jugendarbeit und der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung. Darüber hinaus sind die Jugendämter aber auch Ansprechpartner für die weiteren Träger und Einrichtungen der Jugendarbeit (Vereine, Kirchen etc.), leisten Beratung und fachliche Anleitung für diese und befassen sich mit deren Anträgen zur Gewährung von Zuschüssen.
- Schaffung, Beratung und Finanzierung von Einrichtungen der Jugendarbeit (vgl. Produktgruppe 366);
- Kindertagesstätten/Tagespflege (Organisation der Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von 0 bis Ende des Grundschulal-

ters in kommunalen Kindertagesstätten bzw. ggf. Regelung der Tagespflege durch Vermittlung von Tagespflegeverhältnissen sowie Akquise und Qualifizierung von Tagespflegepersonen, Bedarfplanung für Kindertagesstätten und Kindertagespflege);

- Jugendsozialarbeit (vgl. Produktgruppe 363): Unterstützungsangebote für beeinträchtigte junge Menschen (dies beinhaltet u.a. auch die Handlungsfelder Schulsozialarbeit, Jugendberufshilfe und Streetwork);
- Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie: Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen, Unterstützung in Angelegenheiten der elterlichen Sorge, Hilfe in Notsituationen, inkl. (temporäre) Betreuung, Versorgung und Unterbringung von Kindern und Jugendlichen;
- Erziehungsberatung/Hilfen zur Erziehung: Hilfe für Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen, wenn eine entsprechende Erziehung des Kindes oder des Jugendlichen nicht gewährleistet ist (ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen, Beratung, Unterstützung der Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen freier Träger durch Zuwendungen);
- Hilfen für junge Volljährige (Hilfen für junge Volljährige zur Persönlichkeitsentwicklung und eigenständigen Lebensführung inkl. Inobhutnahmen, Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte oder von seelischer Behinderung bedrohte Minderjährige und junge Volljährige);
- Adoption und Vormundschaftsangelegenheiten (allgemeine Beratung, Durchführung von Adoptionsverfahren, Mitwirkung in Verfahren vor dem Vormundschafts- und Familiengericht, Wahrnehmung der elterlichen Sorge).

Nach § 69 SGB VIII werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Landesrecht bestimmt. Nach den Bestimmungen sind grundsätzlich die Landkreise und die kreisfreien Städte örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und erfüllen durch die Jugendämter innerhalb ihres eigenen Wirkungsbereiches die damit verbundenen Aufgaben. Gemäß § 1 Abs. 2 AGKJHG können diese aber auch die Großen kreisangehörigen Städte übernehmen, jedoch ist dies bei keiner der sechs Städte bisher der Fall.

Die Arbeit der Jugendämter dient dazu, „mögliche Fehlentwicklungen in der lokalen Gesellschaft insgesamt und in familiären Einzelfällen zu vermeiden“ (KGSt 2013: 121). Es handelt sich dabei um eine Aufgabe mit **starkem funktionalem Bezug zum Erfüllungsort**, der sich wiederum im Kern aus zwei Aufgabencharakteristika ergibt: Einerseits setzt

Aufgabencharakteristika

eine gelingende Aufgabenerfüllung zwingend umfassende Kenntnisse der lokalen sozialräumlichen (Problem-)Strukturen voraus; andererseits erfordert die Arbeit der Ämter einen längerfristigen und direkten Kontakt zu den – in der Regel immobilen – Adressaten. Die Arbeit der Jugendämter ist weiterhin mit einem vergleichsweise geringen Spezialisierungsgrad verbunden und durch einen relativ hohen programmatischen Gestaltungsspielraum (geringer Grad an gesetzlicher Normierung) gekennzeichnet. Letzteres erlaubt es den Behörden auch, die Art und den Umfang der notwendigen Jugendhilfeleistungen entsprechend der im jeweiligen Bezugsraum vorherrschenden sozialen Strukturen auszugestalten. Insgesamt handelt es sich um eine vergleichsweise sehr personalintensive Aufgabe. So halten die kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt/Oder zwischen etwa 55 und 86 VZE zur Aufgabenerledigung vor.

Aus Sicht der Gutachter sollte die Jugendhilfe auch nach einer möglichen Einkreisung **weiterhin bei den einzukreisenden kreisfreien Städten verbleiben**. Ausschlagend für diese Einschätzung ist vor allem der hohe Ortsbezug der Aufgabe. Die Bereitstellung von lokalspezifischen Angeboten und eine hohe Bürger- bzw. Adressatennähe sind für eine wirkungsvolle Aufgabenerledigung entscheidend. Die bisher kreisfreien Städte weisen ferner aufgrund ihrer Sozialstruktur (u.a. Migrations- und Armutsquoten) einen im Vergleich mit den benachbarten Landkreisen verstärkten und programmatisch differenzierten Bedarf aus, dem man mit jeweils **eigenständigen Ämtern** entsprechend Rechnung tragen sollte. Eine Außenstellen-Lösung ist aufgrund der gerade dargelegten strukturellen Unterschiede innerhalb der neu zu schaffenden Landkreise nicht sinnvoll. Zwar dürfte eine gemeinsame Aufgabenerbringung für Stadt und Landkreis zu Einsparungen im Bereich von Planungs-, Leitungs- und Querschnittsfunktionen führen (vgl. KGSt 2013: 125), diese sind in ihrem Umfang jedoch vernachlässigbar und können im Verhältnis zu den funktionalen Defiziten, die damit einhergehen, nicht überzeugen.

Empfehlung

3.2 Gesundheitsämter

Die Tätigkeit der Gesundheitsämter (Produktgruppe 414) zielt auf den Schutz und die Förderung der Gesundheit der Bevölkerung sowie auf die Vermeidung von Gesundheitsrisiken und gesundheitlichen Beeinträchtigungen ab. Die behördlichen Aufgaben sind im Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Brandenburg (BbgGDG) geregelt; Ergänzungen findet das Gesetz in den Festlegungen der Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung (IfSZV). Es handelt sich dabei sowohl um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben als auch um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Im Kern umfasst das Tätigkeitsspektrum der Ämter folgende Leistungen:

Aufgabendarstellung

- Amts- und vertrauensärztliche Untersuchungen (Erstellung von Gutachten im Auftrag anderer Stellen),
- Beratung und Betreuung bei HIV/AIDS und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten,
- Beratung bei Hygiene und Umweltmedizin (u.a. Infektionsschutz, Trinkwasser, Hygienerichtlinien),
- Sozialpsychiatrischer und zahnärztlicher Dienst,
- Schutz und Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen (u.a. Untersuchung von Kindern im Rahmen von Früherkennungsuntersuchungen /Kita- u. Schuluntersuchungen),
- Beratung für Personen und Familien in gesundheitlichen Problemlagen (u.a. Schwangerschaftsberatung, Opfer häuslicher Gewalt),
- Hilfe für Bürger mit geistigen oder psychischen und körperlichen Behinderungen oder Erkrankungen,
- Erfassung von Daten zur gesundheitlichen Lage der Bevölkerung,
- Gesundheitsberichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Beratung und Information über gesunde und gesundheitsfördernde Lebensverhältnisse und Verhaltensweisen.

Die Arbeit der örtlichen Gesundheitsämter wird durch einen hohen Grad an fachlicher Spezialisierung gekennzeichnet. Für eine gelingende Aufgabenerbringung ist demnach ein Personalkörper mit vergleichsweise hohem Qualifikationsgrad von Nöten (Fachärzte und sonstiges Fachpersonal). Damit verbunden ist zudem die Existenz von, zum Teil teuren, Laboreinrichtungen und Gerätschaften. Weiterhin erfordert die Arbeit der Gesundheitsämter in vielen Bereichen auch eine ausgeprägte Bürgernähe. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass Leistungen vielfach niedrigschwellig und ad-hoc angeboten werden sollten, und die Mobilität der Leistungsempfänger teilweise nur bedingt gegeben ist. Darüber hinaus ist die Arbeit der Gesundheitsämter durch eine Ebenenübergreifende Funktion geprägt. Die Gesundheitsämter nehmen sowohl Aufgaben für Landes- und Kreisbehörden als auch für Gemeinden wahr (z.B. amtsärztliche Untersuchungen).

Aufgabencharakteristika

Aus Sicht der Gutachter sollte der Aufgabenbereich der Gesundheitsämter im Rahmen einer Einkreisung der bisher kreisfreien Städte auf die Zuständigkeit der dann neu zu schaffenden Landkreise übertragen werden. Auf diese Weise sind Kosteneinsparungen durch eine optimalere Auslastung des qualifizierten Fachpersonals und Skaleneffekte aufgrund einer effizienteren Nutzung teurer Geräteausstattungen möglich. Im

Empfehlung

Rahmen einer Aufgabenerledigung durch den Landkreis und einem dann insgesamt größeren Personalkörper kann zudem flexibler auf personelle Engpässe reagiert werden und eine erhöhte Funktionsfähigkeit der Ämter in Notfällen oder besonderen Situationen (z.B. in Seuchenfällen) gewährleistet werden (vgl. KGSt 2013: 133).

Ein weiteres – sehr gewichtiges – Argument für eine Aufgabenerledigung insgesamt durch den Landkreis liegt in den Augen der Gutachter in einer verbesserten Möglichkeit zur Rekrutierung des notwendigen Fachpersonals (siehe oben). Bereits heute haben Gesundheitsämter vielfach Probleme, Ärzte mit der Qualifikation einer Fachärztin/eines Facharztes für sich zu gewinnen. Dies trifft auf Flächenländer wie Brandenburg mit einer stark ländlich geprägten Struktur in besonderem Maße zu (vgl. Antwort der Landesregierung auf Frage 4 der kleinen Anfrage 3605, Landtag Brandenburg Drucksache 5/9255). Aufgrund der demographischen Entwicklung wird sich dieser Trend künftig noch weiter verstärken. Ein durch die gemeinsame Aufgabenerledigung im Vergleich zu den bisherigen Organisationseinheiten deutlich größeres Gesundheitsamt, ermöglicht potentiellen Bewerbern bessere Aufstiegs- und Vergütungsmöglichkeiten und trägt so dazu bei, die Position der Ämter im Wettbewerb um geeignete Fachkräfte zu verbessern (vgl. KGSt 2013: 134).

Aufgrund der Sozialstruktur der städtischen Bevölkerung (u.a. durchschnittlich höherer Armuts- und Migrationsanteil) konzentrieren sich dort gesundheitliche Problemlagen räumlich stärker als im ländlichen Raum. Folglich herrscht dort pro Einwohner eine stärkere Nachfrage nach den Leistungen der Gesundheitsämter. Um die für eine gelingende Aufgabenerbringung notwendige Ortsnähe (siehe oben) zu gewährleisten, sollte der Sitz der Gesundheitsämter demnach künftig in den ehemals kreisfreien Städten liegen. Auf diese Weise sind Angebote wie die HIV-Beratung, der sozialpsychiatrische Dienst oder die Beratung von Personen in anderen besonderen gesundheitlichen Lagen (z.B. Schwangerschaft, häusliche Gewalt) unmittelbar vor Ort zugänglich. Umgekehrt sollte aber auch in der Fläche eine angemessene Versorgung in diesen durchaus sensiblen Bereichen der Daseinsvorsorge sichergestellt werden. Dazu sollten insbesondere in den neu zu schaffenden Landkreisen, die über eine große räumliche Ausdehnung verfügen, spezialisierte Außenstellen und „Sprechstunden“ vor Ort eingerichtet werden. Eine derartige Standortplanung ist aus Sicht der Gutachter geeignet, um eine gleichwertige Versorgung zu gewährleisten.

Insgesamt kommen die Gutachter aus den dargelegten Gründen also zu dem Schluss, dass eine **Aufgabenerledigung durch die neu zu bildenden Landkreise sinnvoll** ist. Dabei sollte sich der Sitz der Gesundheitsämter in den ehemaligen kreisfreien Städten befinden. Ausgewählte Aufgaben sollten allerdings durch Außenstellen auch dezentral vorgehalten werden.

Für die Stadt Cottbus ist diese Empfehlung insofern zu differenzieren, als dass es aus Sicht der Gutachter hier auch möglich wäre, die Aufgabe auf städtischer Ebene zu belassen. Diese Einschätzung fußt vor allem auf der Tatsache, dass die herausgestellten Vorteile einer gemeinsamen Aufgabenerledigung im Falle der Stadt Cottbus nur bedingt Geltung erlangen. Im Vergleich mit Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) handelt es sich beim Gesundheitsamt der Stadt Cottbus um eine deutlich größere Organisationseinheit. Demnach treten die positiven Effekte im Bereich Personal(ausstattung) und Gerätenutzung nur abgeschwächt auf. Auch der Effekt in Richtung einer Attraktivitätssteigerung für ärztliches Personal gilt in Folge der bereits stehenden Größe nur bedingt. Daher sollte der Stadt Cottbus im Bereich Gesundheit nach Auffassung der Gutachter eine weiterhin eigenständige Aufgabenerledigung freigestellt werden.

Sonderregelung Cottbus auf Antrag

3.3 Lebensmittelkontrolle/Veterinärämter

Die amtliche Lebensmittelüberwachung dient in ihrer Gesamtheit dem Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschäden, vor einer Irreführung oder Täuschung durch Lebensmittel, sowie der Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten, insbesondere von übertragbaren Tierkrankheiten. Grundlage für die behördliche Arbeit im Bereich Lebensmittelkontrolle ist das Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (AGLFGB) sowie die Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, das Verbraucherinformationsgesetz und das Tierseuchengesetz (TierSG) bzw. das Tierschutzgesetz (TierSchG). Es handelt sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Aufgabendarstellung

Den Schwerpunkt der Arbeit der entsprechenden Ämter bildet die amtliche Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen zur Herstellung und zum Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen. Dazu werden Kontrollen in Betrieben und Einrichtungen (auch Schlachtier- und Fleischuntersuchung) durchgeführt und amtliche Proben entnommen (inkl. Trichinellenuntersuchungen). Weiterhin übernehmen die Ämter Ordnungsaufgaben im Bereich der Verhütung und Bekämpfung gefährlicher Tierseuchen (Veterinäraufsicht) und bei der Durchsetzung von Tierschutzbelangen (inkl. Überwachung des Verkehrs mit Tierarzneimitteln und der Beseitigung von Tierkörpern sowie tierischer Nebenprodukte).

Im kommunalen Haushaltsplan wird die Tätigkeit der Veterinär- u. Lebensmittelüberwachung unterschiedlich abgebildet. Während die Tätigkeit in Brandenburg an der Havel im Produktbereich Gesundheitspflege (Produktgruppe 414 „Maßnahmen der Gesundheitspflege“) verortet wird, erfassen die Städte Cottbus und Frankfurt (Oder) die Veterinär- u.

Lebensmittelüberwachung als Bestandteil des Produktbereichs Sicherheit und Ordnung (Produktgruppe 122 „Ordnungsangelegenheiten“).

Beim Aufgabenbereich Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung handelt es sich um eine komplexe und einzelfallbezogene Dienstleistung. Neben entsprechenden Laboren und Gerätschaften ist für deren Erbringung eine angemessene Ausstattung mit Fachpersonal (Fachärzte, Kontrolleure) notwendig – gerade auch vor dem Hintergrund gestiegener Anforderungen von Verbrauchern und anderen Betroffenen sowie durch eine gestiegene Regelungs- und Gesetzesdichte, die von der EU- und der Bundesebene ausgehen. Aufgrund der Tatsache, dass die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung einen Bereich stark technischen Verwaltungshandels bildet, sind (partei)politische Einflüsse und Interesse gering ausgeprägt (vgl. Hesse 2007: 166). Im Vergleich der kommunalen Aufgaben bindet der Bereich der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung vergleichsweise wenig Personal an sich (die Anzahl der VZE in den betrachteten Städten liegt etwa zwischen 7 und 11).

Aufgabencharakteristika

Aus Sicht der Gutachter sollte der Aufgabenbereich der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung im Rahmen einer Einkreisung der bisher kreisfreien Städte **auf die Zuständigkeit der dann neu zu schaffenden Landkreise übertragen** werden. Argumentativ stützt sich diese Einschätzung auf eine ähnliche Begründung wie im Bereich der Gesundheitsämter. Eine gemeinsame Aufgabenerledigung ermöglicht auch hier eine notwendige Spezialisierung mit einem effizienten Einsatz und einer wirtschaftlichen Auslastung von Fachpersonal, sowie Skaleneffekten im Bereich der Geräteausstattung. Hinzu kommen weitere Synergien bei der Beschaffung und Abrechnung der Schlacht tier- und Fleischuntersuchungen. Ein weiteres Argument für eine gemeinsame Aufgabenerledigung sehen die Gutachter in einer damit einhergehenden Erleichterung der regionalen Koordination, die im Falle der Bekämpfung von Tierseuchen oder bei Lebensmittelskandalen erforderlich ist.

Empfehlung

Räumlich sollte sich die Aufgabenerbringung im Bereich Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen allerdings nicht rein auf einen Standort konzentrieren, sondern stattdessen ein Zweigstellen-Modell gewählt werden. Dies ermöglicht es den unterschiedlichen Aufgabenprofilen, die sich in den neu zu schaffenden Landkreisen aus dem dort vorherrschenden Nebeneinander von ländlich geprägtem Raum und städtisch geprägtem Raum ergeben, Rechnung zu tragen. Im eher ländlich geprägten Teilbereich der neuen Landkreise tritt nämlich beispielsweise eine erhöhte Nachfrage nach Leistungen aus dem Bereich Veterinärwesen auf (u.a. höhere Tier- und Viehbestände). Demgegenüber konzentrieren sich Kontrollen im Bereich Lebensmittelsicherheit aufgrund der höheren Anzahl von Betrieben vermehrt im städtischen Raum. Darüber hinaus beugt eine Zweigstellen-Lösung den aus einer etwaigen Zentralisierung der Aufgaben resultierenden verlängerten Fahrtstrecken für s.g. aufsu-

chende Verwaltungstätigkeiten (Kontrollvorgänge; Entnahme von Tier- oder Lebensmittelproben) vor.

Mit der Aufgabenorganisation in der Stadt Cottbus bzw. dem Landkreis Spree-Neiße existiert bereits ein Organisationsmodell, das die räumlich-funktionalen Erwägungen der Gutachter für eine zukünftige Aufgabenorganisation im Bereich Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung aufgreift. Seit dem 01.04.2013 wird die Aufgabe in der Stadt Cottbus vom Fachbereich Landwirtschaft, Veterinär- und Lebensmittelüberwachung des Landkreises Spree-Neiße aufgrund einer öffentlich rechtlichen Vereinbarung wahrgenommen. In Cottbus befindet sich eine Zweigstelle des genannten Fachbereichs. Es bietet sich an, einen genaueren (evaluatorischen) Blick auf dieses Organisationsmodell zu werfen, um anhand dessen eine sachgerechte Arbeitsteilung zwischen dem Behördensitz und den Außenstellen der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung in den neuen Landkreisen vornehmen zu können.

3.4 Soziale Hilfen

Der Aufgabenbereich Soziale Hilfen umfasst Hilfsleistungen für vielfältige Bedarfsfälle. Entsprechend der Auftragsbeschreibung beschränkt sich die Betrachtung der Gutachter im Rahmen dieses Aufgabenblocks auf die drei folgenden Bereiche: (1) Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII (Produktgruppe 311), (2) Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (Produktgruppe 312) und (3) Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313). Es handelt sich sowohl um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als auch um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.

Aufgabendarstellung:

(1) Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII

Das Produkt beinhaltet die Gewährleistung der Versorgung anspruchsberechtigter Bürger entsprechend der verschiedenen Leistungsbereiche des SGB XII. Der kommunale Produktrahmen für Brandenburg unterscheidet dabei zwischen den nachfolgenden **sechs** Leistungsbereichen, die den Bürgern gewährt werden können. Für alle Bereiche prüfen die jeweiligen behördlichen Stellen in den Sozialämtern die einzelnen Anträge unter Heranziehung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage und entscheiden über eine Leistungsgewährung:

- Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen, die vorübergehend nicht erwerbsfähig sind und ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Mitteln bestreiten können (vgl. Kapitel 3 SGB XII). Die zentralen Leistungen in diesem Bereich umfassen finanzielle Transferleistungen (Regelsatz), die Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung, Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung, Beiträge für die Vorsorge, Beiträge für Kleidung.

- Hilfe zur Pflege für Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung im Alltag auf Dauer in erheblichem Maße auf die Hilfe Dritter angewiesen sind, und ihnen die Aufbringung dieser Mittel aus eigenem Einkommen, dem Einkommen ihres nicht getrennt lebenden Ehegatten oder Lebenspartners und bei Minderjährigen zusätzlich auch dem Einkommen ihrer Eltern oder eines Elternteil, nicht zuzumuten ist (vgl. Kapitel 7 SGB XII). Entsprechend des Grads der Pflegebedürftigkeit und/oder des Ausmaßes der Pflegesachleistungen wird im Rahmen der Einzelfallprüfungen (vgl. §§ 19 Abs. 3, 61 Abs. 1 SGB XII) ein Pflegegeld festgelegt und dessen Auszahlung angeordnet.
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen soll den Betroffenen eine möglichst weitgehende selbstständige Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen. Dazu werden u.a. betreute Wohneinrichtungen und Werkstätten für behinderte Menschen unterhalten.
- Hilfen zur Gesundheit dienen der Sicherstellung der erforderlichen medizinischen und therapeutischen Versorgung von Personen ohne eigene Krankenversicherung und umfassen die Gewährung von Krankenhilfe im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften der Krankenkassen.
- Hilfen zur Überwindung besonderer (sozialer) Schwierigkeiten und Lebenslagen, wie z.B. Blindheit, Alter oder Tod eines Angehörigen (vgl. 9. Kapitel SGB XII - §§ 70 bis 74 SGB XII) durch finanzielle Unterstützungsleistungen.
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. 4. Kapitel SGB XII) dient der Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts für Menschen, die dauerhaft eine Erwerbsminderung aufweisen bzw. die Altersgrenze zum Erwerb der Altersrente erreicht haben und ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend selbst bestreiten können (§§ 19 Abs. 2, §§ 41 ff SGB XII).

(2) Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Entsprechend der Regelungen des SGB II haben Arbeitssuchende und hilfebedürftige erwerbsfähige Personen (zu geringes Einkommen oder zu geringes Arbeitslosengeld I) Anspruch auf Leistungen aus diesem Produktbereich (vgl. § 7 SGB II). Die Leistungen umfassen einerseits die Bereitstellung des Regelbedarfs (derzeit 391 Euro für Alleinstehende), welcher durch den Bund (Bundesagentur für Arbeit) erbracht wird. Andererseits sind Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts darin enthalten, für die im Kern die kommunalen Träger aufkommen. Hierunter fallen u.a.:

- Leistungen für Unterkunft und Heizung (Miete und Heizkosten) (gemäß § 22 SGB II),
- Leistungen für Bildung und Teilhabe (z.B. für Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Mittagessen in Schule oder Kindertageseinrichtung),
- Mehrbedarfe bei Schwangerschaft, für Alleinerziehende u.a.,
- die Beiträge zur Sozialversicherung,
- Hinzu kommen die Eingliederungsleistungen nach dem SGB II, wie beispielsweise Vermittlung und Beschäftigungsförderung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung.

Damit den Bürgern die unterschiedlichen Leistungen „aus einer Hand“ gewährt werden können, gibt es die Jobcenter in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten.

(3) Hilfen für Asylbewerber

Die Leistungen dieser Produktgruppe (Produktgruppe 313) richten sich an ausländische Flüchtlinge mit vorübergehendem Aufenthaltsstatus (u.a. während eines Asylverfahrens) sowie an geduldete und vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländer, die jeweils ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften bestreiten können. Um den Lebensunterhalt für die Betroffenen zu sichern, werden gemäß des Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bzw. gemäß des Zwölften Sozialgesetzbuchs Geld- oder Sachleistungen sowie Hilfen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt bereitgestellt. Zudem können Leistungen für Bildung (z.B. Lernförderung, Mittagessen in Schule/Kindertageseinrichtung) und Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben gewährt werden.

Die Aufgabenerbringung im Bereich Soziale Hilfen ist in vergleichsweise hohem Maße gesetzlich definiert und reglementiert. Den Kommunen kommt bei diesen verpflichtend zugewiesenen Aufgaben insgesamt nur ein geringer Gestaltungsspielraum zu. Dies gilt sowohl für Einflussmöglichkeiten in Bezug auf die materielle Ausgestaltung, als auch in Bezug auf die Art und Weise des Aufgabenvollzugs (vgl. Hesse 2007).

Aufgabencharakteristika

Der Spezialisierungsgrad im Bereich Soziale Hilfen kann als moderat bezeichnet werden, wobei die Komplexität des Sozialrechts keineswegs unterschätzt werden sollte. Der „Kunden-“ bzw. Adressatenkontakt bei der Aufgabenerbringung ist hoch. Die Aufwendungen für Soziale Hilfen binden insgesamt vergleichsweise viele personelle und vor allem hohe finanzielle Ressourcen in den Städte und Kreisen. Dabei sind insbesondere die kreisfreien Städte in erhöhtem Maße Leistungserbringer, da diese Schwerpunkte von Segregations- und Differenzierungsprozessen

sind⁸. Betrachtet man sich hierzu die SGB II-Quoten der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt/Oder im Vergleich zu den umliegenden Landkreisen, so wird deutlich, dass es aufgrund der Umlagefinanzierungs-Systems zu merklichen Umverteilungseffekten innerhalb der Regionen kommen würde; Die bisher kreisfreien Städte dürften von der Einkreisung hier finanziell eindeutig profitieren. Daher dürfte dieser Aufgabenbereich vermutlich auch zu den umstrittensten Bereichen im Rahmen einer Aufgabenneuregelung gehören (vgl. hierzu das Gutachten von Frau Färber).

	SGB II-Quote (August 2014)
Brandenburg an der Havel	10,70%
LK Havelland	5,50%
Cottbus	8,60%
LK Spree-Neiße	7,00%
LK Oder Spree	6,10%
Frankfurt/Oder	9,80%
Märkisch-Oderland	5,70%

Tabelle 6: SGB II Quoten in ausgewählten Städten und Landkreisen

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stand: August 2014, , bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen

Aus Sicht der Gutachter sollte der gesamte Aufgabenbereich der Sozialen Hilfen im Rahmen einer Einkreisung der bisher kreisfreien Städte auf die **Zuständigkeit der dann neu zu schaffenden Landkreise übertragen** werden. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs, der zwischen den unterschiedlichen Aufgaben im Bereich Soziale Hilfen besteht, umfasst diese Empfehlung sämtliche Leistungen dieses Aufgabenbereichs. Auch aufgrund der strukturellen Ähnlichkeiten zwischen den Aufgaben (Charakteristika, Finanzierung) ist eine gemeinsame Empfehlung sinnvoll.

Empfehlung

Eine zentrale Aufgabenerledigung durch den neuen Landkreis bietet die Möglichkeit, die erheblichen finanziellen Aufwendungen, die mit diesem Aufgabenblock verbunden sind, regional besser austarieren zu können. Wie oben bereits dargelegt, konzentrieren sich die finanziellen Lasten im Bereich Soziale Hilfen in den kreisfreien Städten. Da eine (finanzielle) Funktionsfähigkeit des Systems Sozialer Hilfen in den Städten aber auch im unmittelbaren Interesse der umliegenden Kommunen liegen muss, sollte mit Hilfe des vorgeschlagenen Organisationsmodells ein Ausgleich regionaler Disparitäten stattfinden. Dies hat erhebliche positive Auswirkungen auf die Finanzierung der Sozialen Hilfen, ohne dabei die finanzi-

⁸ Dies gilt nicht für den Bereich der Leistungen für Asylbewerber. Hier liegen die Ausgaben pro Kopf in den kreisfreien Städten nicht über denen der Landkreise.

elle Situation in den umliegenden Kommunen elementar zu schädigen. Besondere Härten sind durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zu vermeiden.

Darüber hinaus ermöglicht eine Trägerschaft durch die neu zu schaffenden Landkreise eine übergreifende Personalplanung. Durch einen zielgerichteteren Einsatz können die eingesetzten Personalkapazitäten auf diese Weise optimiert werden. Ferner dürften nach Einschätzung der Gutachter auch positive Effekte für die Qualität der Leistungserbringung von einer Bündelung der Zuständigkeiten ausgehen. So fallen zum Beispiel administrative Zuständigkeitsgrenzen und damit auch Informationsbarrieren zwischen den de facto eng verwobenen Arbeitsmärkten der Städte und der umliegenden Landkreise weg. Auch bestehen Möglichkeiten für eine bessere Verzahnung unterschiedlicher Hilfsmaßnahmen (z.B. Eingliederungsleistungen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen).

Um im Rahmen der Aufgabenerbringung im Bereich Soziale Hilfen jedoch eine ausreichende Bürgernähe für die zum Teil eher immobilen Leistungsadressaten gewährleisten zu können, sollte der Verwaltungssitz der entsprechenden Ämter und Anlaufstellen in den bisher kreisfreien Städten liegen. In den Landkreisen sollten entsprechend der sozialräumlichen Struktur Außenstellen vorgehalten werden. Bei der Zusammenführung sind jedoch die unterschiedlichen Organisationsmodelle der bisherigen Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen, was allerdings einer gesonderten Betrachtung bedarf (vgl. Tabelle 5)⁹.

	Optionskommune	SGB II-Quote (August 2014)
Cottbus	Nein	8,60%
LK Spree-Neiße	Ja	7,00%
Brandenburg an der Havel	Nein	10,70%
LK Havelland	Ja	5,50%
Frankfurt(Oder)	Nein	9,80%
Landkreis Oder-Spree	Ja	6,10%
Märkisch-Oderland	Nein	5,70%

Tabelle 7: Optionskommunen

⁹ Nach § 6a Absatz 7 SGB II ist eine Erweiterung des Gebiets einer Optionskommune auf Antrag möglich.

3.5 Bauaufsicht

Die Arbeit der Bauaufsichtsbehörden dient der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei der Errichtung, Änderung, Beseitigung, Instandhaltung und Nutzung baulicher Anlagen. Gleichzeitig sollen die behördlichen Stellen ein einheitliches, rechtmäßiges, dienstleistungsorientiertes und zügiges Verwaltungshandeln - insbesondere in Bezug auf bauliche Genehmigungsverfahren - sicherstellen.

Aufgabendarstellung

In den deutschen Flächenländern ist die Bauaufsicht in der Regel in ein hierarchisch strukturiertes System von Behörden mit unterschiedlichen Kompetenzen gegliedert: Es erfolgt eine Einteilung in Oberste, Obere und Untere Bauaufsichtsbehörden. Gemäß § 51 Abs. 1 der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO) nehmen in Brandenburg gegenwärtig die Landkreise und die kreisfreien Städte die Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde wahr. Darüber hinaus nehmen gegenwärtig die Großen kreisangehörigen Städte Schwedt/Oder und Eberswalde die Aufgaben wahr. Eisenhüttenstadt hat mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Aufgaben im Jahr 2013 auf den Landkreis Oder-Spree übertragen.

Oberste Bauaufsichtsbehörde ist das zuständige Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft; eine obere Bauaufsichtsbehörde ist in Brandenburg nicht vorhanden. Das Aufgabenspektrum der (Unteren) Bauaufsicht ist in § 51 Abs. 1 BbgBO geregelt. Es umfasst im Wesentlichen folgende Aufgaben (Produktgruppe 521 des kommunalen Produktrahmens für Brandenburg, Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung):

- Erteilung von (Bau)Genehmigungen und Bescheiden bei der Errichtung, der Änderung, der Beseitigung, der Instandhaltung und der Nutzung baulicher Anlagen (inkl. der Gestattung von Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen innerhalb und außerhalb des Baugenehmigungsverfahrens),
- Anfertigung von bauaufsichtlichen Stellungnahmen (BImSchG, Zustimmungs- und Planverfahren), Überprüfung der baulichen Brandschutzregelungen,
- Verfolgung und Ahndung von baurechtlich relevanten Ordnungswidrigkeiten,
- Überwachung nichtgenehmigungsbedürftiger baulicher Anlagen,
- Beratung der am Bauvorgang beteiligten Personen außerhalb und innerhalb konkreter Verfahren (Bauherren, Objektplaner und Dritte).

Bei der unteren Bauaufsicht handelt es sich um eine wichtige Aufgabe für die gebietskörperliche Gestaltungsfähigkeit und Eigenentwicklung. Dementsprechend ist die Arbeit der entsprechenden Behörden durch einen starken Ortsbezug gekennzeichnet. Dieser ergibt sich einerseits aus

Aufgabencharakteristika

der engen Verbindung der Aufgaben der Unteren Bauaufsichtsbehörde zum Vollzug des jeweiligen gemeindlichen Bauplanungsrechts, welches es im Rahmen eines Bauantrags stets zu berücksichtigen gilt. Andererseits ergibt sich der hohe Ortsbezug freilich auch aus der notwendigen bzw. vorteilhaften räumlichen Nähe der Behörden zu den Objekten ihrer Tätigkeit.

Die Arbeit der Unteren Bauaufsichtsbehörden ist vor allem durch die Anwendung technisch-geprägter bauordnungsrechtlicher Vorschriften geprägt. Zur Sicherung einer adäquaten Aufgabenerledigung werden an die entsprechenden Behörden vergleichsweise hohe Anforderungen für die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter gerichtet. Das BbgBO, Abs. 4, schreibt den Einrichtungen die Vorhaltung verschiedener Fachkräfte vor. Demgegenüber ist die Anzahl an Beschäftigten insgesamt eher gering. So beschäftigen die entsprechenden städtischen Ämter in Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt/Oder auch jeweils nur etwa zwischen 9 und 15 VZE.

Aus Sicht der Gutachter sollte die untere Bauaufsicht **vorläufig bei den einzukreisenden Städten verbleiben**, zumal die Großen kreisangehörigen Städte Schwedt/Oder und Eberswalde, die beide ohne Kassenkredite auskommen (Quelle: Schuldenstatistik 2013) zeigen, dass eine Aufgabenwahrnehmung auf der kreisangehörigen Ebene aus wirtschaftlicher Sicht grundsätzlich möglich erscheint. Mittelfristig könnte die Zuständigkeit allerdings im Rahmen einer Funktionalreform neu geregelt werden. Dabei ist einerseits zu bedenken, dass es eine Aufgabe mit hohem Ortsbezug ist. Dies ist auch der Grund, warum es in anderen Bundesländern bei ausreichender Verwaltungskraft¹⁰ möglich ist, dass kreisangehörige Städte und Gemeinden die Aufgaben einer unteren Bauaufsichtsbehörde erfüllen können (Bsp: Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Baden-Württemberg; in Mecklenburg-Vorpommern gilt dies für die Großen kreisangehörigen Städte). Allerdings sind Einsparpotentiale durch eine gemeinsame Leistungserbringung möglich, während eine getrennte Leistungserbringung durch die Städte und Landkreise mit höheren Kosten verbunden ist, da spezialisiertes Fachpersonal, teilweise ohne volle Auslastung, an allen Standorten vorgehalten werden muss.¹¹

Empfehlung

Insofern sollte künftig für alle Großen kreisangehörigen Städte mit einer Unteren Bauaufsicht überprüft werden, ob die für eine wirtschaftliche

¹⁰ Aus der Sicht von Proeller/Siegel (2013) kommt aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen eine Übertragung nur bei einer Größe der hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum ab ca. 35.000 Einwohnern in Betracht.

¹¹ Aufgrund unterschiedlicher Verdichtung und der Unterschiede zwischen städtischer und ländlicher Siedlungsstruktur, unterscheiden sich die wahrzunehmenden Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden in den Städten von denen der Landkreise. Es werden andere Arten von Bauvorhaben an die Bauordnungsbehörden herangetragen (Wohnbauvorhaben und gewerblich bzw. industrielle Bauvorhaben vs. landwirtschaftliche Vorhaben).

Auslastung des Fachpersonals benötigte Fallzahl bei einer getrennten Aufgabenerledigung in Stadt und Landkreis mit Blick auf die demographische Entwicklung mittelfristig gegeben ist. Die (notwendigen) gemeindlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten wären auch im Rahmen einer großräumigeren Aufgabenorganisation durch die neuen Landkreise noch immer gewährleistet, denn die Notwendigkeit zur Herstellung eines gemeindlichen Einvernehmens bleibt von den Organisationsveränderungen unberührt. Zudem liegen der Flächennutzungsplan und der Bauplan unverändert in gemeindlicher Hand.

3.6 Denkmalschutz und –pflege

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der mit Denkmalschutz und Denkmalpflege befassten Institutionen werden im „Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg“ (BbgDSchG) geregelt. Es definiert auch, was Denkmale sind und benennt Leitlinien für Denkmaleigentümer. Ergänzungen findet das Gesetz in den Festlegungen der Brandenburgischen Bauordnung. Ziel der Gesetze und Verordnungen ist dabei Schutz, Pflege und Erhalt sowie Dokumentation und Zugänglichmachung des kulturellen Erbes. Es handelt sich um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

Aufgabendarstellung

Die Unteren Denkmalschutzbehörden sind grundsätzlich für alle Ordnungsaufgaben nach dem Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz zuständig (detaillierte Aufgabenaufstellung folgt weiter unten). Untere Denkmalschutzbehörden sind die Landkreise, die die kreisfreien Städte bzw. die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg für die in ihrem Vermögen befindlichen gärtnerischen und baulichen Anlagen. Die Entscheidungen im Umgang mit Denkmälern regeln sie im Benehmen mit der Denkmalfachbehörde des Landes Brandenburg, dem Brandenburgischen Landesamt für Denkmalpflege und Archäologischen Landesmuseum (BLDAM). Diese enge Zusammenarbeit zwischen den Unteren Denkmalschutzbehörden und dem BLDAM schreibt §§ 19 und 20 des BbgDSchG vor. Dabei gilt das Benehmen als hergestellt, sofern das BLDAM innerhalb eines Monats nach Aufforderung keine Stellungnahme abgibt (bis zur Novellierung des BbgDSchG im Jahr 2004 war das Einvernehmen erforderlich). Die Oberste Denkmalschutzbehörde, das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg wird nur in (strittigen) Ausnahmefällen eingeschaltet. Darüber hinaus erfolgt durch das BLDAM eine fachliche Beratung der unteren Denkmalschutzbehörden.

Die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden (Produktgruppe: 523) umfassen insbesondere folgende Maßnahmen:

- Durchführung denkmalrechtlicher Erlaubnisverfahren im Rahmen von Bauvorhaben (vor allem Verfahren gemäß § 19 und 20 des BbgDSchG),
- Beratung bei denkmalrechtlichen und -pflegerischen Fragestellungen für Bauherren, Architekten und Planern,
- Erarbeitung denkmalrechtlicher Stellungnahmen,
- Zustandsüberprüfungen der Denkmale,
- Konzeption und Durchführung von präventiven Maßnahmen zum Schutz von Denkmalen,
- Bearbeitung von Fördermittelanträgen und Steuerbegünstigungsgesuchen im Zusammenhang mit Maßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden und Immobilien,
- Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit zum vorhandenen Denkmalbestand.

Bei den Tätigkeiten der Unteren Denkmalschutzbehörden handelt es sich um eine Aufgabe, die einen hohen Grad an fachlicher Spezialisierung erfordert und damit den Einsatz entsprechenden Fachpersonals voraussetzt. Dabei bilden die entsprechenden Ämter jedoch nur sehr kleine Verwaltungseinheiten, die in den kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) jeweils lediglich zwischen 3 und 7 VZE beschäftigen. Aufgrund des stark technischen Charakters des Verwaltungshandels sind (partei)politische Einflüsse und Interessen im Bereich denkmalfachlicher Leistungen vergleichsweise gering ausgeprägt.

Aufgabencharakteristika

Für den Aufgabenbereich der Unteren Denkmalschutzbehörden gilt aus Sicht der Gutachter dasselbe, wie für die Unteren Bauaufsichtsbehörden. Auch hier sollte die Aufgabe **vorläufig bei den einzukreisenden Städten** verbleiben. Mittelfristig sollte die Zuständigkeit überprüft werden. Argumentativ stützt sich diese Einschätzung auf den engen Sachzusammenhang, der zwischen den Aufgaben der Bauaufsicht und des Denkmalschutzes besteht und eine Trennung beider Aufgabenbereiche unzumutbar macht. Diese enge funktionale Verbindung zwischen beiden Aufgabenbereichen dokumentiert sich unter anderem auch darin, dass bspw. in Baden-Württemberg oder Niedersachsen die Zuständigkeit der einen Aufgabe der anderen folgt, sowie in der Tatsache, dass die beiden Aufgabenbereiche in den Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt an der Oder auch gegenwärtig von denselben Organisationseinheiten (selber Fachbereich bzw. dasselbe Dezernat) wahrgenommen werden.

Empfehlung

Die perspektive Bündelung der Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörden dürfte – äquivalent zu den Unteren Bauaufsichtsbehörden – sowohl zu einer adäquateren Aufgabenwahrnehmung im Sinne der fach-

lichen Qualität als auch zu positiven Skalenerträgen beim finanziellen Aufwand für die Leistungserbringung führen. Das spezialisierte Fachpersonal kann unter einer verbesserten Auslastung und damit unter wirtschaftlicheren Bedingungen vorgehalten werden.

3.7 Schulverwaltungsämter

Der Bereich schulbezogener Verwaltungsaufgaben wird in Brandenburg durch zwei Behörden erbracht: **(1) Schulämter** und **(2) Schulverwaltungsämter**. Die staatlichen **Schulämter** nehmen die Aufsicht über sämtliche in ihrem Gebiet liegende Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft wahr. Dies beinhaltet die Dienstaufsicht über Lehrkräfte, pädagogisches Personal und das Personal der staatlichen Schulämter sowie die Fachaufsicht über die Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft. Darüber hinaus legen die Ämter die Ausstattung der Schulen mit Lehrerstellen fest und sind für den schulpsychologische Dienst zuständig.

Aufgabendarstellung

Nach dem Schulbehördenreformgesetz vom 14. März 2014 (GVBl. I Nr. 14) werden die derzeit in Brandenburg existierenden sechs staatlichen Schulämter zum 1. Oktober 2014 aufgelöst. Zusammen mit dem ebenfalls aufgelösten Landesinstitut für Lehrerbildung wird ein Landesamt für Schule und Lehrerbildung als Landesoberbehörde mit vier Regionalstellen errichtet. Das Landesschulamt wird seinen Hauptsitz in Potsdam und vier Regionalstellen in Neuruppin, Frankfurt (Oder), Cottbus und Brandenburg an der Havel haben. Auf Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte verblieben auch nach der o.g. Reform die 18 **Schulverwaltungsämter**, die sich um Belange kümmern, die aus der Trägerschaft von Schulen erwachsen. Es handelt sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Gemäß § 100 Abs. 2 und 3 des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG) bestehen folgende Zuständigkeiten für die Trägerschaft von Schulen¹²:

- Träger der weiterführenden allgemein bildenden Schulen (Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen) sind die Landkreise und die kreisfreien Städte, sowie gemäß § 100 Abs. 2 BbgSchulG auch Große kreisangehörige Städte. Zudem können auch andere Gemeinden oder deren Zusammenschlüsse Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen sein, 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.

¹² Die Trägerschaft der Grundschulen übernehmen, wie im gesamten Bundesgebiet, auch in Brandenburg die Gemeinden.

- Träger von Oberstufenzentren, Förderschulen und Schulen des Zweiten Bildungsweges sind die Landkreise und kreisfreien Städte.

Die mit der Schulträgerschaft verbundenen Aufgaben werden durch die kommunalen Schulverwaltungsämter wahrgenommen und umfassen im Wesentlichen folgende Zuständigkeiten:

- Finanzierung, Errichtung und Ausstattung der in Trägerschaft befindlichen Schulen und schulischen Einrichtungen (d.h. Gebäude, Turnhallen, Klassenräume und deren Ausstattung, Bürotechnik und Computer),
- Unterhaltung, Instandhaltung und Verwaltung der Schulen,
- Bereitstellung von Teilen des sonstigen Personals (gemäß § 99, BbgSchulG) (z.B. Hausmeister),
- Analyse und Planung der Schulentwicklung für alle Schulen im Bereich des Trägers zur Vorbereitung schulpolitischer Entscheidungen,
- Organisation des Kostenausgleichs zwischen den Schulträgern (für Schüler, die nicht im gleichen Landkreis wohnen, in dem sie beschult werden),
- Absicherung der Schülerbeförderung und Erstattung notwendiger Fahrtkosten (gemäß § 112, BbgSchulG),
- Bearbeitung der Anträge auf Ausbildungsförderung und Verwaltung des Schulsozialfonds.

Der Bereich der Schulverwaltungsämter bindet in den kommunalen Haushalten erhebliche Ressourcen. So beschäftigen die Schulverwaltungsämter in den Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt/Oder in der Summe zwischen 36 und 100 VZE. Diese Zahlen beinhalten sowohl die mit dem Thema befassten Sachbearbeiter, als auch das Personal, welches direkt an den Schulen tätig ist (Schulhausmeister, Schulsekretariate, Reinigung). Darüber hinaus handelt es sich bei der Schulträgerschaft um eine Aufgabe mit relativ großen Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen und einer sehr hohen (kommunal)politischen Bedeutung, die sich aus der starken Öffentlichkeitswirksamkeit des Themas Schulen ergibt.

Aufgabencharakteristika

Im Bereich der Schulverwaltungsämter kommen die Gutachter zu einem differenzierten Urteil bezüglich der Zuständigkeitsverteilung im Zuge einer Einkreisung der bisher kreisfreien Städte. Für die Gymnasien sowie die Gesamt- und Oberschulen sollte aus Sicht der Gutachter die bestehende Trägerstruktur beibehalten werden. Demgegenüber sollte die Zu-

Empfehlung

ständigkeit für die **Trägerschaft der Förderschulen nach Ansicht der Gutachter ausschließlich auf Ebene der Landkreise** liegen.

Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an Schülern, die eine Förderschule besuchen, verfügen selbige in aller Regel über einen regionalen Einzugsbereich. Sie erfüllen demnach nicht nur eine lokale, sondern eine regionale Funktion, der auch eine administrative Zuständigkeit bei den Landkreisen entsprechen sollte. Diese Form der Aufgabenorganisation leistet einen wichtigen Beitrag dazu, künftig im Bereich der Förderschulen ein pädagogisch differenziertes Angebot (d.h. Förderschulen mit unterschiedlichen Förderschwerpunkten)¹³ unter zugleich wirtschaftlichen Bedingungen vorhalten zu können.

Im Falle der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (Gymnasien, Gesamt- und Oberschulen) überwiegen aus Sicht der Gutachter die Vorteile einer örtlichen Zuständigkeit, zumal diese Schulformen im Vergleich mit den Förderschulen einen deutlich kleinräumigeren Einzugsbereich aufweisen. Die bestehende Regelung (Trägerschaft auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte und auf Gemeindeebene, sofern hier ausreichende Schülerzahlen nachgewiesen oder prognostiziert werden können) ist dabei aus Sicht der Gutachter ausreichend, um auch zukünftig einer Standortpolitik mit zu vielen kleinen Schulen vorzubeugen. Darüber hinaus kann das Land auch über die Ausstattung mit Lehrpersonal de facto stets Einfluss auf Standortfragen nehmen (vgl. Proeller/Siegel 2013: S. 20 f.).

3.8 Straßenverkehrsbehörden

Nach der Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeits-Verordnung- StVRZV) sind die Landkreise und kreisfreien Städte **Straßenverkehrsbehörden** im Sinne der Straßenverkehrs-Ordnung, **untere Verwaltungsbehörden** im Sinne der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und der Fahrerlaubnis-Verordnung sowie **Genehmigungsbehörde** für Einzelgenehmigungen nach der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind zuständig für:

Aufgabendarstellung

- die Erteilung von Erlaubnissen nach der Straßenverkehrs-Ordnung,

¹³ Es gibt verschiedene Förderschulen mit folgenden Förderschwerpunkten: „Lernen“, „Sprache“, „emotionale und soziale Entwicklung“, „geistige Entwicklung“, „Hören“, „körperliche und motorische Entwicklung“, „Sehen“. Der Bedarf konzentriert sich hauptsächlich auf den Bereich „Lernen“; die übrigen Förderschwerpunkte verfügen zum Teil nur über eine sehr geringe Schülerzahl (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014: S. 26).

- die Maßnahmen nach § 45 der Straßenverkehrs-Ordnung (Verkehrsschilder), jedoch nicht für den Bereich der Bundesautobahnen,
- die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach der Straßenverkehrs-Ordnung, soweit nicht gemäß § 3 der Landesbetrieb Straßenwesen zuständig ist,
- die Anordnung der Vorladung zum Verkehrsunterricht gemäß der Straßenverkehrs-Ordnung,
- die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach der Ferienreiseverordnung,
- die Genehmigung von Ausnahmen nach der Fahrerlaubnis-Verordnung, soweit nicht das Landesamt für Bauen und Verkehr zuständig ist,
- die Anordnung der Tilgung von Eintragungen nach dem Straßenverkehrsgesetz,
- die Bestimmung der Stellen zur Durchführung der Ortskundeprüfung nach der Fahrerlaubnis-Verordnung,
- die Anerkennung als Sehteststelle nach der Fahrerlaubnis-Verordnung und die Aufsicht über die Inhaber der Anerkennung nach der Fahrerlaubnis-Verordnung,
- die Anerkennung von Stellen für die Unterweisung in lebensrettenden Sofortmaßnahmen und die Ausbildung in Erster Hilfe nach der Fahrerlaubnis-Verordnung und die Aufsicht über die Inhaber der Anerkennung nach der Fahrerlaubnis-Verordnung sowie
- die Ausführungen des Fahrlehrergesetzes und der auf dem Fahrlehrergesetz beruhenden Rechtsverordnungen einschließlich der sich daraus ergebenden Aufgaben der Überwachung, soweit nicht das Landesamt für Bauen und Verkehr zuständig ist.

Es handelt sich insgesamt um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das Aufgabenspektrum der Straßenverkehrsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte ist damit durch eine sehr große Bandbreite an Tätigkeiten und Funktionen gekennzeichnet. Zwar liegt nach außen hin ein deutlicher Schwerpunkt bei der Kfz-Zulassung und dem Führerscheinwesen, aber auch die anderen Aufgaben – wie z.B. die Zuständigkeit für das Aufstellen von Verkehrsschildern – besitzt eine größere praktische Bedeutung.

Aufgabencharakteristika

Es ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich, für jede Einzelaufgabe zu entscheiden, ob sie bei einer eingekreisten Stadt verbleiben könnte. Empfohlen werden kann jedoch, dass die Aufgaben, die nach

Empfehlung

außen wirken und die mit einer erhöhten Fallzahl verbunden sind, auch künftig von einer Straßenverkehrsbehörden der Städte Cottbus, Frankfurt (Oder) und Brandenburg a.d.H. mit einem verkleinerten Aufgabenspektrum wahrgenommen werden sollten. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil im Rahmen einer Funktionalreform II „sowieso“ Aufgaben aus diesem Bereich auf die gemeindliche Ebene verlagert werden könnten.

3.9 Abfallentsorgung

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind in Brandenburg gemäß § 2 Abs. 1 Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz (BbgAbfBodG) öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger. Es handelt sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Die Gemeinden unterstützen die Landkreise bei dieser Aufgabe. Sie sind u.a. verpflichtet, den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern Flächen für Sammelbehälter oder Sammelstellen zur Verfügung zu stellen, wenn dies für eine Getrenntsammlung von Abfällen erforderlich ist. Die Meldebehörden übermitteln den Landkreisen die für die Erhebung von Gebühren erforderlichen Daten. Ebenso sind die Gewerbeämter verpflichtet, den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern für deren Aufgabenwahrnehmung unentgeltlich die Grunddaten über Gewerbebetriebe zur Verfügung zu stellen. Zur Aufgabe „Abfallentsorgung“ gehören gemäß 3 Abs. 1 BbgAbfBodG:

Aufgabendarstellung

- die Entsorgungspflichten gemäß § 20 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG), insbesondere sind die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushalten und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu verwerten oder zu beseitigen,
- Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen,
- das Einsammeln und Befördern von Abfällen,
- sowie Planung, Errichtung, Betrieb und Nachrüstung sowie Reaktivierung von Abfallentsorgungsanlagen.

Diese pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe muss durch die Entsorgungsträger nicht selbst wahrgenommen werden, d.h. sie können sich auch privater Unternehmen bedienen. So lassen gegenwärtig die kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) die Aufgabe durch GmbHs ausführen.

	Frankfurt / Oder	Brandenburg a.d.H.	Cottbus
Abfallentsorger	Frankfurter Abfallwirtschaft GmbH	MEBRA Märkische Entsorgungsgesellschaft Brandenburg mbH	ALBA Cottbus GmbH
Beteiligung der Stadt	52 % über Frankfurter Dienstleistungsholding GmbH (100 %ige Beteiligung der Stadt)	51 % (unmittelbar)	0 %
Besonderheit		1 % Beteiligung des LK Potsdam-Mittelmark	Die ehemalige Cottbuser Stadtreinigung und Umweltdienste GmbH wurde 2005 zu 100 % an die ALBA Group veräußert. Die genauen Vertragskonditionen (bspw. zur Laufzeit) sind nicht bekannt.

Tabelle 8: Abfallentsorger in den Untersuchungsstädten

Die den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Kosten sind durch Gebühren oder ein privatrechtliches Entgelt der Abfallbesitzer zu decken. Die Höhe der Gebühren bzw. der privatrechtlichen Entgelte richtet sich nach dem Maß der Inanspruchnahme der Entsorgungsleistungen und wird durch die Landkreise und kreisfreien Städte differenziert in ihren Abfallgebührensatzungen festgelegt.

Aufgabencharakteristika

Der Abfallbilanz der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aus dem Jahr 2013 lässt sich entnehmen, dass die beiden kreisfreien Städte Frankfurt (Oder) und Cottbus im Jahr 2012 deutlich über dem Durchschnitt des Landes liegende Gebühren je Einwohner erheben mussten. Brandenburg a.d.H. liegt leicht unter dem Durchschnitt. Die Stadt Cottbus erhob die höchsten Gebühren je Einwohner im ganzen Land. Zwar lässt sich nicht eindeutig eine Korrelation zwischen der Abfallmenge, für die ein Landkreis bzw. eine kreisfreie Stadt entsorgungspflichtig ist, und den Gebührenhöhen je Einwohner herstellen, aber die Beispiele der in Brandenburg auf Kreisebene bestehenden Abfallentsorgungsverbände „Südbrandenburgischer Abfallzweckverband“, „Niederlausitz“, „Schwarze Elster“ und „Nuthe-Spree“ deuten darauf hin, dass größere Abfallmengen tendenziell zu geringeren Gebühren je Einwohner führen.

Die Abfallentsorgung ist eine klassische Aufgabe, die nicht nur rechtlich, sondern auch verwaltungswissenschaftlich dem kommunalen Aufgabenkreis zuzuordnen ist. Es handelt sich um einen „örtlichen“ Bedarf, der möglichst „ortsnah“ abgedeckt werden sollte. Lange Fahrtstrecken sind zu vermeiden, da dies mit ökologischen und technischen Problemen verbunden sein kann. Die Abfallentsorgung stellt sich auf der kommunalen Ebene wiederum als eine mit überörtlichem Charakter dar (Land-

kreisebene). Dies liegt einerseits an den technischen Anforderungen, die nicht auf der gemeindlichen Ebene bewältigt werden können. Hinzu kommt, dass wirtschaftliche Vorteile erst bei größeren Gebieten erzielt werden können. Insoweit sind selbst die vorhandenen Landkreise als eher „kleine“ kommunale Einheiten anzusehen. Die Gründung der Abfallentsorgungsverbände stellt sich insoweit als logischer Schritt zur Absicherung der technischen Qualitätsstandards und einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung dar.

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, dass die Zuständigkeit für die Aufgabe „Abfallentsorgung“ im Falle einer Einkreisung auf die neuen Landkreise übergeht. Davon streng zu unterscheiden, ist die Frage, wie die Aufgabe praktisch abgewickelt wird. Anlässlich der Einkreisung ist – entsprechend der Erfahrungen aus Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern – unter Berücksichtigung der örtlichen Konstruktionen zu prüfen, ob und wie die bisherigen Gesellschaften in die Aufgabenerledigung eingebunden werden können und die Gesellschafterstellung der betroffenen Städte beibehalten werden kann. Zielstellung sollte dabei aber sein, langfristig Verträge für möglichst große Gebiete abzuschließen, um die angesprochenen Effizienzeffekte zu erzielen. Das Land sollte gerade in diesem Aufgabenbereich die Einkreisung intensiv begleiten, da die vorhandenen Strukturen erhebliche Investitionsmittel bei den drei Gesellschaften binden und mit zahlreichen Folgefragen ein Umbau der Strukturen verbunden ist.

Empfehlung

3.10 Vermessungs- und Katasterwesen

Das amtliche Vermessungswesen umfasst als öffentliche Aufgaben die **Vorhaltung eines raumbezogenen Bezugssystems** sowie den Nachweis der Liegenschaften und der Landschaft. Dazu sind die **Geobasisdaten** des Raumbezugs, der Liegenschaften und der Landschaft zu erfassen, in einem Geobasisinformationssystem zu führen und als Geobasisinformationen bereitzustellen. Die **Katasterbehörden** bei den Landkreisen und kreisfreien Städten

Aufgabendarstellung

- können die Geobasisdaten der Liegenschaften erfassen, Grenzen ermitteln, Grenzen amtlich bestätigen und Grenzzeichen widmen,
- führen die Geobasisdaten der Liegenschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich,
- wirken an der Erfassung der Geobasisdaten des Raumbezugs und der Landschaft mit,
- stellen Geobasisinformationen bereit und
- sind berechtigt, landesweit Geobasisinformationen der Liegenschaften in analoger Form bereitzustellen, sofern sie im automa-

tisierten Abrufverfahren auf das Geobasisinformationssystem zugreifen.

Es handelt sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Bundesweit gilt das Vermessungs- und Katasterwesen als eine **hoch spezialisierte Aufgabe**. Teilweise sind deshalb die Katasterämter in anderen Bundesländern auch nicht kommunalisiert worden. In Brandenburg wurden sie im Jahr 1995 bzw. 1997 kommunalisiert. Bereits der hohe Spezialisierungsgrad spricht dafür, die Katasterbehörden im Rahmen einer Einkreisung den neuen Landkreisen zuzuordnen. Darüber hinaus darf davon ausgegangen werden, dass ein höherer Geschäftsfall zu **Synergieeffekten** in den Katasterämtern führen wird, was eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung ermöglicht. Schließlich ist zu bedenken, dass europarechtliche Vorgaben zum Aufbau einer europäischen Geodateninfrastruktur (INSPIRE-Richtlinie) einen **hohen Standardisierungsdruck** ausüben. Insgesamt ist deshalb zu empfehlen, dass nur die neuen Landkreise über Katasterämter verfügen sollen.

Empfehlung

3.11 Krankenhäuser

Eine Versorgung mit Krankenhäusern ist eine Kernaufgabe der Daseinsvorsorge. Im Gesetz zur Entwicklung der Krankenhäuser im Land Brandenburg (Brandenburgisches Krankenhausentwicklungsgesetz-BbgKHEG) ist deshalb geregelt, dass die „Sicherstellung der Krankenversorgung in Krankenhäusern eine öffentliche Aufgabe des Landes, der Landkreise und der kreisfreien Städte“ ist (§ 1 Abs. 2 BbgKHEG). Dabei bleibt es offen, ob die Landkreise und kreisfreien Städte selbst eigene Krankenhäuser errichten und betreiben oder dies gemeinnützige, private oder andere geeignete Träger (z.B. Gemeinden) tun. Damit es in Teilen des Landes zu keinem Über- oder Unterangebot an Krankenhausbetten kommt, gibt es das Instrument der Krankenhausplanung. Das Ministerium für Umwelt, Verbraucherschutz und Gesundheit (MUGV) stellt deshalb nach Anhörung des zuständigen Ausschusses des Landtages einen Krankenhausplan auf und schreibt ihn fort. Der Krankenhausplan ist mit der Krankenhausplanung des Landes Berlin abzustimmen.

Aufgabendarstellung

Der Krankenhausplan weist die für eine bedarfsgerechte regional ausgeglichene, leistungsfähige und wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung erforderlichen

1. Krankenhäuser, insbesondere nach Versorgungsgebiet, Standort und Träger, mit der Gesamtbettenzahl und den Fachabteilungen sowie
2. Schulen für Gesundheitsberufe

aus. Er beschreibt auch die für die künftige Gewährleistung einer bedarfsgerechten regional ausgeglichenen, leistungsfähigen und wirtschaft-

lichen Versorgung der Bevölkerung vorgesehene Entwicklung der Krankenhäuser und Schulen für Gesundheitsberufe. Krankenhäuser, deren Aufnahme im Krankenhausplan festgestellt ist, werden nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz gefördert. Es gibt in allen drei kreisfreien Städten Krankenhäuser, die über die Grundversorgung hinausgehen.

	Brandenburg a.d.H.	Frankfurt / Oder	Cottbus
Klinik	Städtisches Klinikum Brandenburg GmbH	Klinikum Frankfurt (Oder) GmbH	Carl-Thiem-Klinikum Cottbus GmbH
Beteiligung der Stadt/Kreis	100% (unmittelbar)	0%	100% (unmittelbar)

Tabelle 9: Krankenhäuser in den Untersuchungsstädten

Der Betrieb von Krankenhäusern stellt sich als eine Gewährleistungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte dar, die von der Gesamtverantwortung der Landesregierung für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhäusern im ganzen Land überlagert wird. Dies kommt durch das Instrument „Krankenhausplanung“ zum Ausdruck. Bei der Krankenhausplanung werden auch künftig die Bevölkerungsdichte und andererseits der Erhalt einer Grundversorgung auch in dünner besiedelten Gebieten von zentraler Bedeutung sein. Gleichzeitig signalisiert die Wahrnehmung der Aufgabe durch GmbHs – wie hier in den drei kreisfreien Städten –, dass auch wirtschaftliche Aspekte eine hohe Relevanz besitzen. Bekanntermaßen steigen die Investitionskosten je Krankenhausbett in dem Maße an, desto höher die medizinisch notwendigen technischen Ausstattungsstandards sind.

Es wird empfohlen, die **Gewährleistungszuständigkeit** im Falle einer Einkreisung den neuen Landkreisen zu übertragen. Es ist sicher damit zu rechnen, dass allein diese Übertragung keine Auswirkungen auf die Krankenhausstandorte und/oder das Leistungsangebot der Krankenhäuser hat, denn entsprechende Änderungen ergeben sich erst, wenn die vom Land zu verantwortende Krankenhausplanung – z.B. wegen des demographischen Wandels – angepasst werden würde. Als Oberzentren besitzen die kreisfreien Städte eine deutlich höhere Bevölkerungsdichte, was dafür spricht, dass auch künftig dort fachärztliche Leistungen laut Krankenhausplanung konzentriert werden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch keinen Fall gab, dass allein wegen einer Einkreisung ein Krankenhaus geschlossen bzw. „herunter“ gefahren musste.

Aufgabencharakteristika

Empfehlung

3.12 Berufsfeuerwehren

In Oberzentren muss die Feuerwehr nach § 24 Abs. 2 des Brandenburgischen Brand- und Katastrophengesetzes aus hauptamtlichen Feuerwehrangehörigen bestehen (Berufsfeuerwehr). Diese Berufsfeuerwehren sollen durch eine Feuerwehr aus ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen (Freiwillige Feuerwehr) ergänzt werden. Auf der Kreisebene gibt es zur Unterstützung der dem Landrat und dem Landkreis obliegenden Aufgaben einen Kreisbrandmeister und eine Stellvertretung. Diese Funktionen können durch Bedienstete des Landkreises oder ehrenamtlich durch Ehrenbeamte auf Zeit wahrgenommen werden.

Insgesamt handelt es sich bei der Vorhaltung von Berufsfeuerwehren also nicht um eine kreisliche Aufgabe. Die gesetzliche Pflicht, eine Berufsfeuerwehr vorzuhalten, knüpft in Brandenburg **an die Oberzentrumsfunktion** an. Insofern sind die Berufsfeuerwehren von einer Einkreisung nicht betroffen.

3.13 Freiwillige Aufgaben

Wie bereits eingangs dargestellt, stellt sich bei den freiwilligen Aufgaben, die die kreisfreien Städte wahrnehmen, nicht die Frage, „ob“ sie diese auch künftig noch erledigen „dürfen“, sondern vor allem die Frage „ob“ sie diese Aufgaben nach einer Einkreisung noch erledigen „können“. Das „Können“ hängt dabei vor allem von der finanziellen und personellen Ausstattung der kreisfreien Städte nach einer Einkreisung ab. Viele Sorgen, die mit einer Einkreisung verbunden sind, betreffen gerade den freiwilligen Aufgabenbestand. Eine vertiefte Prüfung und Analyse aller freiwilligen Aufgaben ist hier jedoch nicht möglich. Wir beschränken uns daher auf die Betrachtung des Öffentlicher Personennahverkehrs, der Sparkassen und dem besonderen Fall des Staatstheaters Cottbus.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass eine Einkreisung bei einer angemessenen finanzpolitischen Flankierung positive Effekte auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben haben kann. Eine Entlastung der Haushalte der ehemaligen kreisfreien Städte findet in folgenden Fällen unverzüglich statt:

- Teilentschuldung der ehemaligen kreisfreien Städte,
- Übernahme von Transformationskosten durch das Land,
- angemessener Umbau des Kommunalen Finanzausgleichs sowie
- Untersetzung des gesonderten Aufgabenbestandes der dann Großen kreisangehörigen Städte mit einem tragfähigen Finanzierungssystem.

Einkreisung kann positive Effekte haben

Selbst die anfallende Kreisumlage ändert hieran nichts, wenn eine Einkreisung mit dem Ziel vorgenommen wird, dass eine „schwarze Null“ im

ersten primären Ertragshaushalt der eingekreisten Stadt stehen soll und die Kreisumlage im neuen Landkreis nicht höher sein darf, als die Kreisumlage, die bisher erhoben wurde. Wie die Erfahrungen aus Sachsen zeigen, kann der positive Effekt auf die Handlungsspielräume im Bereich der freiwilligen Aufgaben sehr schnell eintreten. Unbeschadet der weiteren Feststellung von Frau Prof. Giesela Färber ist hier deshalb zunächst festzuhalten, dass es falsch ist, mit einer Einkreisung immer den Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten bei freiwilligen Aufgaben zu verbinden. Umgekehrt kann eine finanziell gut flankierte Einkreisung die Oberzentren bei der Wahrnehmung ihrer freiwilligen Aufgaben, insbesondere im Bereich der Kulturaufgaben maßgeblich unterstützen.

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Im Regionalisierungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 27. Dezember 1993 ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV als eine **Aufgabe der Daseinsvorsorge** definiert. Der ÖPNV soll laut § 2 Abs. 2 des Brandenburgischen ÖPNV-Gesetzes der Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung, der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, dem Umweltschutz und der Verkehrssicherheit dienen. Er soll so gestaltet werden, dass er eine attraktive Alternative zum motorisierten Individualverkehr darstellt. Durch Steigerung der Leistungsfähigkeit und Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs soll der motorisierte Individualverkehr, insbesondere in und zwischen Verdichtungsräumen, zurückgeführt, zumindest aber ein weiterer Anstieg verhindert werden. Zum öffentlichen Personennahverkehr gehört auch in Brandenburg der Schienenpersonennahverkehr nach § 2 Abs. 5 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im **Schienenpersonennahverkehr (SPNV)** sowie der landesbedeutsamen Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des ÖPNV ist Aufgabe des Landes. Auf Antrag eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt kann der SPNV als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, soweit abgrenzbare Strecken ohne landesweite Bedeutung im Gebiet einzelner Landkreise oder kreisfreier Städte betroffen sind. Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im Übrigen **öffentlichen Personennahverkehr** einschließlich des Ausbildungsverkehrs ist eine **freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte**.

Die **Finanzierung des ÖPNV** erfolgt auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes und aus Kompensationsleistungen des Bundes auf Grundlage des Entflechtungsgesetzes i.V.m. dem ÖPNV-Gesetz des Landes Brandenburg:

- Zur Sicherung des Angebots **im Bereich des SPNV** schließt **das Land als Aufgabenträger selbstentsprechende Leistungsverträge mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen** ab. Hierfür sind die entsprechenden Mittel in den jährlichen Haushaltsplänen veranschlagt.
- Zur Wahrnehmung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung der **Landkreise und kreisfreien Städte für den Übrigen ÖPNV** erhalten diese auf der Grundlage des ÖPNV-Gesetzes entsprechende Zuweisungen. Diese enthalten auch die Mittel zur Finanzierung des **Ausbildungsverkehrs**.

Das aktuelle ÖPNV- Gesetz ist rückwirkend zum 01. Januar 2014 in Kraft getreten. Wie das MIL hierzu öffentlich mitteilte, waren im Rahmen einer Finanzierungsreform des ÖPNV 2005 die bis dahin zersplitterten ÖPNV-Fördermittel bei den gesetzlichen Aufgabenträgern weitgehend zusammengeführt. Seitdem betrug die pauschalierte Zuweisung an die kommunalen Aufgabenträger 83 Millionen Euro im Jahr. Diese Summe wurde jetzt um zwei Millionen **auf 85 Millionen Euro jährlich** erhöht. Seit 2005 wurden zudem durchschnittlich rund 4,6 Millionen Euro pro Jahr **Fördermittel für die Infrastruktur von Straßenbahnen und Oberleitungsbussen** ausgereicht. Diese Einzelfallförderung wird jetzt in das System der Zuweisungen ab 2014 integriert. Das jährliche Fördervolumen wurde auf **5 Millionen Euro** (zusätzlich zu den 85 Millionen Euro) aufgestockt und wird den betroffenen kommunalen Aufgabenträgern pauschal zugewiesen.

Die Länder Berlin und Brandenburg sowie die kommunalen Aufgabenträger haben den Verkehrsverbund Berlin - Brandenburg GmbH (**VBB GmbH**) als Regieebene mit der Planung, Abrechnung und ähnliche Aufgaben des Personennahverkehrs beauftragt, er ist damit ein **Aufgabenträgerverbund**. Gesellschafter der GmbH sind die Bundesländer Berlin und Brandenburg sowie die 14 Landkreise und **vier kreisfreien Städte** in Brandenburg. Die Gesellschafter sind zuständig für die Bestellung von Verkehrsleistungen, die von den Verkehrsunternehmen erbracht werden. Der VBB koordiniert die unterschiedlichen Interessen der Partner und übernimmt dabei das Management des öffentlichen Personennahverkehrs. Er soll außerdem als Schnittstelle zwischen Kunden, Verkehrsunternehmen und politischen Gebietskörperschaften fungieren.

Alle Untersuchungsstädte führen ihren ÖPNV durch **städtische GmbHs** aus und verfügen über einen **schienengebundenen ÖPNV**. Sie sind Partner der VBB-GmbH, d.h. die drei städtischen GmbH werden vom VBB mit koordiniert.

	Cottbus	Brandenburg a.d.H.	Frankfurt (Oder)
Gesellschaft	Cottbus Verkehr GmbH	Verkehrsbetriebe Brandenburg a.d.H. GmbH	Stadtverkehrs- gesellschaft mbH Frankfurt (Oder)
Streckennetz in km	23,7 km	38,9 km	43,0 km
Linien	3	4	5

Tabelle 10: ÖPNV Strukturen (Cottbus: Stand 31.12.2007)

Zusammenfassend zeigt sich das Bild einer **im Wesentlichen freiwilligen kommunalen Aufgabe**, die die Landkreise und kreisfreien Städte mit finanzieller Unterstützung des Landes erledigen. Die Schülerbeförderung beeinflusst dabei den Umfang der Wahrnehmung dieser Aufgabe in den dünner besiedelten Regionen des Landes maßgeblich (Landkreise), führt aber nicht dazu, dass aus der freiwilligen Aufgabe eine pflichtige wird. Der Aspekt der Schülerbeförderung tritt für die kreisfreien Städte als Aufgabenschwerpunkt eher in den Hintergrund. Hier ist die An- und Verbindung der umliegenden Regionen von größerer Bedeutung. Der innerstädtische Verkehr stellt für die kreisfreien Städte den Aufgabenschwerpunkt dar.

Im Hinblick auf eine mögliche Einkreisung der Städte Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) ist festzustellen, dass sie diese Aufgabediese in eigener Zuständigkeit fortführen können. Dies ist aber nur dann eine realistische Option, wenn die **Förderung der Aufgabe durch das Land fortgeführt** wird. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, weil alle drei Städte auch über einen schienengebundenen ÖPNV verfügen, der mit höheren Investitionskosten verbunden ist. Eine Fortführung der Förderung durch das Land ist darüber hinaus grundsätzlich anzustreben und rechtlich abzusichern, um den unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten gerecht zu werden. Dies bedeutet, dass **Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) als Oberzentren in die Fördersystematik** in einer solchen Weise **eingepasst** werden sollten, dass ihre örtlichen Interessen gewahrt bleiben. Dies stellt gegenüber anderen kreisangehörigen Städten, die ÖPNV selbst betreiben, zwar formal eine Ungleichbehandlung dar. Diese Differenzierung ist aber im Hinblick auf ihre oberzentrale Funktion und die große Bedeutung der Verkehrsanbindung in Bezug auf ihre Verflechtungsräume gerechtfertigt.

Allerdings sollte darüber hinaus durchaus ein Ansatz gewählt werden, der die **„Stadtgrenzen“ überwindet**. Schon jetzt ist dies geboten. Die Einkreisung mag ein Signal dafür sein, ein noch größeres Augenmerk diesem Aspekt zuzuwenden. Selbst ohne eine Einkreisung sollte der Stadtgrenzen überschreitende ÖPNV-Bedarf angesichts der demographi-

Aufgabencharakter

Empfehlung

schen Entwicklung eine größere Bedeutung bei der Verteilung der Fördermittel erhalten. Dies wäre bei einer Fortschreibung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung (ÖPNVfV) zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der **VBB-GmbH** erscheint es vertretbar, dass die bisherige Rechtskonstruktion fortgeführt wird. Angesichts der Bedeutung des ÖPNVs der Städte **Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder)** ist es angezeigt, dass sie **weiterhin Gesellschafter der GmbH** sind und ihre Interessen und Bedarfe vom VBB mit koordiniert werden. Dass die städtischen Verkehrsbetriebe dementsprechend auch weiterhin Partner der VBB –GmbH bleiben würden, ist dann eine logische Folge. Auch die Erfahrungen aus Sachsen zeigen, dass eine solche Vorgehensweise anlässlich einer Einkreisung sinnvoll ist (vgl. zum Beispiel Görlitz und die dortige Verkehrsgesellschaft Görlitz GmbH, die im Zweckverband „Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien“ Mitglied ist).

Sparkassen

Sparkassen sind Einrichtungen der Landkreise oder der kreisfreien Städte oder der von ihnen gebildeten Zweckverbände (Träger). Mit Ausnahme von Schwedt/Oder gestattet das Brandenburgische Sparkassengesetz (BbgSpkG) es nicht, dass Gemeinden Träger von Sparkassen sein dürfen, selbst wenn sie diese freiwillige Aufgabe wahrnehmen wollen.

Die Sparkassen sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Landkreise, kreisfreie Städte oder von ihnen gebildete Zweckverbände können Sparkassen errichten. Die Sparkassen sind dabei Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Sie sollen den Wettbewerb im Kreditgewerbe stärken. Sie sollen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand, und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse erbringen. Als öffentlicher Auftrag ist auch im brandenburgischen Landesrecht verankert, dass sie das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung befördern sollen. Sie sollen schließlich zur Finanzierung der Schuldnerberatung beitragen, soweit diese Aufgabe dem Träger der Sparkasse oder seinen Mitgliedern obliegt.

Die kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) verfügen gegenwärtig nicht über eigene Sparkassen. Sie sind vielmehr Mitglied in Zweckverbänden. Es stellt sich somit nur die Frage, ob sie auch nach einer Einkreisung Mitglied dieser Zweckverbände bleiben können.

Anlässlich der Einkreisung von Schwedt und Eisenhüttenstadt wurde in § 34 des BbgSpkG eine Sonderregelung aufgenommen, in der es heißt, dass auf kreisangehörige Städte (vormals kreisfreie Städte), die vor dem in § 16 des Kreisneugliederungsgesetzes genannten Zeitpunkt kreisfrei

waren und die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes Träger einer Sparkasse sind, die für kreisfreie Städte geltenden Bestimmungen dieses Gesetzes Anwendung finden. Im Hinblick auf eine Einkreisung von Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) liegt es nahe, diese Sonderregelung fortzuschreiben, wenn die dann kreisangehörigen Städte weiterhin Trägerinnen der Sparkassen sein wollen. Andernfalls könnte die Trägerschaft auch auf die Landkreise übergehen. Dies sollte individuell vereinbart werden.

Kultur- und Freizeiteinrichtungen

Für **Kultureinrichtungen** (Theater, Museen, aber auch Musikschulen) ebenso wie für **Freizeiteinrichtungen** (Schwimmbäder, Sportplätze) ist davon auszugehen, dass diese grundsätzlich bei den Städten im Falle einer Einkreisung verbleiben, da diese Einrichtungen freiwillig betrieben werden und hier der örtliche Bezug in der Regel dominiert. Wie eingangs erläutert, ist es für ein Oberzentrum darüber hinaus charakteristisch, dass eine örtliche Bündelung auch von Kultur- und Freizeitaktivitäten zu beobachten ist. Dies entspricht auch dem Handlungsauftrag, der dem LEP-BB entnommen werden kann.

Im Rahmen einer Einkreisung kann jedoch diskutiert werden, ob **ausnahmsweise der Übergang der Trägerschaft von Kultureinrichtungen auf einen Landkreis** angemessen erscheint, wenn die Bedeutung der Kultur- oder Sporteinrichtung von großer überregionaler Bedeutung ist und so die finanziellen Lasten besser verteilt werden können.

Es ist nicht möglich, im Rahmen dieses Gutachtens bezüglich aller Kultur- und Sporteinrichtungen der Städte Cottbus, Brandenburg a.d.H. und Frankfurt (Oder) anhand von Kennzahlen zu ermitteln, ob ausnahmsweise eine Übernahme der Einrichtung durch den Landkreis erfolgen sollte. Insoweit ist zu empfehlen, dass hierzu unter Beteiligung der zuständigen Ministerien **eine gesonderte Betrachtung** erfolgt. Dies bietet sich auch deshalb an, weil insgesamt die Kulturförderung an die veränderten Gebietsstrukturen angepasst werden müsste.

An dieser Stelle soll aber kurz auf die **Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus** eingegangen werden, weil sie auch im Interesse des Landes errichtet wurde. Die Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus wurde im Juli 2004 gegründet. Sie vereint ein Theater und ein Museum für moderne Kunst. Aufgabe der Stiftung öffentlichen Rechts ist es, durch den Betrieb des Staatstheaters Cottbus und des Kunstmuseum Dieselkraftwerk Cottbus Kunst und Kultur im gesamten Land Brandenburg zu fördern. Zuwendungsgeber der Stiftung sind das Land Brandenburg und die Stadt Cottbus jeweils zur Hälfte.

Das **Staatstheater** versteht sich als ein Modell-Ort kultureller Vorgänge, an dem gesellschaftliche Prozesse ausgehandelt und mit neuen theatri-

schen Erzählweisen Zusammenhänge zwischen Stücken, Interpretationen und dem Leben in Brandenburg entdeckt werden sollen. In dieser Funktion soll das Theater ein gesellschaftliches Zentrum der Stadt sein und zugleich eine starke Identität in der Region und im Land Brandenburg besitzen. Das heutige Große Haus des Staatstheaters ist ein besonders markanter Jugendstilbau, der am 1. Oktober 1908 eröffnet wurde und für die Stadt Cottbus auch von touristischer Bedeutung ist. Als einziges Theater im Land Brandenburg verfügt das Haus über die Sparten Schauspiel, Oper/Ballett und Philharmonisches Orchester.

Das **Kunstmuseum Dieselkraftwerk Cottbus** befindet sich im Zentrum der Stadt. Nach beinahe vierjähriger Planungs- und Bauzeit wurde ein ehemaliges Dieselkraftwerk zu einem nach internationalen Standards ausgelegten Museum umgebaut. Im Mai 2008 wurde das Dieselkraftwerk seiner neuen Bestimmung übergeben. Das Kunstmuseum entstand 1977 als Teil einer Abteilung des einstigen Bezirksmuseums. Im Jahr 1984 wurden daraus die „Staatlichen Kunstsammlungen Cottbus“, die 1991 in ein Landesmuseum, die „Brandenburgischen Kunstsammlungen Cottbus“ überführt wurden. Das Museum beherbergt nach eigenen Angaben insgesamt mehr als 24.000 Kunstwerke, darunter über 580 Gemälde, 120 Skulpturen, 4.000 grafische Blätter und Objekte, 3.200 Prints und Fotoarbeiten sowie 15.200 Plakate.

Gemäß eines Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Cottbus vom 18.12.2013 soll der jährliche Zuschuss der **Stadt Cottbus 2014: 4.370.000 EUR / 2015: 4.516.000 EUR** betragen (Quelle Haushaltsplan Cottbus 2014). Bereits diese Zahlen machen deutlich, dass hier Handlungsbedarf besteht, denn für eine Stadt wie Cottbus ist ein solches Finanzvolumen nur um den Preis von Kürzungen bei anderen freiwilligen Aufgaben zu realisieren. Angesichts der großen überregionalen Bedeutung sowohl des Staatstheater wie auch des Kunstmuseums sollte hier ernsthaft geprüft werden, ob die Mitgliedschaft – und damit auch die Finanzierungsverantwortung für die Stiftung – vom Landkreis im Falle einer Einkreisung ganz oder teilweise mit übernommen wird. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob das in den Gründungspapieren dokumentierte Interesse des Landes an der Stiftung durch einen deutlichen höheren Finanzierungsanteil mit zum Ausdruck kommen sollte.

4 Zusammenfassende Empfehlungen

Ähnlich wie in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern wird in Brandenburg aufgrund der negativen demographischen Entwicklung und der finanziellen Herausforderungen für die Landeshaushalte über eine Gebiets- und Funktionalreform diskutiert. Die EK 5/2 des Brandenburgischen Landtages hat sich vor diesem Hintergrund ausführlich mit den künftigen Landes- und Kommunalverwaltungsstrukturen beschäftigt und weitgehend Einigkeit darüber erzielt, dass es zu einem Neuzuschnitt der Landkreise in einem Größenkorridor von 7-10 Landkreisen kommen soll (zur Zeit 14). Damit zusammenhängend sollte in diesem Gutachten geklärt werden, ob die bislang vier kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) sowie die Landeshauptstadt Potsdam eingekreist werden sollten.

**Kreisgebietsreform
notwendig**

Ziel derartiger Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ist in der Regel eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit, in deren Folge es auch zu einer Erweiterung des Aufgabenbestandes durch Kommunalisierungen kommen kann. Damit könnten kreisliche Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren und strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen und zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten besser ausgeglichen werden (vgl. auch Hesse 2009, S. 19). Darüber haben größere Landkreise personalwirtschaftliche Vorteile, auch im Hinblick auf die zunehmend schwierige Personalgewinnung (bspw. durch bessere Aufstiegs- und Vergütungsmöglichkeiten).

Betrachtet man die aktuellen Einwohnerzahlen der jetzigen Kreise und kreisfreien Städte sowie die Prognosen für 2030, wird deutlich, dass eine Einkreisung von Potsdam als nicht sinnvoll erscheint (vgl. 1.1). Zudem gibt es auch im Bundesländervergleich keine Städte ähnlicher Größenordnung, bei denen über eine Einkreisung nachgedacht wird (vgl. 2.1) und es gibt bundesweit keine Landeshauptstadt mit dem Status einer kreisangehörigen Stadt. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Gutachten die Einkreisungsoption von Potsdam im Detail nicht weiter betrachtet. Angesichts ihrer Einwohnerzahlen, der Notwendigkeit einer neuer Gebietsstruktur in Brandenburg sowie aufgrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern wären Cottbus, Brandenburg a.d. Havel und Frankfurt (Oder) potentielle Kandidaten für eine Einkreisung.

**Einkreisung von Potsdam
nicht sinnvoll**

Zu überprüfen war nun jedoch bezüglich der drei potentiell einzukreisenden Städte, ob durch die Einkreisung ihre Funktion als Oberzentrum beeinträchtigt wird, ob zusätzliche Verwaltungskosten entstehen, welche Aufgaben die eingekreisten Städte behalten sollten, insbesondere unter Berücksichtigung der Aspekte der Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe, wohin sie eingekreist werden sollten, wo sich der Sitz des Landkreises

befinden und wer für die Rechtsaufsicht der eingekreisten Städte zuständig sein sollte.

Betrachtet man die obige Ausführungen zur Funktion von Oberzentren und die formulierten Befürchtungen, dass es zu einem Verlust von spezialisierten und höheren Verwaltungs- und Dienstleistungsangeboten kommen würde, so kann diesen dadurch begegnet werden, dass die künftigen **Kreissitze in die einzukreisenden Städte** verlegt werden. Dadurch erhalten die einzukreisenden Städte, auch wenn es natürlich weiterhin Außenstellen in den jetzigen Kreissitzen geben wird, in der Summe eher einen Zuwachs an Verwaltungskraft. Es entsteht durch die Verlagerung eines Teils der Aufgaben in die Kreisverwaltungen auch kein Verlust der Bürgernähe, denn die Wege zur Verwaltung ändern sich nicht und für die Bürger ist es nicht wichtig, ob die Leistungen von der Kreisverwaltung oder von der Stadtverwaltung angeboten werden. Auch die Aufrechterhaltung der bisherigen freiwilligen Leistungen, z.B. für Theater, Museen, Bibliotheken, und Sportstätten, die auch vom Umland genutzt werden, ist eine wichtige oberzentrale Funktion. Hier spricht aber nichts dagegen, dass die Funktion nicht auch künftig wahrgenommen wird. Hierzu ist zum einen eine Beteiligung der Umlandgemeinden über die Kreisumlage durch den Landkreis inhaltlich gerechtfertigt (vgl. 3.10). Zum anderen sind die Einkreisungsmaßnahmen durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen des Landes zu flankieren (vgl. Gutachten Färber).

Kein Verlust der Oberzentrumfunktion

Die unmittelbare Wirkung der Einkreisung ist, dass die Stadt künftig nicht mehr für die Erfüllung der den kreisfreien Städten übertragenen Pflichtaufgaben nach Weisung sowie der überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung zuständig ist. Vor diesem Hintergrund erhalten eingekreiste Städte bundesweit einen Sonderstatus als Kompensation. Dieser soll ihnen je nach Bedeutung, Verwaltungskraft und Bevölkerungskonzentration einige ihrer bisherigen Privilegien belassen, so dass die betroffenen Einrichtungen gegenüber anderen Städten und Gemeinden auch bei der Aufgabenwahrnehmung weiterhin eine hervorgehobene Rolle innehaben (vgl. auch Hesse 2009, S. 17). Die ausführlichen Betrachtungen in Kapitel 3 kommen zu dem Ergebnis, dass die neuen einzukreisenden Städte als künftige Große kreisangehörige Städte die Aufgaben des örtlichen Trägers der **Jugendhilfe**, die Aufgaben der **unteren Bauaufsichtsbehörde** und der **unteren Denkmalschutzbehörde**, **Aufgaben im Bereich der Straßenverkehrsbehörden** sowie **Aufgaben im Bereich Asylbewerber behalten sollten**. Die Berufsfeuerwehren sind ohnehin an den Status des Oberzentrums gebunden. **Cottbus** könnte aufgrund seiner stärkeren Verwaltungskraft auch das **Gesundheitsamt** weiterhin betreiben (auf Antrag).

Aufgabenübertragungen

Hinzu kommen diejenigen Aufgaben, die nach Auffassung der Enquete-Kommission im Rahmen der Funktionalreform I unmittelbar vom Land auf die Städte übertragen werden könnten. Hierzu zählen der

Funktionalreform

Schulpsychologische Dienst sowie bestimmte hoheitlichen Aufgaben der Forstverwaltung (bspw. die Erlaubnis zum Sperren von Wald). Ferner können die eingekreisten Städte weitere und eher kleinteilige Aufgaben wahrnehmen. Darunter befinden sich **auch** diejenigen Aufgaben, die im Rahmen einer Funktionalreform II übertragen werden können.

Wie dargestellt, muss die allgemeine Kommunalaufsicht über eingekreiste Städte nicht automatisch den Landräten obliegen, sondern kann wegen der Komplexität und des Umfangs der Aufgabe auch beim Innenministerium liegen. Für Brandenburg wird angesichts der Bedeutung der einzukreisenden Städte und zur Vermeidung von Konflikten mit den neu zu bildenden Landkreisen empfohlen, die allgemeine Kommunalaufsicht in das Innenministerium zu verlagern. Vergleichbares bietet sich auch für die Sonderaufsicht hinsichtlich der zuständigen Fachministerien an. Allerdings sollten die Aufsichtsangelegenheiten im Zuge eines Einkreisungsprozesses sorgfältig anhand der einzelnen Aufgaben geprüft und festgelegt werden. Die Bezeichnung Oberbürgermeister sollte aufgrund der besonderen Bedeutung dieser Städte als Oberzentren auch weiterhin beibehalten werden.

**Kommunalaufsicht ins
Innenministerium,
Bezeichnung Oberbürger-
meister beibehalten**

Auch wenn es noch keine konkreten Modelle zur Kreisgebietsreform in Brandenburg gibt, ist es zur Beantwortung der Fragestellungen sinnvoll, sich mit möglichen Modellen einer neuen Kreiszuschnittes zu beschäftigen. Für die Gestaltung einer Neugliederung sind Annahmen über künftige Leitwerte hinsichtlich der durchschnittlichen Bevölkerungszahl, der durchschnittlichen Fläche sowie dazugehöriger Toleranzwerte notwendig. Die Leitwerte bei den jüngsten Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern schwanken zwischen Einwohnerzahlen für Kreise von 150.000 (Sachsen-Anhalt) bis 200.000 (Sachsen) sowie einer maximalen Flächenausdehnung bis zu 5.400 qm² in Mecklenburg Vorpommern (vgl. 2.1). Aus der Sicht der Gutachter ist eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 200.000 mit einem Toleranzwert von 15% sowie einer maximalen Flächenausdehnung von 5.500 qm² für Brandenburg erstrebenswert.¹⁴

**Wohin soll eingekreist
werden?**

¹⁴ In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist man sich weitgehend einig, dass Kommunen den aktuellen Herausforderungen desto besser begegnen können, je finanzkräftiger und verwaltungsstärker sie sind. Zwar ist eine „optimale Größe“ nicht ohne Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten zu benennen und Größe allein garantiert weder Finanzkraft noch Verwaltungseffizienz, allerdings ist sie eine gute Voraussetzung dafür. Die „optimale Betriebsgröße“ einer bestimmten Art von Kommune (Landkreis, Gemeinde, Samtgemeinde) lässt sich allerdings nur schwer bestimmen. Sie hängt nicht nur von der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ab, sondern auch vom Aufgabenbestand und dem Ausmaß von Bürgerbeteiligung und Bürgerbezug. Allerdings sinken in der Regel mit zunehmender Einwohnerzahl bis zu einer „optimaler Größe“ trotz gleichbleibender Leistungsqualität die notwendigen Ausgaben für die Aufgabenerfüllung pro Kopf. Dies zeigt sich

Abweichungen vom Leitbild sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte zwischen den Berlin-fernen und den Berlin-nahen Landkreisen nicht zu vermeiden. Intensive Prozesse zur Abwägung der z.T. divergierenden Zielvorgaben, die im Rahmen dieses Gutachtens nur angerissen werden können, sind daher zwingend erforderlich. Betrachtet man auf dieser Grundlage die vier fiktiven Kreisgebietsreformmodelle (vgl. Anlage 2), scheint das dort präsentierte 8+1 Modell am zweckmäßigsten zu sein. Dies hat neben der geringsten Toleranzabweichung hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche auch den Vorteil, dass eine Einkreisung von Cottbus zu keiner unausgeglichene Bevölkerungverteilung zwischen der ehemals kreisfreien Stadt und dem restlichen Landkreis (ca. 50% der Einwohner auf ca. 10% der Fläche) führt.

8+1 am zweckmäßigsten

Insgesamt überzeugen die gegen die Einkreisung vorgebrachten Einwände nicht. Die Oberzentrumsfunktion bleibt von der Einkreisung im Kern unberührt, die faktisch erwartbaren Verluste sind eher symbolischer Natur. Durch die Beibehaltung des Status des Verwaltungschefs als Oberbürgermeister, durch die Verlagerung der Kreissitze, durch die weitere Erledigung bestimmter Aufgabenwahrnehmungen, durch finanzielle Kompensationsleistungen für Übergangsproblematiken können die Nachteile kompensiert werden. In der Summe entstehen stabilere Verwaltungsstrukturen, die eine bessere Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen ermöglichen und zu einem Gewinn an politisch-administrativer Kompetenz und Kapazität führen.

Stabilere Verwaltungsstrukturen durch Einkreisung

Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass nach der politischen Grundsatzentscheidung zur Einkreisung von kreisfreien Städten, intensive politische und administrative Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse notwendig sind, um die zahlreichen Einzelaspekte einer Einkreisung zu klären. Damit dieser Prozess zielorientiert und erfolgreich geführt werden kann, ist die konkrete Vorgehensweise möglichst frühzeitig zu klären. Auch wenn an dieser Stelle kein umfassender Prozessvorschlag geliefert werden kann, ist es aus Sicht der Gutachter unerlässlich, dass insbesondere die relevanten (politischen) Akteure (vgl. 1.4) über das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß hinaus (vgl. Gutachten Mehde) eingebunden werden. Es gilt dabei einen Grundkonsens über

Weiterer Prozess

in der Regel schon an einfachen Personalstellenvergleichen (Junkernheinrich u.a. 2010, Westphal u.a. 2013). Aus vorliegenden Untersuchungen lässt sich ableiten, dass aus diesen Gründen für Kreise eine Mindestgröße von 150.000 Einwohnern und eine Zielgröße von 200.000 Einwohnern und für Einheits- bzw. Samtgemeinden Mindestgrößen von 10.000 bis 13.000 Einwohner anzustreben sind (Junkernheinrich u.a. 2010, Kuhlmann 2013). Dass großflächige kommunale Strukturen sowohl technisch als auch hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität grundsätzlich möglich sind, zeigen nicht nur Studien aus Deutschland (vgl. Seitz 2007; Ewer 2007; Gayl 2010), sondern auch ein Blick in europäische Nachbarländer, bspw. Schweden und Dänemark – beide Länder mit ausgesprochen stark ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung.

die Handlungsnotwendigkeit (demographische Entwicklung, aktuelle und künftige Finanzsituation) zu erzielen und darauf aufbauend einen möglichst konsens- und problemorientierten Lösungsansatz zu finden. Eine breite und frühzeitige Einbindung der Akteure ist zentrale Voraussetzung dafür, dass die Einkreisung mittel- und langfristig erfolgreich ist.

Ausblick: Zukunftsmodell zur Einordnung kreisangehöriger Gemeinden

In Kapitel 1.2 ist dargestellt worden, dass die Aufgabenbestände der bisherigen Großen kreisangehörigen Städte in Brandenburg wenig einheitlich sind. Dieser Zustand verstärkt sich durch die beabsichtigten Einkreisungen von Oberzentren. Es sollte daher in Zukunft versucht werden, ein Aufgabenzuordnungsmodell für kreisangehörige Gemeinden zu entwickeln, dass bei neuen Aufgaben und/oder Veränderungen der Rahmenbedingungen (z.B. demographische Entwicklung) zur Anwendung kommen könnte.

Mit kreisangehörigen Gemeinden sind im Folgenden die hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene gemeint, unbeschadet des Rechtsträgers, zu dem sie gehören. Insofern ist es nicht relevant, ob es sich um eine Einheitsgemeinde (Gemeinde, Stadt) handelt, oder um ein Amt bisheriger Prägung oder um eine Brandenburgische Amtsgemeinde, wie sie von der Enquete-Kommission beschrieben wurde. Sollte in Brandenburg ein externes Mitverwaltungsmodell zusätzlich eingeführt werden, wäre auch die "mitverwaltende Gemeinde" eine kreisangehörige Gemeinde in diesem Sinne.

Ein **Zukunftsmodell zur Einordnung dieser Gemeinden in die Wahrnehmung kreislicher Aufgaben** sollte folgende Grundsätze beachten:

- (1) Es ist immer anzustreben, dass Selbstverwaltungsaufgaben auf der unteren kommunalen Verwaltungs- und Entscheidungsebene wahrgenommen werden.
- (2) Es ist kein Dogma, das kreisliche Aufgaben nicht auf der gemeindlichen Ebene wahrgenommen werden dürfen. Eine differenzierte Aufgabenzuweisung ist rechtlich möglich und fachlich sinnvoll, wenn dies dazu führt, dass der in Ziff. 1 genannte Grundsatz verwirklicht werden kann.
- (3) Eine differenzierte Aufgabenzuordnung kann aber mit wirtschaftlichen, und fachlichen Nachteilen verbunden sein („Schweizer Käse der Zuständigkeiten“). Es ist deshalb immer sorgfältig zu prüfen, ob eine differenzierte Aufgabenzuweisung gemäß Ziff. 2 sinnvoll ist.
- (4) Bei einer differenzierten Aufgabenzuordnung sollten zwei Klassen kreisangehöriger Gemeinden zugrunde gelegt werden: kreisangehörige Gemeinden in Oberzentren (faktisch die bisher kreisfreien Städte) sowie die kreisangehörigen Gemeinden, die für mindestens 35.000 Einwohner zuständig sind (darunter die bisherigen Großen kreisangehörigen Städte).

- (5) Immer wenn kreisangehörige Gemeinden kreisliche Aufgaben wahrnehmen, gleichgültig ob es sich um Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder um Selbstverwaltungsaufgaben handelt, ist die Finanzierung der Aufgaben abzusichern. Dabei ist darauf zu achten, dass es einen Anreiz dafür gibt, die kreislichen Aufgaben auf der gemeindlichen Ebene möglichst wirtschaftlich wahrzunehmen.

Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) 2014a: Statistischer Bericht, Allgemeinbildende Schulen im Land Brandenburg Schuljahr 2013/2014. Online verfügbar: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Statistiken/statistik_SB.asp?Ptyp=700&Sageb=21001&creg=BBB&anzwer=2
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) 2014b: Statistischer Bericht, Leistungen an Asylbewerber im Land Brandenburg 2013. Online verfügbar: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statistiken/statistik_sb.asp?sageb=22002&PTyp=700&creg=BB&anzwer=5&bok=1&bbok=1
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) 2005: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Aring, Jürgen (2010): Zentrale Orte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Die zukünftige Rolle der zentralen Orte. Dokumentation zur Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. Mainz. S. 24-35.
- Bauer, Hartmut / Christiane Büchner / Jochen Franzke (Hrsg.) Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen.
- Bericht der Enquetekommission (2009): Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Herausgegeben von Thüringer Landtag. Erfurt.
- Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg, Potsdam 2004.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzeptes in Geographie und Raumplanung. In: Erdkunde 50, S. 9-25.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil / Kuhlmann 2010, 89-110
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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, Potsdam.
- Bogumil, Jörg et al. (2010): Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt - empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere in der Abwasser-, der Abfallentsorgung und im Krankenhaussektor, Schriftenreihe des Ministerium für Ministers für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes NRW, Düsseldorf.

- EK5/2 Brandenburg 2013: Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“, Potsdam
- Eilers, Hans-Heinrich: Kommunalrechtliche Sonderstellung kreisangehöriger Mittelstädte in der Bundesrepublik, Göttingen 1968.
- Ewer, Wolfgang (2007): Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform. <http://192.124.238.252/widut/PDFVZ/1226.pdf>
- Freiherr von Gayl, Johannes (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS, S. 125-142.
- Frenzel, Albrecht: Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen: eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, Baden-Baden, 1995.
- Färber, Gisela/Wieland, J.: Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern, Speyer, 2008.
- Hesse, Joachim Jens (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein.
- Hesse, Jens Joachim (2009): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte, Berlin
- Hesse, Jens Joachim/Götz, A (2009): Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden,
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Bach, Tobias/Jantz, Bastian (2007): Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg. Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards. Potsdam
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Brand, Stephan/Holler, Benjamin (2010): Ausgabenintensität und Gemeindegröße, Kaiserlautern
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (Hrsg.) 2013: Kooperation zwischen der Stadt Wilhelmshaven und dem Landkreis Friesland Verwaltungs- und Organisationsgutachten - Teil A. Köln.
- Köstering, Heinz: Kreisgebietsreform im Land Brandenburg, Ein Beitrag zum Aufbau der Verwaltung in den neuen Bundesländern, DÖV 1992, S. 721 ff.; der Beitrag erschien vor der Beschlussfassung über die Einkreisung.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Kreisfreie Stadt Delmenhorst: Gutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit der geplanten Einkreisung der Stadt Delmenhorst, Würzburg 1975;
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, in. AfK Jg. 15 (1976), S. 85 ff.
- Koch, Jörn (2006): Einkreisung kreisfreier Städte. Eine verwaltungswissenschaftliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel niedersächsischer Städte. Dissertation des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück, Bad Iburg.
- Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp, Schwab, Christian, Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp, Schwab, Christian, Zeitz, Dirk (2012): Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, er-

- stellt im Auftrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Brandenburger Landtag, Speyer
- Land Brandenburg (2011): Personalbedarfsplanung 2015 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung.
- LT-Drucksache 4/3410: Bericht über die Ergebnisse der Aufgabenkritik. Landtag Brandenburg, Potsdam
- Landtag Brandenburg LT-Drucksache 5/5774: Personalbedarfsplanung 2018. Landtag Brandenburg, Potsdam
- Pappermann, Ernst: Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis. Neue Aspekte nach Durchführung der Gebietsreform besonders aus nordrheinwestfälischer Sicht, in: VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163 ff.
- 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.
- Seitz, Helmut (2007): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, 585-764.
- Unruh, Georg Christoph v.: Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965 – 1978, Hannover 1978.
- Westphal, Volker-Gerd/Glapiak, Thomas/Schrandt, Felix (2013): Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg, in: Verwaltung und Management Heft 5, S. 237-244.

Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 1: Landkreise in Brandenburg</i>	9
<i>Tabelle 2: Kreisfreie Städte in Brandenburg</i>	10
<i>Tabelle 3: Große kreisangehörige Städte in Brandenburg</i>	11
<i>Tabelle 4: kreisangehörige Städte in Brandenburg</i>	14
<i>Tabelle 5: Große Kreisstädte mit Oberzentrumsfunktion</i>	25
<i>Tabelle 6: SGB II Quoten in ausgewählten Städten und Landkreisen</i>	39
<i>Tabelle 7: Optionskommunen</i>	40
<i>Tabelle 8: Abfallentsorger in den Untersuchungsstädten</i>	50
<i>Tabelle 9: Krankenhäuser in den Untersuchungsstädten</i>	53
<i>Tabelle 10: ÖPNV Strukturen (Cottbus: Stand 31.12.2007)</i>	57
<i>Tabelle 11: Landkreise Sachsen-Anhalt</i>	72
<i>Tabelle 12: Landkreise Sachsen</i>	72
<i>Tabelle 13: Landkreise Mecklenburg-Vorpommern</i>	73

Abkürzungsverzeichnis

AM	Autobahnmeisterei
BbgStrG	Brandenburgischen Straßengesetzes
EK	Enquetekommission
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LHO	Landeshaushaltsordnung
LS	Landesbetrieb Straßenwesen
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
MI	Ministerium des Innern
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
SBV	Straßenbauverwaltung
SM	Straßenmeisterei
TöB	Träger öffentlicher Belange

Anlagen

Anlage 1: Kreisgebietsreformen seit 1999

Sachsen Anhalt 2007

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner 2012	Einwohner 2025
Altmarkkreis Salzwedel	2.293	86.878	72.363
Anhalt-Bitterfeld	1.453	168.475	143.805
Börde	2.366	174.001	147.359
Burgenlandkreis	1.413	186.081	156.127
Harz	2.104	223.094	190.061
Jerichower Land	1.577	92.367	76.762
Mansfeld-Südharz	1.449	144.735	112.255
Saalekreis	1.433	189.217	165.334
Salzlandkreis	1.426	201.210	164.586
Stendal	2.423	116.666	97.291
Wittenberg	1.930	130.699	107.957
Durchschnitt (Min./Max.)	1.859 (1.413/ 2.423)	155.766 (86.878/223.094)	130.539 (72.363/190.061)

Tabelle 11: Landkreise Sachsen-Anhalt

Quellen: Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>, Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung vom 11.11.2005 (GVBl. LSA S. 692) (Landtagsdrucksache 4/2182 mit Begründung) <http://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp4/drs/d2182lge.pdf>

Sachsen 2008

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner 2012	Einwohner 2025
Bautzen	2.391	310.898	273.500
Erzgebirgskreis	1.828	355.275	307.300
Görlitz	2.106	264.673	232.100
Leipzig	1.647	259.207	241.800
Meißen	1.452	244.717	223.900
Mittelsachsen	2.112	317.204	277.500
Nordsachsen	2.020	198.629	182.000
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	1.654	245.927	232.200
Vogtlandkreis	1.412	236.227	205.000
Zwickau	949	330.294	288.500
Durchschnitt (Min./Max.)	1.757 (949/2.391)	276.506 (198.629/ 355.275)	246.582 (182.000/ 307.300)

Tabelle 12: Landkreise Sachsen

Quellen: Bevölkerungsprognose Sachsen
<http://www.statistik.sachsen.de/bevprog/km.jsp>, Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 (SäGVBl. S. 102) (Landtagsdrucksache 4/8811 mit Begründung) http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=8811&dok_art=Drs&leg_per=4&pos_dok=1

Mecklenburg-Vorpommern 2011

Landkreis	Fläche qkm	Einwohner 2012	Einwohner 2030
Ludwigslust-Parchim	4.750	212.373	195.226
Mecklenburgische Seenplatte	5.468	264.261	213.406
Nordwestmecklenburg	2.117	155.801	147.517
Rostock	3.421	210.732	185.311
Vorpommern-Greifswald	3.927	239.291	223.871
Vorpommern-Rügen	3.188	223.718	195.481
Durchschnitt (Min./Max.)	3812 (2.117/5.468)	217.696 (155.801/264.261)	193.807 (147.517/223.871)

Tabelle 13: Landkreise Mecklenburg-Vorpommern

Quellen: Bevölkerungsprognose Mecklenburg-Vorpommern
http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/bhf/Analysen_Aufsaeetze/Themenheft_Bevoelkerungsprognose/AktualisiertePrognose.pdf (Seite 11), Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12.07.2010 (GVBl. MV S. 366) (Landtagsdrucksache 5/2683 mit Begründung, Leitbild Landtagsdrucksache 5/1409) <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/dokumentnummer> (Nr. eingeben, Direktlink geht nicht)

Anlage 2: Fiktive Kreismodelle für Brandenburg

Bei einer Einkreisung könnten folgende fiktive Kreismodelle der Diskussion zu Grunde gelegt werden:

- Einkreisung vornehmen (FF zu MOL, BRB. zu HVL, CB zu SPN).
- Kleinste verbleibende Landkreise (nur Einwohnerbezug) werden mit dem kleinsten der Nachbarlandkreise zusammengelegt. Falls die Mindesteinwohnerzahl dadurch nicht erreicht wird, wird der wiederum nächstkleinste Landkreis dazu genommen.
- Leitwert von 200.000 Einwohner im Jahr 2030 (Toleranz 15%)
- Flächenhöchstwert 5.500 qm²

Modell 11+1

Landkreis	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)	Fläche
Potsdam	159.456	187.314	187 km ²
SPN + Cottbus	220.091	190.018	1.811 km ²
HVL + Brandenburg H.	224.443	212.165	1.945 km ²
MOL	186.925	172.557	2.127 km ²
Prignitz + OPR	177.924	146.213	4.632 km ²
EE + OSL	222.861	182.977	3.105 km ²
Uckermark + Barnim	295.677	266.077	4.552 km ²
Dahme-Spreewald	160.314	154.679	2.261 km ²
OHV	202.162	189.667	1.795 km ²
LOS-FF	235.584	209.384	2.389 km ²
TF	159.686	145.363	2.092 km ²
Potsdam-Mittelmark	204.388	194.246	2.575 km ²

3 Landkreise erreichen den Leitwert von mind. 200.000 Einwohnern (2030), 5 weitere Landkreise (rot) liegen innerhalb einer tolerierten Unterschreitung von 15%, 4 Landkreise (rot fett) bleiben jedoch deutlich unterhalb des Leitwerts. Insgesamt scheint dieses Modell nicht ausreichend zu sein, um die obigen Zielvorstellungen zu erreichen.

Modell 9+1

Landkreis/kreisfreie Stadt	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)	Fläche
Potsdam	159.456	187.314	187 km ²
SPN + Cottbus	220.091	190.018	1.811 km ²
HVL + Brandenburg H.	224.443	212.165	1.945 km ²
Prignitz + OPR	177.924	146.213	4.632 km ²
EE + OSL	222.861	182.977	3.105 km ²
Uckermark + Barnim	295.677	266.077	4.552 km ²
OHV	202.162	189.667	1.795 km ²
LOS+ MOL+-FF	422.509	381.941	4.516 km ²
TF+ Dahme-Spreewald	320.000	300.042	4.353 km ²
Potsdam-Mittelmark	204.388	194.246	2.575 km ²

Leitbildgerechtigkeit:

4 Landkreise erreichen den Leitwert von mind. 200.000 Einwohnern (2030), 5 weitere Landkreise (rot) liegen innerhalb einer tolerierten Unterschreitung von 15%, und nur ein Landkreis (PR+OPR) bleibt weiterhin deutlich unterhalb des Leitwerts. Auch in diesem Modell erreicht mehr als die Hälfte der neuen Landkreise nicht die obigen Zielvorstellungen hinsichtlich der Einwohnerzahl.

Modell 8+1

Landkreis/kreisfreie Stadt	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)	Fläche
Potsdam	159.456	187.314	187 km ²
SPN + Cottbus + EE + OSL	442.952	372.995	4.916 km ²
HVL + Brandenburg H.	224.443	212.165	1.945 km ²
Prignitz + OPR	177.924	146.213	4.632 km ²
Uckermark + Barnim	295.677	266.077	4.552 km ²
OHV	202.162	189.667	1.795 km ²
LOS+ MOL+-FF	422.509	381.941	4.516 km ²
TF+ Dahme-Spreewald	320.000	300.042	4.353 km ²
Potsdam-Mittelmark	204.388	194.246	2.575 km ²

Leitbildgerechtigkeit:

5 Landkreise erreichen den Leitwert von mind. 200.000 Einwohnern (2030), 3 weitere Landkreise (rot) liegen innerhalb einer tolerierten Unterschreitung von 15%, und nur ein Landkreis (PR+OPR) bleibt weiterhin deutlich unterhalb des Leitwerts. In diesem Modell erreichen mehr als die Hälfte der Landkreise die obigen Zielvorstellungen hinsichtlich

der Einwohnerzahl. Es kommt zu keiner Überschreitung des Flächenleitwerts. Darüber hinaus wird die unausgeglichene Bevölkerungsverteilung zwischen der dann ehemals kreisfreien Stadt Cottbus und dem übrigen Landkreis vermieden. Dieses Modell scheint die obigen Zielvorstellungen am besten umzusetzen.

Modell 7+1

Landkreis/kreisfreie Stadt	EW 2012 (auf Basis Zensus)	EW 2030 (vor Zensus)	Fläche
Potsdam	159.456	187.314	187 km ²
SPN + Cottbus + EE + OSL	442.952	372.995	4.916 km ²
HVL + Brandenburg H.	224.443	212.165	1.945 km ²
Prignitz + OPR + OHV	380.086	335.880	6.427 km ²
Uckermark + Barnim	295.677	266.077	4.552 km ²
OHV	202.162	189.667	1.795 km ²
LOS+ MOL+-FF	422.509	381.941	4.516 km ²
TF+ Dahme-Spreewald	320.000	300.042	4.353 km ²
Potsdam-Mittelmark	204.388	194.246	2.575 km ²

Leitbildgerechtigkeit:

6 Landkreise erreichen den Leitwert von mind. 200.000 Einwohnern (2030), 2 weitere Landkreise (rot) liegen innerhalb einer tolerierten Unterschreitung von 15%. Der Landkreis PR + OPR + OHV überschreitet jedoch den Flächenhöchstwert von 5.500 km² um gut 1.000 km² und wäre damit der flächenmäßig größte Landkreis in Deutschland. Zwar sind Überschreitungen von Flächenleitwerten im Rahmen von Kreisgebietsreformen nicht ungewöhnlich (bspw. in Mecklenburg-Vorpommern) und sachlich mitunter notwendig. Jedoch entsteht in diesem konkreten Fall ein sehr „schlauchförmiger“ Landkreis mit großen innerkreislichen Entfernungen. Ob in solch einem Kreiszuschnitt das ehrenamtliche Engagement und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Landkreis gewährleistet werden kann, erscheint fraglich.

Anlage 3: Kreisliche Aufgaben, die von Großen kreisangehörigen Städten wahrgenommen werden

Aufgabe	Rechtsgrundlage	tatsächlich wahrgenommen von					
		BER	EBW	EH	FAL	OBG	SDT
Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr	§ 47 Abs. 3 OBG „Die Kreisordnungsbehörden und die örtlichen Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder sind für ihr jeweiliges Gebiet unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörden an Gefahrenstellen zuständig für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr.“		✓	✓			✓
Namensänderungen	§ 1 Abs. 2 Verordnung über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten „Zuständige Behörde für die Änderung eines Familiennamens und Vornamens ... ist die Kreisordnungsbehörde, in den Großen kreisangehörigen Städten Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Falkensee, Oranienburg und Schwedt/Oder die örtliche Ordnungsbehörde.“		✓	✓	✓	✓	✓
Verfolgung/Ahndung von OWi nach Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz	§ 1 Abs. 3 SchwAGZV „Die Aufgaben nach Absatz 2 werden in den Großen kreisangehörigen Städten Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder von den örtlichen Ordnungsbehörden wahrgenommen.“		✓	✓			✓
Verfolgung/Ahndung von OWi nach Verkehrsordnungswidrigkeitenzuständigkeitsverordnung, soweit an Gefahrenstellen für Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr zuständig	§ 2 Abs. 2 VOWiZustV „Soweit die in § 47 Abs. 3 des Ordnungsbehördengesetzes genannten Behörden für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr zuständig sind, sind sie auch für die Verfolgung und Ahndung der von ihnen festgestellten Ordnungswidrigkeiten zuständig.“		✓	✓			✓
Erteilung von Ausnahmen vom Bauverbot nach § 5 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm	§ 8 Abs. 1 ImSchZV „Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte , denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbe-		✓				✓

	<p>hörde nach § 51 Absatz 1 Satz 2 der Brandenburgischen Bauordnung übertragen wurden, sind zuständig für die Entscheidung über die Erteilung von Ausnahmen vom Bauverbot nach § 5 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm.“</p> <p>§ 51 Abs. 1 S. 2 BbgBO</p> <p>„Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte, denen diese Aufgabe übertragen ist, nehmen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahr.“</p>						
Trägerschaft für weiterführende allgemeinbildende Schulen	<p>§ 99 Abs. 2 i.V.m. § 100 Abs. 2 Sätze 1 BbgSchulG</p> <p>„Große kreisangehörige Städte ... gemäß § 1 Abs. 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg können Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen sein. Andere Gemeinden oder deren Zusammenschlüsse können Träger von weiterführenden allgemein bildenden Schulen sein, 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.“</p>						
Aufgaben nach der Handwerksordnung, insbesondere Maßnahmen zur Verfolgung der unerlaubten Handwerksausübung	<p>VO über die Zuständigkeit nach der HandwO:</p> <p>„Die Landkreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden sowie die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder als örtliche Ordnungsbehörden sind zuständige Behörde nach ... der Handwerksordnung ...“</p>		✓	✓			✓
Aufgaben der Versicherungsämter nach Sozialgesetz	<p>§ 1 Abs. 1 ZuVO SGB</p> <p>„Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder sind zuständige Behörden (Versicherungsämter) im Sinne des § 92 Satz 1 des Sozialgesetzbuches ...“</p>		✓	✓			✓
Verfolgung/Ahndung von OWi nach Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz, Asylverfahrensgesetz	<p>§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 AAZV:</p> <p>„Ausländerbehörden sind die kreisfreien Städte und Landkreise als Kreisordnungsbehörden sowie die großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt und</p>			✓			✓

	Schwedt/Oder als örtliche Ordnungsbehörden.“						
Ausländerbehörde i.S.v. § 71 Abs. 1 AufenthG	§ 1 Abs. 1 AAZV: „Ausländerbehörden sind die kreisfreien Städte und Landkreise als Kreisordnungsbehörden sowie die großen kreisangehörigen Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder als örtliche Ordnungsbehörden.“			✓			✓
Ausführung Abschnitt 1 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes; Verfolgung/Ahndung von OWi nach § 14 Abs. 3 BEEG	§ 1 Abs. 1 BEEGZV „Zuständige Behörden für die Ausführung der Abschnitte 1 bis 3 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes und zuständige Verwaltungsbehörden für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Sinne des § 14 Abs. 3 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Große kreisangehörige Stadt Schwedt/Oder. ...“						✓
Vollzug straßenverkehrsrechtlicher Aufgaben im Bereich StVO, StVZO, FeV, Fahrlehrerrecht, Ferienreiseverordnung	§ 4 Abs. 3 StVRZV „Die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt sind Straßenverkehrsbehörde im Sinne des § 44 Absatz 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung für die in Absatz 2 Nummer 1 bis 5 aufgeführten Aufgaben.“		✓	✓			✓
Aufgaben nach dem Personenbeförderungsgesetz	§ 4 Abs. 1 PBefGZV „Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder sind zuständig für die...“		✓	✓			✓
untere Bauaufsichtsbehörde	§ 51 Abs. 1 S. 2 BbgBO „Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Großen kreisangehörigen Städte, denen diese Aufgabe übertragen ist, nehmen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahr. “		✓				✓
Durchführung der Energieeinsparverordnung	§ 1 BbgEnEVZV „Die unteren Bauaufsichtsbehörden sind zuständig für die Durchführung der Energieeinsparverordnung ...“		✓				✓
Aufgaben nach dem Immissionsschutzgesetz: Beschränkung oder Verbot des Kraftverkehrs und Zulassung von Ausnahmen;	§ 11 Abs. 1 ImSchZV „Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder als Straßenverkehrsbehörden ... sind		✓	✓			✓

<p>Vollzug der VO über kleine und mittlere Feuerungsanlagen</p>	<p><i>zuständig</i> 1. ...“ § 12 ImSchZV „Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder sind als Sonderordnungsbehörden für den Vollzug der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV) zuständig, ...“</p>		✓	✓			✓
<p>Aufgaben nach dem Schornsteinfegerhandwerksgesetz als untere Bauaufsichtsbehörden</p>	<p>§ 1 Abs. 2 SchfZV „Die in der Anlage genannten ... Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde die nach der Brandenburgischen Bauordnung bestimmten unteren Bauaufsichtsbehörden als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr.“</p>		✓				✓

B: Rechtswissenschaftlicher Teil

1 Ausgangslage

Die Verfassung des Landes Brandenburg (LV) regelt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Art. 97. Nach Abs. 1 haben Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung. Den davon umfassten Zuständigkeitsbereich umschreibt Abs. 2. Danach erfüllen „Gemeinden und Gemeindeverbände (...) in ihrem Gebiet **alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft**, die nicht nach dieser Verfassung oder kraft Gesetzes anderen Stellen obliegen“.

Anders als das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 differenziert die LV bei der Definition der Garantiegehalte nicht zwischen gemeindlichen Aufgaben und solchen der Gemeindeverbände bzw. Landkreise. Die Formulierung lässt also die Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Gemeinden und jenen der Landkreise offen. Demgegenüber unterscheidet das Grundgesetz sehr deutlich zwischen den beiden Ebenen. Während den Gemeinden die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ zugewiesen werden, gibt es bei den **Gemeindeverbänden** nach Satz 2 der Vorschrift von vornherein nur einen **gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich**, diese verfügen also „über keine originären Kompetenzen“¹⁵. Das Bundesverfassungsgericht hat das dahingehend verstanden, dass es keinen Anspruch gegenüber dem Gesetzgeber gibt, einen bestimmten Aufgabenkreis übertragen zu bekommen.¹⁶ Der Gesetzgeber ist aber verpflichtet, in einem gewissen Umfang Aufgaben in den eigenen Wirkungsbereich zu übertragen.¹⁷

Aufgabenverteilung

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (BbgVerfG) hat allerdings die **Unterschiede** zwischen der Regel der LV und dem GG im

¹⁵ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994, Az. 9/93, C.2.b), S. 9 (die bei den zitierten Entscheidungen des BbgVerfG genannten Seitenzahlen beziehen sich nicht auf offizielle Umdrucke, sondern entstammen Ausdrucken von der Internetseite des Gerichts – <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de>); vgl. auch BVerfGE 79, 127 (150): „Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG sichert den Gemeindeverbänden – und damit den Kreisen – anders als Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden gerade keinen bestimmten Aufgabenbereich“.

¹⁶ BVerfGE 83, 363 (383); 119, 331 (352 f.); vgl. auch BVerfGE 79, 127 (150 f.).

¹⁷ BVerfGE 83, 363 (383); 119, 331 (353).

Ergebnis **eingeebnet**¹⁸: Art. 97 LV weiche, „auch wenn dort die Gemeindeverbände (Landkreise) in Bezug auf die örtlichen Aufgaben mit genannt werden, von dem durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vorgenommenen Aufgabenverteilungsprinzip nicht ab“¹⁹. „Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 97 LV“ lasse „keine Anhaltspunkte dafür erkennen, dass eine von Art. 28 Abs. 2 GG inhaltlich abweichende Regelung geschaffen werden sollte“.²⁰ Durch eine grundgesetzkonforme Auslegung wird das in Art. 28 Abs. 2 GG vorgesehene Aufgabenverteilungsprinzip zwischen Landkreisen und Gemeinden der Rechtsprechung zugrunde gelegt.²¹ Dementsprechend verfügen die Landkreise „über keine originären Kompetenzen“, vielmehr werden ihnen „vom Gesetzgeber – subsidiär – Aufgaben zugewiesen, deren ordnungsgemäße Erfüllung durch die Gemeinden nicht sichergestellt ist“.²²

Anders als Art. 28 Abs. 2 GG weist Art. 97 LV keinen Gesetzesvorbehalt auf. Dennoch ist auch in Brandenburg davon auszugehen, **dass in das Selbstverwaltungsrecht eingegriffen werden darf und damit der Gesetzgeber eine Gestaltungsmöglichkeit hat.**²³ Allerdings bestehen selbstverständliche **Grenzen dieser Eingriffsbefugnis**. Eine absolute Grenze stellt der sogenannte **Kernbereich** dar. Das BbgVerfG hat angenommen, dass ein gegen Eingriffe absolut geschützter Kernbereich nur hinsichtlich der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung besteht, der dann, wenn Eingriffe nur einzelne Gemeinden betreffen, nicht berührt sein kann.²⁴ Außerhalb dieses Kernbereichs gilt nach der **Rastede-Entscheidung** des Bundesverfassungsgerichts bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein gemeindespezifisches Aufgabenverteilungsprinzip.²⁵

Grenzen der Eingriffsmöglichkeit

¹⁸ Kritisch zur Vorgehensweise: *Nierhaus*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg, 2003, S. 75 (76 ff.).

¹⁹ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.2.b), S. 9; vgl. auch BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, B.II.1.a., S. 13; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97.

²⁰ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.2.b), S. 9.

²¹ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.2., S. 9 f.

²² BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 9.

²³ *Lieber*, in: ders./Iwers/Ernst (Hrsg.), Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 97, S. 595.

²⁴ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.1., S. 8.

²⁵ BVerfGE 79, 127 (150); zur Frage der Rechtfertigung von Eingriffen zusammenfassend etwa *Tettinger/Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2, Rn. 185 ff.

Ein Entzug von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist – der Grundrechtsprüfung nicht unähnlich –, **rechtfertigungsbedürftig**: „Eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“²⁶. „Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung insgesamt“ sollen „eine ‚Hochzonung‘ nicht schon aus sich heraus“ rechtfertigen, „sondern erst dann, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde“.²⁷ Insbesondere gelten die Schranken-Schranken des Willkürverbots sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.²⁸ **Will der Gesetzgeber Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter entziehen, so müssen die für die Entziehung sprechenden Gründe im Vergleich zum Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen.**²⁹ Die Anforderungen sollen „umso höher anzusetzen“ sein, „wenn die betreffende Gemeinde bereits von einer aus dem Selbstverwaltungsrecht fließenden Rechtsposition Gebrauch gemacht hat“.³⁰ Darüber hinaus ist auch darauf hinzuweisen, dass Art. 97 Abs. 4 LV eine Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände regelt, die für alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe gilt.³¹ Nach der Rechtsprechung des BbgVerfG sind „**Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** (...) mit ihren kommunalen Bestandteilen jedenfalls dann von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 97 LV noch erfaßt, wenn es sich dabei zugleich um eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft handelt“.³² An einen Aufgabenentzug werden aber geringere Anforderungen gestellt als bei den eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben.³³

²⁶ BVerfGE 79, 127 (153).

²⁷ BVerfGE 79, 127 (153).

²⁸ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.1., S. 8; *Lieber*, in: ders./Iwers/Ernst (Hrsg.), *Verfassung des Landes Brandenburg*, 2012, Art. 97, S. 595; *Nierhaus* (Verfassungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg, 2003, S. 75 [87]) hat darauf hingewiesen, dass das BbgVerfG durchgängig auch für Aufgabenhochzonungen die Verhältnismäßigkeit als Schranken-Schranke ansieht.

²⁹ BVerfGE 79, 127 (154).

³⁰ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.1., S. 8.

³¹ *Lieber*, in: ders./Iwers/Ernst (Hrsg.), *Verfassung des Landes Brandenburg*, 2012, Art. 97, S. 600.

³² BbgVerfG, Urt. v. 17.10.1996 – 5/95, B.II.1.a)cc), S. 11 ff.

³³ BbgVerfG, Urt. v. 17.10.1996 – 5/95, B.II.1.b)bb)(1), S. 13.

Wie das Grundgesetz geht auch die LV davon aus, dass das verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsrecht nur hinsichtlich der eigenen – bei den Gemeinden also der örtlichen – Angelegenheiten besteht. Die **Übertragung weiterer Aufgaben** – also solcher des Landes – an die Gemeinden und Gemeindeverbände wird von vornherein als Eingriff konzipiert.³⁴ Der Gesetzgeber wird dazu von Art. 97 Abs. 3 Satz 1 LV ausdrücklich ermächtigt. Macht das Land von dieser Möglichkeit Gebrauch, so entsteht damit die Verpflichtung, für einen Kostenausgleich zu sorgen (Abs. 3 Satz 3).

Aus der Systematik der die Kommunen betreffenden Garantiegehalte nach dem Grundgesetz wie nach Art. 97 LV ergibt sich Folgendes zu Garantiegehalten und möglichen Eingriffen:

Systematik der Garantiegehalte

- Werden den Gemeinden Aufgaben entzogen, die zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu zählen sind, so handelt es sich um einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie.
- Nach dem GG wie auch nach der Rechtsprechung des Bbg-VerfG gibt es keinen originären verfassungsrechtlichen Aufgabenbereich der Gemeindeverbände. Vielmehr müssen den Landkreisen bestimmte Aufgaben zur selbstverantwortlichen Wahrnehmung übertragen werden.
- Werden demgegenüber vom Land übertragene Aufgaben entzogen, so ist das Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich nicht berührt.³⁵ Im Gegenteil wird deutlich, dass nach der LV wie auch nach dem GG die Übertragung als Verkürzung von Rechten angesehen wird, die nach der LV zudem an einen finanziellen Ausgleich geknüpft ist.

Eine zweite Art von Eingriffen ist näher ausgestaltet: Die LV benennt als materielle Anforderung ausdrücklich, dass **Gebietsänderungen** nur aus **Gründen des öffentlichen Wohls** erfolgen dürfen (Art. 98 Abs. 1 LV). Die Anforderung einer **Anhörung** sowie die Rechtfertigung durch das öffentliche Wohl geht ersichtlich auf das Bemühen zurück, die zum Zeitpunkt des Erlasses der LV bereits etablierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gebietsreformen auch im Brandenburgi-

³⁴ Allgemein zum Eingriff durch „Aufgabenüberbürdung“: *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28, Rn. 59 ff.

³⁵ Für eine abweichende Dogmatik (vgl. etwa NdsStGH, NdsVBl. 2008, 37 [38 ff.]) bietet die LV keine ersichtlichen Anknüpfungspunkte.

schen Landesverfassungsrecht zu verankern.³⁶ Hinsichtlich des Verfahrens unterscheidet die LV zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Bei Änderungen des Gemeindegebiets muss die Bevölkerung der betroffenen Gebiete gehört werden (Art. 98 Abs. 2 Satz 3 LV, siehe dazu aber noch unten unter 5.1). Bei Gemeindeverbänden ist die Vertretung zu hören (Art. 98 Abs. 3 Satz 3 LV).

2 Kreisfreie Städte – Definition

Gemäß § 1 Abs. 2 BbgKVerf erfüllen die kreisfreien Städte „neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen“. Kreisfreie Städte bleiben also nach der Definition des Gesetzes Gemeinden, werden – auch wenn sie deren Aufgaben erfüllen – keine Landkreise. Konsequenter Weise gehören zu den Gemeinden nach der Definition der BbgKVerf neben den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auch die kreisfreien Städte (§ 1 Abs. 1 Satz 3). **Die Aufgaben, welche die kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen zusätzlich wahrnehmen, sind also nicht die originär gemeindlichen, sondern die ansonsten den Landkreisen zugeordneten.** Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sind die kreisfreien Städte Gemeinden, denen einfachgesetzlich ein weiterer Aufgabenbereich zugewiesen worden ist.³⁷

Erweiterter Aufgabenbereich

Große kreisangehörige Städte sind ebenfalls, wie § 1 in seinen Abs. 3 und 4 BbgKVerf verdeutlicht, Gemeinden, denen aber eine im Vergleich zu den übrigen Gemeinden größere Zahl von Zuständigkeiten eingeräumt werden kann. Es handelt sich gewissermaßen um einen **mittleren Status, der noch nicht an den der Kreisfreiheit heranreicht, aber gegenüber dem einer „gewöhnlichen“ kreisangehörigen Gemeinde von den Aufgaben her aufgewertet ist.** Die BbgKVerf gibt damit zu erkennen, dass Städten mit besonderer Leistungskraft ein größerer Aufgabenbereich übertragen werden kann.

Große kreisangehörige Städte

³⁶ So mit Blick auf die Gemeindeverbände: BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.I., S. 11 f.

³⁷ Vgl. zur SächsVerf: SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.2.b), S. 16; siehe auch LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011, 22/10, B.II., S. 22; 23/10, B.II., S. 23.

3 Einkreisungen

Statusänderung

Eine Einkreisung vermindert „die verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsaufgaben um die kreisliche Ebene“.³⁸ Bei einer Einkreisung handelt es sich nur in einer Hinsicht um eine Gebietsänderung: Das Gebiet der Stadt wird in keiner Weise verändert, der Zuschnitt der örtlichen Gemeinschaft in der Stadt bleibt im Vergleich zur Situation vor der Reform derselbe. Veränderungen betreffen ausschließlich ihren Status und damit primär den Aufgabenzuschnitt. Verändert wird allerdings das Gebiet des Gemeindeverbands, in den die Stadt eingegliedert wird. Die Einkreisung ist also „**ein besonderer Fall der Kreisneugliederung**“.³⁹ Schon vor diesem Hintergrund handelt es sich um einen einheitlich zu sehenden Prozess: Der **Verlust der Kreisfreiheit** der Stadt und die entsprechende **Erweiterung des aufnehmenden Landkreises** können sinnvoller Weise **nicht als getrennte Vorhaben** gesehen werden.

Die Einkreisung von ursprünglich kreisfreien Städten bewirkt für sich genommen keinen Entzug von Aufgaben, die den gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten zuzurechnen sind. **Sofern allerdings aus Anlass der Einkreisung gemeindliche Aufgaben an den Landkreis übertragen werden, gelten die allgemeinen Regeln**⁴⁰, wie sie oben im Zusammenhang mit der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geschildert worden sind – **namentlich das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung mit einer hinreichenden, am Maßstab der Verhältnismäßigkeit und des Willkürverbots zu messenden Rechtfertigung der Entziehung**. Diese werden gegenüber der einzukreisenden Gemeinde auch dann angewendet, wenn die übrigen Gemeinden die Aufgabe ebenfalls nicht erfüllen – etwa weil ein genereller Entzug zugunsten der Landkreise erfolgt ist. Im **Fall der Stadt Schwedt**, der im Zuge der Einkreisung die Trägerschaft der Sparkasse genommen worden war, hat das BbgVerfG eine Rechtfertigung speziell mit Blick auf die

³⁸ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 6.

³⁹ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 6.

⁴⁰ Vgl. etwa *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2, Rn. 49 ff. *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28, Rn. 59 ff.; *Tettinger/Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2, Rn. 185 ff.

Stadt gefordert.⁴¹ Insbesondere verlangt das Gericht eine gesonderte Darlegung und Abwägung hinsichtlich einer etwaigen Annahme der fehlenden Leistungsfähigkeit.⁴² Die Anhörung, die sich zwar auf den Verlust der Kreisfreiheit allgemein, nicht aber speziell auf die Sparkassenträgerschaft bezog, sieht es in der Entscheidung als nicht ausreichend an.⁴³

4 Einordnung der Einkreisung in der Rechtsprechung

Trotz der hier referierten Ausgangslage nehmen die Landesverfassungsgerichte an, dass auch eine eigene Beschwer der eingekreisten Gemeinde gegeben ist.⁴⁴ Dabei werden in der Herleitung durchaus unterschiedliche Aspekte herangezogen. Die wesentlichen Anknüpfungspunkte sind dabei die Bedeutung der den kreisfreien Städten im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden **zusätzlich zukommenden Aufgaben** sowie die Änderung des Kreisgebiets.

Verfassungsgerichtliche Entscheidungen

Als grundlegend ist wohl eine **Entscheidung des NWVerfGH** aus dem Jahr 1975 anzusehen, bei der es um die Einkreisung der Stadt Neuß in den Kreis Grevenbroich ging.⁴⁵ Zentraler Anknüpfungspunkt für die Annahme einer abwehrfähigen Rechtsposition ist der Status der kreisfreien Stadt: Zwischen dem der kreisfreien und dem einer kreisangehörigen Stadt bestehen demnach „so wesentliche rechtliche und politische Unterschiede, daß eine Änderung im Status die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verletzt, wenn sie nicht aus Gründen des öffentlichen Wohls nach ausreichender Anhörung der betroffenen Stadt geschieht“⁴⁶. Das Gericht bezieht sich dabei auf die Unterschiede bei den Kompetenzen, den Finanzen sowie „im Bereich des demokratischen und politischen Stellenwerts“.⁴⁷ Die Prüfung der Verfassungskonformität der Ein-

⁴¹ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93; siehe auch schon BbgVerfG, Urt.v. 22.12.1993, 9/93 EA.

⁴² BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.3.c), S. 11; vgl. auch LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.3.e), S. 37; 23/10, C.II.3.e), S. 38.

⁴³ BbgVerfG, Urt. v. 19.5.1994 – 9/93, C.3.d), S. 11.

⁴⁴ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 6.

⁴⁵ NWVerfGH, Urt. v. 7.11.1975 – 64/74, OVG 30, 312 (313).

⁴⁶ NWVerfGH, Urt. v. 7.11.1975 – 64/74, OVG 30, 312 (313).

⁴⁷ NWVerfGH, Urt. v. 7.11.1975 – 64/74, OVG 30, 312 (313); zur Erläuterung der Begrifflichkeit vom „Stellenwert“ siehe ebd., S. 314 f.

kreisung erfolgt anhand der Kriterien, die bei Gebietsreformen generell zu beachten sind.⁴⁸

Das **Bundesverfassungsgericht** (Vorprüfungsausschuss) hat die Verfassungsbeschwerde der Stadt Gießen, mit der sich diese gegen die Einbeziehung in einen neu gebildeten Landkreis Gießen wandte, nicht zur Entscheidung angenommen, da sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hatte.⁴⁹ „Die Selbstverwaltungsgarantie des Art 28 II GG“ stehe, „wie schon Satz 2 dieser Vorschrift“ zeige, „der Eingliederung einer Gemeinde in einen Landkreis nicht grundsätzlich entgegen“.⁵⁰ Die folgenden Ausführungen wenden die Maßstäbe an, die das Gericht für die Überprüfung kommunaler Gebietsreformen gefunden hatte.⁵¹ Insbesondere hält man die Einkreisung für gerechtfertigt sowie die Gebote der Systemgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit für eingehalten.⁵² Die Prognose und Wertung, dass „die Entwicklungsprobleme des Gesamt- raumes durch die Schaffung einer Stadt und Umland verbindenden Gebietskörperschaft besser gelöst werden könnten als durch zwei voneinander getrennt arbeitende kommunale Verwaltungen auf Kreisebene“ hält man für „weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar und im Übrigen vom BVerfG nicht zu überprüfen“.⁵³

Der Verfassungsgerichtshof Sachsen (**SächsVerfGH**) hat in einem Verfahren, in dem es um die Einkreisung der Stadt Plauen ging, ausdrücklich die Anwendbarkeit der Vorschrift über Gebietsreformen (Art. 88 Abs. 1 SächsVerf) ausgeschlossen, stattdessen aber einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie (Art. 82 Abs. 2 SächsVerf) angenommen.⁵⁴ Dass parallel auch eine Gebietsänderung des Kreises stattfindet, spielte in dem von der Stadt angestregten Verfahren deshalb keine Rolle, weil dieses auf subjektiven Rechtsschutz gerichtet ist.⁵⁵ Damit wird sehr deutlich herausgearbeitet, dass sich die Rechtsposition der Gemeinde nicht auf die Geltendmachung von Fragen bezieht, die die eigentliche Gebietsän-

⁴⁸ NWVerfGH, Urt. v. 7.11.1975 – 64/74, OVGE 30, 312 (315 ff.).

⁴⁹ BVerfG, NVwZ 1982, 95.

⁵⁰ BVerfG, NVwZ 1982, 95.

⁵¹ BVerfG, NVwZ 1982, 95.

⁵² BVerfG, NVwZ 1982, 95.

⁵³ BVerfG, NVwZ 1982, 95.

⁵⁴ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II., S. 15.

⁵⁵ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.1.b), S. 15.

derung, nämlich den Zuschnitt des Kreises betreffen. Die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Überprüfung wird sodann unter dem Gesichtspunkt der Folgen einer Einkreisung thematisiert. Danach „berührt die Einkreisung die Antragstellerin in einer Intensität, die mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie einer besonderen Rechtfertigung bedarf“.⁵⁶ Auswirkungen werden mit Blick auf die Finanzen, die Personalwirtschaft und die demokratische Legitimation beschrieben.⁵⁷ Das Gericht behilft sich bei der Frage der daraus folgenden Anforderungen mit einer Prüfung, die eine Festlegung ausdrücklich vermeidet: Die die Einkreisung regelnden Vorschriften seien „nämlich selbst dann mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, wenn sie an den prozeduralen und materiellen Erfordernissen einer Gebietsreform – und damit an den denkmöglich strengsten Maßstäben – gemessen werden“.⁵⁸ Auch hier erfolgt also – trotz des veränderten Einstiegs – letztlich eine Prüfung anhand der für Gebietsänderungen entwickelten Anforderungen.

Auch das **Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern** geht von einer subjektiven Rechtsposition der kreisfreien Städte aus, wobei ein klares Bekenntnis zu einem institutionellen Bestandsschutz mit Blick auf den Status vermieden wird.⁵⁹ Angeknüpft wird daran, dass auch für den Fall, dass es einen solchen Bestandsschutz nicht gibt, „eine Verfassungsbeschwerde zum Schutz des Status der Kreisfreiheit einer Stadt und damit zur Klärung des Kernbereichs der Selbstverwaltung solange zulässig sein“ müsse, „wie dieses Institut selbst nicht beseitigt ist“.⁶⁰ **Im Ergebnis sieht das Gericht den Schutz als vergleichbar mit dem einer Gemeinde an, die durch Gebietsreformen in ihrem Bestand betroffen ist, wobei betont wird, dass dieser auch nicht weiter gehen könne.**⁶¹ Das Gericht beschreibt die Bedingungen, unter denen Gebietsreformen auf der Ebene der Landkreise zulässig sind, um dann daran anknüpfend auch die kreisfreien Städte einzubeziehen: „In gleicher

⁵⁶ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.2.b), S. 16.

⁵⁷ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.2.b), S. 16.

⁵⁸ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.3., S. 17.

⁵⁹ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, B.II., S. 22; 23/10, B.II., S. 23.

⁶⁰ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, B.II., S. 22; 23/10, B.II., S. 23.

⁶¹ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.3., S. 31; 23/10, C.II.3., S. 32.

Weise ist auch im Fall der Einkreisung der Beschwerdeführerin die Anwendung dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe für Gebietsänderungen geboten, weil kreisfreie Städte nach § 7 Abs. 2 KV M-V neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben erfüllen, die den Landkreisen obliegen“.⁶² Trotz der Eigenschaft der kreisfreien Städte als Gemeinden wird also an die Rechtsposition der Kreise angeknüpft und die Einhaltung der für Gebietsreformen entwickelten Maßstäbe geprüft.

Das **BbgVerfG** hat mit Blick auf Einkreisungen mit den Aufgaben und dabei der Verminderung der „verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsaufgaben um die kreisliche Ebene“ argumentiert.⁶³ Darüber hinaus wird an den Gebietszuschnitt des Landkreises angeknüpft. Die „eigene Beschwer der eingekreisten Gemeinde“ sei schon aus dem Grund gegeben, weil die Einkreisung „**ein besonderer Fall der Kreisneugliederung**“ sei.⁶⁴ Auch hier wird also die Rechtsposition der Stadt über den Bestand der gemeindlichen Aufgaben hinaus ausgeweitet.

Insgesamt bleibt damit **die Erklärung**, wie sich die **Rechtsposition von Städten zur Abwehr von Einkreisungen** herleiten lässt, nach wie vor mit **erheblichen Zweifeln** belastet. Dass eine solche in der Rechtsprechung angenommen wird, lässt sich aber eindeutig feststellen. Von den zitierten Verfassungsgerichten wird nicht nur eine objektive Verpflichtung des Gesetzgebers angenommen, sondern den betroffenen Gemeinden auch eine subjektive Rechtsstellung eingeräumt, die eine Überprüfungsmöglichkeit vor dem jeweiligen LVerfG eröffnet. **Es ist darüber hinaus hervorzuheben, dass bei der Überprüfung die Maßstäbe angewendet werden, die für Gebietsreformen gelten.** Trotz der Tatsache, dass der Landkreis neu gegliedert wird, werden offenbar die Regeln zur Gemeindegebietsreform für einschlägig gehalten, auch wenn eine genaue Differenzierung hier kaum möglich erscheint. Demgegenüber wird grundsätzlich nicht an die Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angeknüpft, die grundlegend für den Gedanken und den Maßstab eines gemeindespezifischen Aufgabenverteilungsprinzips war (s.o.). Der Inhalt der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie wird

⁶² LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.I., S. 25; 23/10, C.I., S. 26.

⁶³ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 6.

⁶⁴ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 6.

also in der Regel nicht um die den kreisfreien Städten zugewiesenen kreislichen Aufgaben erweitert. Eine gewisse Sonderrolle spielt die zitierte Entscheidung des SächsVerfGH, der ausdrücklich nicht die Vorschrift der Landesverfassung anwenden wollte, die die Gebietsreformen regelt, dann aber doch auf die dafür entwickelten Maßstäbe zurückgreift. Dazu ist am Rande zu bemerken, dass, wie bereits geschildert, auch die auf der Rastede-Entscheidung aufbauende Dogmatik Eingriffsmöglichkeiten in den Aufgabenbestand der Gemeinde vorsieht. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält einen Gesetzesvorbehalt, der Eingriffe in den Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben bei Beachtung der entsprechenden Schranken selbstverständlich ermöglicht.

Klageberechtigt sind nach den zitierten Entscheidungen zweifelsfrei die betroffenen Gemeinden. Demgegenüber scheint ein Vorgehen der Landkreise, obwohl deren Gebiet ja das eigentlich veränderte ist, jedenfalls faktisch unüblich. Dies mag damit zusammenhängen, dass ein Gebietsgewinn in der Regel nicht als ein Eingriff wahrgenommen wird.⁶⁵ In Anbetracht der, wie geschildert, wenig eindeutigen Maßstäbe erscheint es aber keinesfalls ausgeschlossen, dass auch bei den jeweils betroffenen Landkreisen ein solcher Eingriff mit einer entsprechenden Beschwerde angenommen werden könnte. Nur klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Rechtmäßigkeitsanforderungen ein grundsätzlich einheitlich zu sehendes Reformvorhaben betreffen. Sie bestehen objektiv und damit selbstverständlich auch dann, wenn keine entsprechenden Rechtsschutzmaßnahmen der betroffenen Gebietskörperschaften zu erwarten sind. Die Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen könnte im Übrigen grundsätzlich auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 113 Nr. 2 LV) erfolgen. Vor diesem Hintergrund wäre es mit einem erheblichen Risiko behaftet, wollte man nicht die – in der Terminologie des SächsVerfGH – „strengsten Maßstäbe“ bei der Entwicklung der entsprechenden Vorhaben anwenden.

⁶⁵ Insofern offensichtlich anders als bei einer Verkleinerung des Kreisgebiets; vgl. dazu BbgVerfG, Beschl. v. 16.10.2003 – 106/03 EA; zur Rechtsposition des Landkreises dort II.1., S. 3.

5 Anforderungen an kommunale Gebietsreformen – Art. 98 LV

Vor dem eben genannten Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kommt ein Entzug der Kreisfreiheit nur in Betracht, wenn die Maßstäbe, die für kommunale Gebietsreformen gelten, bei der Konzeption der Reformen angewendet werden. Die **Anforderungen** sind inzwischen in einer Vielzahl von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte näher definiert worden.

Auch das **BbgVerfG** hat eine geradezu unübersehbare Vielzahl von Verfahren zu diesem Thema zu bewältigen gehabt⁶⁶ und dabei insgesamt recht **klare Konturen eines Anforderungsprofils** entwickelt. Zu den ausführlichen zusammenfassenden Darstellungen der Anforderungen an kommunale Gebietsreformen⁶⁷ eine weitere hinzuzufügen, ist nicht vom Gutachtenauftrag umfasst. Daher soll im Folgenden keine abschließende Darstellung dieser Anforderungen erfolgen. Wohl aber sollen Fragen angesprochen werden, die speziell für Einkreisungen relevant sind oder die konkreten Maßstäbe in Brandenburg betreffen.

Rechtsprechung des Bbg-VerfG/Maßstäbe mit Bezug zur Einkreisung

5.1 Anhörung

Die Rechtsprechung zu den aus Art. 98 Abs. 2 Satz 3 LV folgenden Verpflichtungen des Landes ist ausdifferenziert. Offenbar wird seitens der betroffenen Gebietskörperschaften bevorzugt geltend gemacht, bei der Anhörung seien Fehler gemacht worden. Hinzu kommt, dass das BbgVerfG in materiell-rechtlicher Hinsicht dem Gesetzgeber einen recht weiten Beurteilungsspielraum einräumt, was für einen deutlich strengeren Maßstab bei der Überprüfung der formellen Voraussetzungen spricht.⁶⁸ Das Gericht bemüht sich dabei in seiner Rechtsprechung augenscheinlich um eine Interpretation am Sinn und Zweck des Anhörungserfordernisses und versucht, die formellen Hürden nicht als Selbstzweck zu in-

⁶⁶ *Grünwald* (LKV 2005, 56 [58]) berichtet im Jahr 2005, dass im Kontext der landesweiten Gebietsreform 243 Verfassungsbeschwerden rechtshängig gemacht worden seien und zum Zeitpunkt des Verfassens des Beitrags noch in 168 Fällen eine Entscheidung ausstehe.

⁶⁷ Vgl. etwa *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 2, Rn. 151 ff.; aus der Zeit vor der „zweiten Welle“ der Gebietsreformen in den neuen Ländern nach wie vor einschlägig: *Stier/Landgraf*, LKV 1998, 209 (210 f.).

⁶⁸ *Grünwald*, LKV 2004, 302 (305).

terpretieren. Die **Offenheit des Art. 98 Abs. 2 Satz 3 LV** hinsichtlich der Anhörungsmodalitäten lässt nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts „Raum für jedwedes Anhörungsverfahren, sofern es sicherstellt, daß die Bevölkerung Gelegenheit erhält, ihre Meinung zu der Gebietsänderung zum Ausdruck zu bringen“.⁶⁹

Dies betrifft zunächst die Frage, **wer die Anhörung durchzuführen hat**. In Anbetracht der Vorgabe einer gesetzlichen Regelung könnte man annehmen, dass der Gesetzgeber hier selbst in der Pflicht ist. Das Bbg-VerfG hat aber eine Betrauung der staatlichen Verwaltung einschließlich der unteren Landesbehörden für zulässig gehalten.⁷⁰ Es genüge, „daß die bei der Anhörung zutage getretenen Gesichtspunkte und Argumente dem Entscheidungsträger (...) bei seiner Abwägungsentscheidung präsent waren“⁷¹.

Ausgestaltung der Anhörung

Selbstverständlich kann nur dann von einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Anhörung ausgegangen werden, wenn sowohl der **Regelungsinhalt als auch die wesentliche Begründung des Gesetzes bekannt** sind.⁷² Aus der Norm lassen sich keine detaillierten Aussagen hinsichtlich der Informationen herleiten, die der Bevölkerung zur Verfügung stehen müssen. So ist es nach der Rechtsprechung des BbgVerfG etwa ausreichend, wenn die Informationen während der üblichen Öffnungszeiten der Gemeindeverwaltung zugänglich sind.⁷³ Hinsichtlich des erforderlichen Zeitraums, innerhalb dessen in die Materialien Einsicht genommen werden kann, fragt das BbgVerfG, ob „die Tages- oder Wochenstunden der Auslegung derart kurz bemessen waren, daß die Bevölkerung ihre Interessen und Belange in das Abwägungsverfahren nicht mehr in einer zumutbaren Weise hätte einbringen können“.⁷⁴ Die Anhörungsunterlagen dürfen sich auch auf solche Dokumente – wie etwa Gutachten – beziehen, die nicht selbst vorgelegt werden,

⁶⁹ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)aa), S. 6; Urt. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.1., S. 6; wortgleich: 102/03; vgl. auch BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.1), S. 12.

⁷⁰ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)cc), S. 6 f.; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.a), S. 6.

⁷¹ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.a), S. 6; vgl. auch Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)cc), S. 7.

⁷² Vgl. – zur Anhörung von Gemeindeverbänden – BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.1., S. 12.

⁷³ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.a), S. 6.

⁷⁴ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.a), S. 6

solange eine zumutbare Möglichkeit besteht, diese zu erhalten.⁷⁵ Umgekehrt ist das BbgVerfG einer Beschwerdeführerin nicht gefolgt, die geltend gemacht hatte, bei den Unterlagen habe es sich „um eine undurchdringliche ‚Überinformation‘, ein ‚Geröll von Bedeutungslosigkeiten‘ gehandelt“.⁷⁶ Abgestellt wird dabei darauf, dass die zentrale Frage unabhängig von der Menge des vorgelegten Materials deutlich erkennbar war.⁷⁷

Eine **Anhörung der Bevölkerung** darf nach der Rechtsprechung des BbgVerfG schon durchgeführt werden, **bevor die parlamentarischen Beratungen begonnen** haben.⁷⁸ Eine in der Phase der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs durchgeführte Anhörung sei „als noch zeitnah genug (...) dem Gesetzgebungsverfahren zuzurechnen, jedenfalls wenn der förmliche Gesetzesentwurf nicht mehr lange auf sich warten gelassen hat“.⁷⁹ Nur für den Fall, dass sich im Gesetzgebungsverfahren eine wesentliche Änderung an dem Gesetzesentwurf ergibt, muss eine erneute Anhörung erfolgen.⁸⁰ Kommunale Neugliederungen sind vom BbgVerfG als Ausnahme von der Regel angesehen worden, dass es auf die ausdrückliche Erörterung von Gründen einer bestimmten Regelung im Gesetzgebungsverfahren nicht ankommt.⁸¹

Das BbgVerfG konzidiert zwar, dass „mangelnde Akzeptanz eines Gebietszuschnitts das Zusammenwachsen zu einer kommunalen Verwaltungseinheit und damit letztlich die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung vermindern“ kann.⁸² Der Gesetzgeber muss aber einer sich bei der Anhörung zeigenden Ablehnung nicht folgen, wenn auch die Stellungnahmen in das Verfahren einfließen müssen.⁸³ Das **Anhörungsergebnis** und die darin zum Ausdruck kommende Stimmung in der Einwohnerschaft sind für den Gesetzgeber **nicht bindend**, sondern stellen lediglich

⁷⁵ BbgVerfG, Urt. v. 26.8.2004 – 230/03, B.II.2.a)aa), S. 9; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.1.aa), S. 7; wortgleich: 102/03.

⁷⁶ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)bb), S. 6.

⁷⁷ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)bb), S. 6.

⁷⁸ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)dd), S. 7.

⁷⁹ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)dd), S. 7.

⁸⁰ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.a)ee), S. 7.

⁸¹ BbgVerfG, Urt. v. 17.10.1996 – 5/95, B.II.1.b)bb)(1), S. 14.

⁸² BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)bb)(1.), S. 16 (Entscheidung zu Gemeindeverbänden).

⁸³ BbgVerfG, Urt. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.b)ff), S. 15; wortgleich: 102/03; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)hh), S. 17.

einen Gesichtspunkt dar, der bei der Abwägung zu berücksichtigen ist.⁸⁴ Bei der Gliederung größerer Räume dürfen nicht nur die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten in der jeweils betroffenen Gemeinde ins Gewicht fallen.⁸⁵ Sofern im Rahmen der Anhörung Alternativvorschläge gemacht werden, erwartet das Gericht offenkundig eine hinreichende Auseinandersetzung, was in einem Fall als erfüllt angesehen wurde, in dem die vorgeschlagene Alternative ebenso wie der im Entwurf befürwortete Vorschlag anhand der allgemeinen Kriterien der Neugliederung beurteilt wurden.⁸⁶

Über den Wortlaut des Art. 98 Abs. 2 Satz 3 hinaus geht das Bbg-VerfG davon aus, dass auch die Gemeinde selbst im Gesetzgebungsverfahren anzuhören ist.⁸⁷ In Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde ist häufiger geltend gemacht worden, der Zeitraum zwischen Ladung und Anhörung sei zu kurz bemessen gewesen. Das BbgVerfG hat einen Zeitraum von weniger als vier Wochen⁸⁸ jedenfalls in einem Fall für ausreichend gehalten, in dem die Pläne zur Gebietsreform schon zuvor bekannt waren⁸⁹ und in dem später auch eine Nachfrist gesetzt wurde, innerhalb derer noch eine schriftliche Stellungnahme erfolgen konnte.⁹⁰ Auch ist ein Zeitraum von 22 Tagen in einem Fall für ausreichend gehalten worden, wobei allerdings eine Anhörung schon vor der Gesetzesinitiative der Landesregierung erfolgt und das Vorhaben der Gebietsreform schon deutlich früher angekündigt worden war.⁹¹

Anhörung der Gemeinde

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Einkreisung um eine Kreisneugliederung handelt, gleichzeitig aber gerade der betroffenen Gemein-

⁸⁴ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)ee) S. 14; Urt. v. 26.8.2004 – 230/03, B.II.2.a)bb)(5), S. 14; Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)ee)(4), S. 10; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)ee)(2), S. 12.

⁸⁵ Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)ee)(2), S. 11 f.

⁸⁶ BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)aa), S. 15 (Entscheidung zu Gemeindeverbänden).

⁸⁷ Vgl. BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.b), S. 8; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.1.bb), S. 7; wortgleich: 102/03; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.a), S. 6.

⁸⁸ Im Beschluss vom 18.5.2006 (131/03, B.II.1, S. 5) bezeichnet das BbgVerfG einen Zeitraum von vier Wochen und zwei Tagen zwischen Ladung und Anhörungstermin als „zwar kurz, aber zur Vorbereitung einer sachgerechten Stellungnahme unter Beteiligung der Gemeindevertretung ausreichend“.

⁸⁹ Vgl. zu diesem Kriterium auch BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.1)b), S. 13 (Stellungnahme der Kreistage); siehe auch BbgVerfG, Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.1., S. 5.

⁹⁰ BbgVerfG, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.1.bb), S. 7 f.; wortgleich: 102/03; BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.b), S. 7.

⁹¹ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.b)cc), S. 10.

de eine eigene wehrfähige Rechtsposition eingeräumt wird, sollten **bei einer Einkreisung Art. 98 Abs. 2 Satz 3 wie auch Abs. 3 Satz 3 LV** angewendet werden.

5.2 Gesetzgebungsverfahren/Ergebnisoffenheit

Für die Frage der politischen Entscheidungsfindung kann von Bedeutung sein, wie streng die Maßstäbe sind, anhand derer das Verfassungsgericht prüft, ob eine **Entscheidung über Gebietsreformen „ergebnisoffen“ getroffen** wurde. Wird von Seiten der jeweiligen Beschwerdeführer eine fehlende Ergebnisoffenheit geltend gemacht, so wird damit entweder ein Mangel in der Anhörung unterstellt oder aber ein Abwägungsfehler behauptet. Würde dies von den Gerichten tatsächlich so streng geprüft, wie es offenbar mitunter von den Beschwerdeführern erwartet wird, so könnte das die politischen Prozesse ganz erheblich behindern, weil letztlich vor den entscheidenden Sitzungen im Landtag keinerlei Absprachen in den Parteien und Fraktionen getroffen werden dürften. Die Landesverfassungsgerichte sind sich offenbar dieser Gefahren durchaus bewusst.

Das BbgVerfG hat allerdings die Anforderung der Ergebnisoffenheit ganz offenkundig für bedeutsam gehalten, auch wenn in den einschlägigen Fällen im Ergebnis von einer solchen ausgegangen wurde. So hat es das Gericht für zulässig gehalten, dass der Innenausschuss zur Arbeitserleichterung mit Mustertexten arbeitet, da bei diesen kein Schluss auf ein bereits feststehendes Ergebnis abzulesen gewesen sein soll, sondern nach dem Protokoll der Sitzung der Ausschuss eingehend und ohne Vorfestlegung befragt habe.⁹² In einem anderen Fall bemerkt das Gericht, dass „kein faßbarer Grund für die Annahme“ bestehe, daß die Anhörung vor dem Innenausschuß des Landtages nicht ergebnisoffen und nur ‚pro forma‘ durchgeführt worden wäre“.⁹³ Auch aus einer geringen Zahl von Änderungen am Gesetzesentwurf will das Gericht nur schließen, dass kein Bedürfnis nach Änderungen gesehen worden sei, aber nicht auf eine mangelnde Änderungsbereitschaft.⁹⁴

Politische Entscheidungsfindung

Anforderung an die Entscheidungsfindung

⁹² BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.1.b), S. 7.

⁹³ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.b)ee), S. 10.

⁹⁴ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.1.b)ee), S. 10.

Für das BVerfG folgt aus einer **politischen Absprache zwischen Regierungsparteien** „für sich allein noch nicht, daß das Gesetzgebungsverfahren in seinem Ergebnis abweichenden Überlegungen nicht mehr zugänglich gewesen sein könnte“.⁹⁵ Der SächsVerfGH hat auf die Frage abgestellt, ob der Gesetzgeber seinen vorgesehenen Lösungsweg **zur Disposition gestellt hätte**, wenn das Gesetzgebungsverfahren entsprechende Erkenntnisse erbracht hätte und damit ein anderes Modell als überlegen erschienen wäre.⁹⁶ Das LVerfG MV hat es als „anerkannt“ bezeichnet, „dass Koalitionsabsprachen, Stimmabgabeempfehlungen und Probeabstimmungen von Fraktionen in zulässiger Weise zur parlamentarischen Willensbildung beitragen und als solche nicht geeignet sind, eine sachwidrige Zwecksetzung des Gesetzgebers zu belegen“⁹⁷. „Etwas anderes“ könne „allenfalls dann gelten, wenn eine Koalitionsabsprache darauf abzielte, eine entscheidungserhebliche Diskussion im Parlament von vornherein zu unterbinden“.⁹⁸ Ausgeschlossen wird auch – und damit deutlich gemacht, dass in der umgekehrten Annahme ein verfassungsrechtlich relevantes Problem liegen würde – dass es „Anhaltspunkte für das bewusste Ausblenden von Nachteilen“ der Gebietsreform gegeben habe.⁹⁹

Insgesamt lässt sich die **Rechtsprechungslinie** wohl so zusammenfassen, dass man einerseits vom Gesetzgeber eine Offenheit für bessere Lösungen verlangt, andererseits damit aber die typischen Phänomene einer modernen Parteiendemokratie nicht per se als verfassungsrechtlich problematisch darstellt. Die Passagen in den hier referierten Entscheidungen, in denen das Gericht nicht von einem Verfassungsverstoß wegen mangelnder Ergebnisoffenheit ausgegangen ist, belegen allerdings sehr deutlich, dass der Maßstab angewendet wird. Es ist, mit anderen Worten, davon auszugehen, dass eine fehlende Ergebnisoffenheit zur Verfassungswidrigkeit der Einkreisung führen würde.

⁹⁵ BVerfGE 86, 90 (113 f.).

⁹⁶ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.4.b)bb)(4)(e), S. 24 f.

⁹⁷ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.2.c), S. 29; 23/10, C.II.2.c), S. 30.

⁹⁸ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.2.c), S. 29; 23/10, C.II.2.c), S. 30.

⁹⁹ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.2.c), S. 29; 23/10, C.II.2.c), S. 30.

5.3 Materielle Anforderungen

Die materiellen Anforderungen an Gebietsreformen können als weitgehend geklärt angesehen werden, selbst wenn zwischen Gesetzgeber und Regierung auf der einen und den betroffenen Kommunen auf der anderen Seite möglicherweise mitunter streitig ist, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Dass es zu Streit kommt, mag mit der Schwierigkeit zusammenhängen, aus den von den Gerichten gewählten Formulierungen abzulesen, dass und inwieweit dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum eingeräumt werden muss. Das BbgVerfG bemüht sich in seiner Rechtsprechung offenkundig darum, sich auf den vom Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten vorgezeichneten Linien zu bewegen. **Für die Kontrolle der die Gebietsreformen regelnden Gesetze sollen ausdrücklich dieselben Grundsätze gelten, die die ständige Rechtsprechung dieser Gerichte entwickelt hat.**¹⁰⁰ Dabei stehen die Frage der Ziele und damit das der Reform zugrunde liegende Leitbild im Mittelpunkt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Ausgehend von Art. 98 LV wird demnach die Erfüllung folgender Anforderungen besonders überprüft – ohne dass die übrigen allgemeinen Anforderungen an Gebietsreformen ausgeblendet werden könnten:

Vielzahl der materiellen Anforderungen

5.3.1 Gründe des öffentlichen Wohls

Gemäß Art 98 Abs. 1 LV darf der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen. Bei der Ausfüllung des Begriffs kommt dem dafür zuständigen Gesetzgeber ein **Beurteilungsspielraum** zu, er kann „Ziele, Leitbilder und Maßstäbe selbst festlegen“.¹⁰¹ Dabei werden die für die Reform maßgeblichen Gründe des öffentlichen Wohls durch die Ziele des Gesetzes festgelegt.¹⁰²

Bei der Beurteilung der möglichen Gründe des öffentlichen Wohls erfolgen einige zentrale Weichenstellungen. Entscheidend ist dabei nicht die für die jeweilige betroffene Kommune beste Lösung, sondern das **Inte-**

¹⁰⁰ BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.a), S. 14.

¹⁰¹ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.a), S. 11; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.a), S. 8 und wortgleiche Entscheidung 102/03; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 7; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.a), S. 5; für *Grünwald* (LKV 2004, 302 [303]) legt das BbgVerfG „einen deutlich zurückhaltenden Prüfungsmaßstab bei der Überprüfung der Gründe des öffentlichen Wohls an, welche der Gesetzgeber seiner konkreten Neugliederungsentscheidung zu Grunde gelegt hat“.

¹⁰² BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.a), S. 13.

resse des gesamten von einer Neugliederungsmaßnahme betroffenen Gebiets einschließlich seiner Einwohner.¹⁰³ „Für die Beurteilung am Maßstab des öffentlichen Wohls im Sinne des Art. 98 Abs. 1 LV“ soll „nicht ausschließlich oder auch nur in erster Linie entscheidend“ sein, „welche Lösung für die Einwohner der einzelnen Gemeinde die meisten Vorteile“ biete.¹⁰⁴ „Entscheidend“ sei „vielmehr, welche Lösung den Interessen des gesamten neu zu gliedernden Verwaltungsraumes und seiner Bevölkerung sowie darüber hinaus der Gesamtbevölkerung des Landes am besten entspricht“.¹⁰⁵

Für den SächsVerfGH stand im Zusammenhang mit der Einkreisung der Stadt Plauen „außer Frage“, dass die damit verbundenen Ziele verfassungsrechtlich legitim waren, „da der Landtag leistungsfähige Landkreise und Kreisfreie Städte schaffen will, die auf ihrem Gebiet zu einer eigenen Politik fähig sind und ihre vielfältigen öffentlichen Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner erfüllen können“.¹⁰⁶

Auch das BbgVerfG hat sich an verschiedenen Stellen dazu geäußert, inwieweit Fragen der **Effizienz und der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen** eine Rolle bei der Neugliederung spielen dürfen. Dabei herrscht in der Rechtsprechung durchaus ein Bewusstsein vor, dass das Erreichen von Effizienz nicht der einzige Gesichtspunkt bei der Gestaltung des Raumes ist: „Da die kommunale Selbstverwaltung auch dazu dient, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zugehörigkeitsgefühl („Heimat“) zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken, ist die Reform der Gemeindestruktur nicht ausschließlich an Rationalisierung und Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsorganisation zu messen“¹⁰⁷. Allerdings hat es das Gericht bei der

¹⁰³ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)dd)(2)(d), S. 14; vgl. auch die Aussage von *Grünwald*, LKV 2006, 109 (111 f): „Zum wiederholten Male hat das BbgVerfG deutlich gemacht, dass der Gesetzgeber bei einer landesweiten Gemeindegebietsreform Lösungen für einen Gesamttraum herbeizuführen hat und deshalb Erwägungen, welche über die rechtlichen Interessen der beschwerdeführenden Gemeinden hinausgehen, nämlich die übergreifende Situation des neuzugliedernden Gesamttraumes, Berücksichtigung finden dürfen“.

¹⁰⁴ BbgVerfG, Urt. 26.8.2004 – 230/03, B.II.2.a)bb)(5), S. 15; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)dd)(2)(c), S. 11.

¹⁰⁵ BbgVerfG, 26.8.2004 – 230/03, B.II.2.a)bb)(5), S. 15; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)dd)(2)(c), S. 11 f.

¹⁰⁶ SächsVerfGH, Beschl. v. 22.4.2008, 19-VIII-08 (HS), 20-VIII-08 (e.A.), B.II.4.b)(3), S. 21.

¹⁰⁷ BbgVerfG, Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)dd)(1), S. 8; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)dd), S. 11; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03,

Kontrolle der Abwägung des Gesetzgebers als „nachvollziehbar und nicht offenkundig unnötig“ bezeichnet, „daß durch eine deutliche Verringerung der Anzahl von Verwaltungseinheiten eine **Straffung und Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltungen** erreicht werden soll“.¹⁰⁸ Eben diese „Straffung und Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltungen“ werden ausdrücklich als Gründe des öffentlichen Wohls bezeichnet.¹⁰⁹ In einer anderen Entscheidung hat das Gericht „(d)ie Schaffung einer leistungsfähigen Verwaltungsstruktur, die darauf abzielt, die wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg zu fördern und die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen landesweit möglichst gleichwertig zu verbessern“, als „ersichtlich (...) überragendes Gemeinwohlinteresse“ bezeichnet.¹¹⁰

Die Lösung der Strukturprobleme, die im Umland größerer Orte bestehen, wird als Grund des öffentlichen Wohls angesehen.¹¹¹ Auch soll eine „angestrebte weitere Verbesserung der Verwaltung des Gesamttraumes“ zur Rechtfertigung einer Neugliederung taugen.¹¹² Bei Stadt-Umland-Problemen wird die **interkommunale Zusammenarbeit** nicht als gleich wirksame Lösung wie eine Gebietsreform angesehen, weil diese ihrerseits Probleme aufwirft und auch nicht dieselbe Stabilität gewährleisten kann.¹¹³ Die Koordination der verschiedenen Interessen und ein ganzheitlicher Ansatz bei der Planung der Entwicklung können in einer einheitlichen Gebietskörperschaft besser gewährleistet werden.¹¹⁴

Der Gesetzgeber, der mit einer Reform Ziele des öffentlichen Wohls verfolgt und der seine Gebietsreform insgesamt als gerechtfertigt ansehen kann, muss nicht nachweisen, dass gerade eine bestimmte, von den Reformen betroffene Kommune nicht in der Lage ist, ihre Aufgaben in

B.II.2.b)dd)(1), S. 10; fast wortgleich: BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)dd), S. 13.

¹⁰⁸ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)dd)(2)(c), S. 12; vgl. auch BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)dd), S. 14.

¹⁰⁹ BbgVerfG, Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)bb)(1), S. 7.

¹¹⁰ BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)bb)(3.), S. 18.

¹¹¹ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)bb), S. 12; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.b)aa)(1), S. 9; wortgleich: 102/03; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)bb), S. 8.

¹¹² BbgVerfG, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.b)ee), S. 13; wortgleich: Beschl. v. 16.9.2004 – 102/03.

¹¹³ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)dd), S. 13; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)dd)(2)(a), S. 10.

¹¹⁴ Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)dd)(2)(b), S. 11.

angemessener Weise zu erfüllen.¹¹⁵ Kommunale Neugliederungen müssen auch nicht notwendigerweise darauf gestützt werden, dass eine bestimmte davon betroffene Gemeinde nicht ausreichend leistungsfähig ist, da „auch eine weitere **Verbesserung der Verwaltung des Gesamtraums** die Neugliederung rechtfertigen“ kann.¹¹⁶ Die Einwohnerzahl taugt dabei als „Indiz für die Leistungsfähigkeit der Gemeinde“.¹¹⁷

5.3.2 Ermittlung des Sachverhalts

Der Sachverhalt muss umfassend ermittelt und dabei dürfen inhaltlich keine Fehler gemacht worden sein.¹¹⁸ In Anbetracht der Vielzahl von Aspekten, auf die sich eine Gebietsneugliederung auswirkt, könnte sich hier eine für den Gesetzgeber geradezu unlösbare Aufgabe stellen. Das Gericht hat aber deutlich gemacht, dass es nicht darauf ankomme, „ob vom Gesetzgeber sämtliche tatsächlichen Momente in allen Einzelheiten richtig erfaßt und gewürdigt worden sind“.¹¹⁹ „Ins Gewicht“ falle „vielmehr nur, ob der Gesetzgeber die für die Durchführung des von ihm gewählten **Leitbildes bestimmenden Elemente** in ihrem wesentlichen Gehalt richtig erkannt und daraus sachgerechte Folgerungen gezogen hat“.¹²⁰

5.3.3 Abwägung/Verhältnismäßigkeit/Systemgerechtigkeit

Bei der materiellen Entscheidung müssen die Vor- und Nachteile der Regelung vertretbar gewichtet und auch in die Abwägung eingestellt worden sein.¹²¹ Das BbgVerfG beschränkt seine Überprüfung auf die Frage, „**ob Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und**

¹¹⁵ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.3.b), S. 33; 23/10, C.II.3.b), S. 33.

¹¹⁶ BbgVerfG, Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)bb)(1), S. 7.

¹¹⁷ BbgVerfG, Urt. v. 29.8.2002 – 34/01, B.III.1.b), S. 14; Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)bb)(2), S. 7.

¹¹⁸ BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)aa), S. 15; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.a), S. 8; wortgleich: 102/03; Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.a), S. 5; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 7; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.a), S. 5.

¹¹⁹ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)bb)(1), S. 9.

¹²⁰ BbgVerfG, Urt. v. 26.8.2004 – 230/03, B.II.2.a)bb)(2), S. 13; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.b)bb), S. 11; wortgleich: 102/03; BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)bb)(1), S. 9; fast wortgleich: Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)aa), S. 6; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)aa)(2), S. 7.

¹²¹ BbgVerfG, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.a), S. 8; wortgleich: 102/03; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 7; Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.a), S. 6; vgl. auch BbgVerfG Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)dd), S. 13.

Einschätzungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft, lückenhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der Wertordnung der Verfassung widersprechen“¹²².

Das Gericht überprüft auch die **Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen**. Würde man den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in dem Sinn auslegen, wie dies in verwaltungsgerichtlichen Verfahren regelmäßig der Fall ist, würde das den Verfassungsgerichten die Möglichkeit eröffnen, dem Gesetzgeber jede Art von in die Selbstverwaltungsgarantie weniger eingreifenden Lösung vorzuschreiben. Die Verfassungsgerichte verlegen sich allerdings auf eine Kontrolle, die den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers wahrt. Konkret bedeutet das, dass das Ergebnis der Abwägung „zur Erreichung der verfolgten Zwecke nicht offenkundig ungeeignet oder unnötig“ sein darf.¹²³ Sind mehrere Lösungen offensichtlich gleich gut geeignet, muss der Gesetzgeber sich für diejenige entscheiden, die in die Rechtsposition der Kommune weniger stark eingreift.¹²⁴ Die Erforderlichkeit darf „erst dann abgesprochen werden (...), wenn Alternativlösungen zur Verwirklichung der mit der Neugliederungskonzeption verfolgten Ziele offensichtlich mindestens gleichermaßen geeignet und zugleich von geringerer Eingriffsintensität in die kommunale Selbstverwaltung als die vom Gesetzgeber gewählte Maßnahme wären“.¹²⁵

Daneben finden sich verschiedene Formulierungen, die eine intensivere Überprüfung nahelegen scheinen. So wird etwa ein erkennbares Überwiegen der Gründe des öffentlichen Wohls i.S.d. Art. 98 Abs. 1 LV gegenüber jenen gefordert, die für den Erhalt der jeweiligen Gemeinde

¹²² BbgVerfG, Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.a), S. 5; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 7 f.; fast wortgleich: BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.a), S. 14; Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.a), S. 11; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.a), S. 8; wortgleich: 102/03.

¹²³ BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 8; die Prüfung, ob eine Neugliederung mit Blick auf die Ziele „offenkundig ungeeignet“ ist, findet sich schon in BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)bb)(1.), S. 15; vgl. auch BbgVerfG, Beschl. v. 18.5.2006 – 131/03, B.II.2.b)cc), S. 9.

¹²⁴ BbgVerfG, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.a), S. 8; wortgleich: 102/03; Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.a), S. 5; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 8; das BbgVerfG bezieht sich in den Entscheidungen nur auf Gemeinden, für die Landkreise dürfte aber eine ähnliche Anforderung gelten.

¹²⁵ LVerfG MV, Urt. v. 18.8.2011 – 22/10, C.II.3.d), S. 37; 23/10, C.II.3.d), S. 37 f.; in Teilen wortgleich: BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)bb)(2.), S. 17.

sprechen.¹²⁶ Bei der Subsumtion wird dann aber darauf abgestellt, dass dies „nach der vertretbaren“ Abwägung bzw. Wertung des Gesetzgebers der Fall sei.¹²⁷ Insofern bringt auch die auf eine intensivere Überprüfung hindeutende Formulierung keine Änderung der auf Spielräume des Gesetzgebers ausgelegten Verhältnismäßigkeitsprüfung mit sich.

Der NWVerfGH hat die Verhältnismäßigkeit der Einkreisung auch damit begründet, dass die Stadt Neuß weiterhin einen Teil der Zuständigkeiten hatte, die ansonsten den Landkreisen zukamen und sie zudem Kreissitz geworden war.¹²⁸

Die Entscheidung darf nicht **willkürlich** sein.¹²⁹ Eng damit zusammen¹³⁰ hängt das Gebot der **Systemgerechtigkeit**, nach dem **Abweichungen von einem Leitbild** hinreichend begründet sein müssen.¹³¹ Der Gesetzgeber ist also in diesem Umfang an die von ihm selbst entwickelten Maßstäbe gebunden.¹³² Vor diesem Hintergrund ist auch die Bedeutung der Leitbilderstellung zu sehen. Gewährleistet wird damit eine **Gleichbehandlung** der verschiedenen betroffenen Gebietskörperschaften und gleichzeitig ergibt sich daraus ein Ansatzpunkt für die Überprüfung der Rationalität der gesetzgeberischen Entscheidungen.

6 Folgefragen

Wie schon bei der Frage der Verhältnismäßigkeit des Verlusts der Kreisfreiheit angesprochen, muss der Gesetzgeber beim Entzug der Kreisfreiheit nicht alle Aufgaben, die nach der Grundentscheidung den Kreisen zukommen, entziehen. So hat man sich schon im Kontext der Kreisneugliederung 1992/93 entschieden, den vormaligen kreisfreien Städten –

¹²⁶ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)dd), S. 13; Urt. v. 26.8.2004 230/03, B.II.2.a)bb)(4), S. 13; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.b)dd), S. 11; wortgleich: 102/03; Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)dd)(1), S. 8; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)dd), S. 11.

¹²⁷ BbgVerfG, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, B.II.2.b)dd), S. 13; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)dd), S. 11.

¹²⁸ NWVerfGH, Urt. v. 7.11.1975 – 64/74, OVGE 30, 312 (320).

¹²⁹ Vgl. BbgVerfG, Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.a), S. 8.

¹³⁰ Vgl. BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)cc), S. 18: „Das Willkürverbot erfährt bei kommunalen Neugliederungsmaßnahmen eine besondere Ausprägung in dem Grundsatz der Leitbild- oder Systemgerechtigkeit“.

¹³¹ BbgVerfG, Urt. v. 26.8.2004 – 230/03, B.II.2.a)bb)(5), S. 16; Beschl. v. 21.4.2005 – 184/03, B.II.2.b)ee)(3), S. 10; Urt. v. 16.6.2005 – 48/03, B.II.2.b)ff), S. 15; vgl. auch BbgVerfG, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, B.II.2.b)dd), S. 12; wortgleich: 102/03.

¹³² BbgVerfG, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, C.II.2.b)cc), S. 18.

nunmehr als Großen kreisangehörigen Städten – **bestimmte Aufgaben zu belassen**, etwa im Bereich Sozial- und Jugendhilfe, derjenigen als Untere Bauaufsichtsbehörde und bei der Straßenverkehrsüberwachung¹³³ (vgl. auch Teil A, 1.2 Aufgabenbereiche Großer kreisangehöriger Städte, S. 12 ff). Dies wirft zwangsläufig die Frage der Finanzierung auf.

Der Gesetzgeber ging seinerzeit davon aus, dass der **Kostenausgleich** **Finanzielle Folgen** durch eine Berücksichtigung dieser Aufgaben bei der Festsetzung der Kreisumlage erfolgen würde, sah sich dann aber, als diese Erwartung enttäuscht wurde, zum Handeln gezwungen.¹³⁴ Das BbgVerfG stellte in seiner Entscheidung heraus, dass „es dem Land, selbstverständlich, unbenommen“ bleibe, „seinerseits aus besonderen Gründen die Finanzkraft einzelner Gemeinden zu stärken“; „die Kreise“ hätten „in dieser Hinsicht kein „Monopol““. ¹³⁵ Das Gericht hält es dabei für grundsätzlich sachgerecht, ausschließlich solche Landkreise zu belasten, die ihrerseits dadurch entlastet werden, dass die großen kreisangehörigen Städte bestimmte Aufgaben selbst übernehmen.¹³⁶ Eine darauf zielende Vorschrift des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1997, in der den Kreisen ein konkreter Betrag vorgegeben wurde, hielt das BbgVerfG aber wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für verfassungswidrig: Der Gesetzgeber könne „der Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben durch die Kommunen zwar Richtung und Rahmen vorgeben“, er dürfe „sich jedoch nicht ohne Not gewissermaßen an die Stelle der Selbstverwaltungskörperschaft setzen und eine ihr obliegende Angelegenheit gleichsam ‚durchentscheiden‘“. ¹³⁷ Demgegenüber sah das Gericht die Nachfolgeregelung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998 als verfassungskonform an, da die Vorschrift keinen vollumfänglichen Ausgleich vorschrieb, sondern bei der Bestimmung des Ausgleichsbetrags dem Landkreis ein hinreichender Gestaltungsspielraum zukam, der

¹³³ Vgl. die Sachverhaltsschilderung in BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, A.I., S. 4; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97.

¹³⁴ BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, B.II.1.a., S. 14; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97

¹³⁵ BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, B.II.2.b., S. 16; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97.

¹³⁶ BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, B.II.3.b.bb.(2), S. 18; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97.

¹³⁷ BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, B.II.3.b.bb.(3), S. 18; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97.

die Möglichkeit ließ, weitere vom Kreis für relevant gehaltene Umstände zu berücksichtigen.¹³⁸

Nach der Rechtsprechung des BbgVerfG hat die **Entscheidung über den Kreissitz** trotz der erheblichen faktischen Auswirkungen keinen Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zur Folge.¹³⁹ Es handelt sich demnach um eine Organisationsmaßnahme, die rechtlich nur den neuen Landkreis betrifft.¹⁴⁰

7 Ergebnisse

- (1) Bei einer Einkreisung werden den betroffenen Städten die Aufgaben entzogen, die nach der Systematik der Aufgabenverteilung den Landkreisen zugeordnet sind. Eigene Aufgaben im Sinne der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind grundsätzlich nicht betroffen.
- (2) Werden nach der landeseigenen Zuständigkeitsordnung Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft von den Landkreisen erledigt, weil diese den Gemeinden entzogen und den Landkreisen zugewiesen worden sind, so impliziert eine Einkreisung auch den Verlust dieser Aufgaben. In diesem Fall gelten die von der Rastede-Dogmatik geprägten allgemeinen Regeln für die Aufgabenentziehung. Das BbgVerfG hat 1994 im Fall der Sparkasse der Stadt Schwedt spezielle Anforderungen für diese Konstellation formuliert.
- (3) Geändert wird das Gebiet des Landkreises, da es um jenes der eingekreisten Stadt wächst.
- (4) In der Rechtsprechung wird gleichwohl den eingekreisten Städten ein subjektives Recht eingeräumt, sich gegen die Einkreisung vor dem Landesverfassungsgericht zur Wehr zu setzen. Es erscheint auch nicht ausgeschlossen, dass der aufnehmende Landkreis ebenfalls eine eigene Rechtsposition geltend machen kann. Im Übrigen sind Landesregierung und Gesetzgeber unabhängig von subjektiven Rechtspositionen Betroffener an die verfassungsrechtlichen Anforderungen gebunden.
- (5) Bei der gerichtlichen Überprüfung werden typischer Weise die Maßstäbe angewendet, die von den Verfassungsgerichten für die Überprüfung kommunaler Gebietsreformen entwickelt worden

¹³⁸ BbgVerfG, Urt. v. 15.10.1998 – 21/98, B.II.3.b.bb.(4), S. 19; identisch: Urt. v. 15.10.1998 – 24/98; 38/97; 39/97.

¹³⁹ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.I., S. 6

¹⁴⁰ BbgVerfG, Urt. v. 20.10.1994 – 1/93, B.II., S. 7.

sind. Für Brandenburg würde dies also die Anwendung des Art. 98 LV sowie der übrigen, vom BbgVerfG für derartige Maßnahmen entwickelten Maßstäbe bedeuten, die ihrerseits auf den vom BVerfG und anderen LVerfGen getroffenen Entscheidungen aufbauen.

- (6) Bei Beachtung dieser Anforderungen können Einkreisungen – bei allen Unsicherheiten, die aufgrund der unklaren rechtsdogmatischen Herleitung der Rechtsposition der kreisfreien Städte notwendigerweise verbleiben – als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden.