

öffentlich

<b>Einreicher</b>	<b>Drucksachen-Nr.</b>
Ältestenrat	AN/153/2015

<b>Beratungsfolge</b>	<b>Termin</b>	<b>Behandlung</b>
Ältestenrat	27.08.2015	Vorberatung
Ältestenrat	10.09.2015	Vorberatung
Kreistag Prignitz	10.09.2015	Entscheidung

**Betreff:****Verwaltungsstrukturreform 2019**

- 1. Stellungnahme des Kreistages Prignitz zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019**
- 2. Stellungnahme des Kreistages Prignitz zum Beschluss des Kreistages Ostprignitz-Ruppin vom 27.08.2015**

**Beschlussvorschlag:**

1.

Der Kreistag Prignitz hat am 12. März 2015 Grundsatzpositionen zur Funktional-/Kreisgebietsreform beschlossen. Unter Beachtung der heutigen Aufgabenstellung hat der Kreistag zuallererst festgestellt, dass eine Kreisgebietsreform nicht erforderlich ist. Der Landkreis Prignitz ist voll leistungsfähig (Beschluss AN/114/2015).

Der Kreistag Prignitz unterstützt die Kernthesen des Landkreistages Brandenburg zur Bewertung des Leitbildentwurfes des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg für die Verwaltungsstrukturreform 2019 (Anlage) und fordert die Landesregierung Brandenburg auf, den Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 unter Beachtung folgender Kriterien zu überarbeiten:

**1.1 Begründung für eine Kreisneugliederung**

Alein eine umfassende Funktionalreform könnte eine Kreisneugliederung rechtfertigen. Die im Leitbildentwurf dargestellten Landesaufgaben zur Übertragung auf die Landkreise lassen eine umfassende Funktionalreform nicht erkennen.

**1.2 Einwohnerzahl und –fläche**

Die im Leitbildentwurf vorgesehene Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohnern im Jahr 2030 mit einer Flächenobergrenze von 5.000 km<sup>2</sup> würde im Ergebnis gewaltige Kreisflächen erzwingen. Damit wird die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung durch die ehrenamtlich tätigen Mandatsträger erheblich erschwert. Der Kreistag Prignitz fordert eine deutliche Flexibilisierung der Regelmindesteinwohnerzahl und der Flächenobergrenzen.

Sofern die einwohnerbezogenen Grundlagen nicht aufgegeben werden sollen, fordert der Kreistag Prignitz, die besondere Situation der bevölkerungsarmen Landkreise anzuerkennen und begründete Ausnahmen von den allgemein formulierten Anforderungen zuzulassen.

### 1.3 Kreisgrenzen

Bestehende Kreisgrenzen sollen grundsätzlich nicht verändert werden. Ein Zerschneiden von Landkreisen kann schwerwiegende und für lange Zeiträume nachwirkende Folgeerscheinungen mit sich bringen. Der Kreistag Prignitz spricht sich gegen die Spaltung des Landkreises Prignitz aus.

### 1.4 Bürgerentscheid zum Kreissitz

Der Vorschlag des Leitbildes, die Kreissitzfrage zum Gegenstand eines Bürgerentscheides zu machen, ist ungeeignet. Der Kreistag Prignitz lehnt diese Form der Entscheidungsfindung im Rahmen einer Verwaltungsstrukturreform ab. Hier steht der Gesetzgeber in der Verantwortung, eine dem Gemeinwohl entsprechende Lösung zu finden.

### 1.5 Sektoralkreisprinzip

Der Kreistag Prignitz fordert, Ausnahmen vom Sektoralkreisprinzip zuzulassen. Insbesondere sind bei einer eventuellen Neugliederung der Landkreise die raumordnerischen Bedingungen und gleichrangig die historischen und kulturellen Bindungen und Beziehungen zu beachten.

### 1.6 Funktionalreform

Der Kreistag Prignitz fordert belastbare Aussagen zum Inhalt und Umfang und zur auskömmlichen Finanzierung der zu übertragenden Aufgaben und des damit verbundenen Personals. Das Land hat darzustellen, für welche Aufgabe welche Einwohnerbasis notwendig ist.

### 1.7 Finanzierung der Reform

Der Entwurf des Leitbildes beinhaltet keine verbindlichen Aussagen zur Gesamtfinanzierung der Verwaltungsstrukturreform. Der Kreistag Prignitz erwartet zeitnah ein Gesamtkonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden.

## 2.

Der Kreistag Prignitz nimmt mit Befremden den Beschluss des Kreistages Ostprignitz-Ruppin vom 27.08.2015 zur Verwaltungsstrukturreform 2019 – hier: Sitzungsvorlage 2015-0090 - Punkt 4 Kreisstadtfrage – zur Kenntnis. Bei einer eventuellen Kreisgebietsreform und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit von Neubildungen von Landkreisen ist unabhängig vom jeweiligen Fusionspartner die Kreisstadtfrage auf Augenhöhe zu behandeln. Der Kreistag Prignitz versteht diesen Beschlusspunkt lediglich als ein Bekenntnis des Kreistages Ostprignitz-Ruppin für die Stadt Neuruppin in Bezug ihrer jetzigen Kreisstadtfunktion und nicht als abschließende Bedingung für eventuell notwendige weiterführende Gespräche im Sinne einer Kreisneugliederung.

Der Vorsitzende des Kreistages Prignitz wird beauftragt, den Vorsitzenden des Kreistages Ostprignitz-Ruppin über diesen Beschluss zu informieren.

### Begründung:

Der Kreistag Prignitz hat am 12. März 2015 Grundsatzpositionen zur Funktional-/Kreisgebietsreform beschlossen.

Hintergrund dieser Positionierung war der Beschluss des Landtages Brandenburg vom 17. Dezember 2014 „Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf den Weg bringen“. Der Leitbildentwurf zur Verwaltungsstrukturreform 2019 ist vom Landeskabinett am 16. Juni 2015 verabschiedet und am 08. Juli 2015 dem Landtag zugeleitet worden.

Damit beginnt der vorgesehene einjährige öffentliche Dialog. Der Minister des Innern und für Kommunales wird in sogenannten Leitbildkonferenzen in den Landkreisen und kreisfreien Städten die breite Öffentlichkeit über den Entwurf des Leitbildes informieren.

Die Leitbildkonferenz des Landkreises Prignitz findet am 13. Oktober 2015, um 17:00 Uhr in der Rolandhalle in Perleberg statt.

Der Ältestenrat bittet die Kreistagsabgeordneten um eine rege Teilnahme.

Entsprechend der Information zur Verwaltungsstrukturreform 2019 auf der Kreistagsitzung am 25. Juni 2015 fand eine Vielzahl von Gesprächen statt. Eine Terminübersicht liegt dem Grundlagenpapier auf der Seite 5 vor.

Unter anderem wurde den Fraktionsvorsitzenden des Kreistages und den Landtagsabgeordneten am 16. Juli 2015 und den Bürgermeistern und Amtsdirektoren am 07. August 2015 ein Grundlagenpapier zur Verwaltungsstrukturreform vorgestellt. Die Landräte von Ostprignitz-Ruppin und Havelland sind in die Bearbeitung des Grundlagenpapiers einbezogen worden.

Der Landrat des Landkreises Prignitz hat den Bürgermeistern und Amtsdirektoren am 07. August 2015 empfohlen, noch vor der Leitbildkonferenz am 13.10.2015 eine weitere gemeinsame Beratung zur Verwaltungsstrukturreform durchzuführen.

Als Ergebnis ist festzustellen, dass die Grundlagen für eine umfassende Verwaltungsstrukturreform im jetzigen Leitbildentwurf nicht erkennbar bzw. nur unzureichend dargestellt sind.

Der Ältestenrat hält es für geboten und erforderlich, den Prozess des breiten Dialogs zu begleiten.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zum Leitbildentwurf des Landkreistages Brandenburg vom 05. Juni 2015 und des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg vom 03. Juni 2015 verwiesen.

Ergänzende Aussagen zu den einzelnen Kriterien:

#### Zu 1.1 Begründung für die Kreisneugliederung

Ohne eine umfassende Funktionalreform fehlt es an der verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Kreisgebietsreform. Der Leitbildentwurf stellt die Funktionalreform jedoch nach Inhalt und Umfang unter Finanzierungsvorbehalt und lässt darüber hinaus die notwendige Verklammerung mit einer Kreisneugliederung vermissen.

Darüber hinaus fehlen belastbare Aussagen zur Ausfinanzierung der Verwaltungsstrukturreform. Das Leitbild gibt keine tragfähigen Begründungen für die angestrebte Reform. Außerdem fehlen Aussagen zur notwendigen Darlegung der verfassungsrechtlich geforderten Gemeinwohlgründe.

Ein Ziel des Reformpaketes muss eine ausgeprägte Stärkung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung sein. Kommunale Selbstverwaltung lebt ganz

entscheidend davon, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich engagieren und öffentliche Ämter ausüben. Das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Wahrnehmung von gemeinwohlorientierten Aufgaben sind für leistungsstarke und lebendige Kommunen unverzichtbar.

Mit der angestrebten Übertragung von Aufgaben des Landes auf die kommunale Ebene wird eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht erreicht.

Funktional- und Verwaltungsstrukturreform sind daher unmittelbar miteinander verknüpft und können nur bei Berücksichtigung der vorhandenen Wechselseitigkeit ein Höchstmaß an kommunaler Selbstverwaltung realisieren. Die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land erwarten eine bürgernahe und kundenorientierte Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Der Landkreistag Brandenburg weist ausdrücklich darauf hin, dass eine Verknüpfung von Funktional- und Gebietsreform notwendig ist, diese fehlt jedoch im Leitbild. Es ist darüber hinausgehend erforderlich, dass nicht nur beide Reformen miteinander verknüpft werden, sondern die Funktionalreform weitestgehend abzuschließen ist, um anhand der dann erkennbaren Ablauforganisation eine effektive Aufbauorganisation abzuleiten. Das Leitbild beschreibt dagegen genau den umgekehrten Weg.

#### Zu 1.2 Einwohnerzahl und –fläche

Angesichts der vielfach dünnen Besiedlung in Brandenburg müssen hohe Einwohnerzahlen mit extremen Flächenausdehnungen erkauft werden. Damit würde die Verwaltungsstrukturreform in Brandenburg zu einem Nachahmerprojekt der nach allgemeiner Einschätzung als missglückt zu bewertenden Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Dort wurden insbesondere die finanziellen Reformziele deutlich verfehlt. Nicht zuletzt auf die kommunalen Mandatsträger hat der Flächenansatz auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie erfordert im Ergebnis die Überschaubarkeit des Kreisgebietes, damit die Mandatsträger im Sinne der vom Leitbild selbst geforderten kraftvollen Ausübung der Selbstverwaltung tatsächlich nachkommen können. Des Weiteren gibt es im Leitbild keinerlei Herleitung aus den zu übertragenden Aufgaben auf die Mindestregleinwohnerzahl.

#### Zu 1.3 Kreisgrenzen

Das Leitbild geht davon aus, dass bei einer Neugliederung der Landkreise grundsätzlich von den jetzigen Gebietsgrenzen ausgegangen werden soll. Die Berücksichtigung von historischen und kulturellen Bindungen und Beziehungen sind bei einer eventuellen Neugliederung der Landkreise unabdingbar. Darüber hinaus drohen langwierige und schwierige Vermögensauseinandersetzungen bei einem Zerschneiden von bestehenden Landkreisen.

Der Kreistag Ostprignitz-Ruppin hat am 12. März 2015 beschlossen, sich gegen die Spaltung des Landkreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden zu wenden.

Am 24. August 2015 verabschiedeten die Städte Kyritz, Wittstock und Pritzwalk, die Kommunen Putlitz-Berge, Groß Pankow, Meyenburg, Gumtow, Heiligengrabe, Neustadt/Dosse und Wusterhausen ein gemeinsames Positionspapier und votieren für einen Kreis Prignitz-Ruppin. Gewachsene Kooperationen und Wirtschaftsräume dürfen nicht geteilt werden.

Zitate:

Rolf Drescher, Landrat des Landkreises Vorpommern-Rügen  
(Unternehmerin Kommune 04/2014)

„Spezielle Herausforderungen entstehen immer dann, wenn Landkreise geteilt werden. Dies war bei der Kreisgebietsreform 2011 lediglich zwischen den Großkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Greifswald der Fall. Der ehemalige Landkreis Demmin wurde auf diese beiden Landkreise aufgeteilt, was viele Anlässe zur Auseinandersetzungen bot. Eine Lehre aus Mecklenburg-Vorpommern könnte sein, solche Konstellationen in Zukunft möglichst zu vermeiden.“

Silvio Witt, Oberbürgermeister der Stadt Neubrandenburg  
(Unternehmerin Kommune 01/2015)

„Bilanz der Kreisgebietsreform 2011

Die Prozesse sind unglaublich schwierig. Vielleicht hat man unterschätzt, dass neben den Verwaltungen vor allem die vielen Partner der Verwaltung sich in den neu geschaffenen Strukturen zurechtfinden müssen. Soziale Vereine, Kultureinrichtungen, Sportler – das breite gesellschaftliche Leben. Oftmals leben diese Einrichtungen ja von den jahrelang gewachsenen Beziehungen zu den Akteuren in der Verwaltung. Kurzum, es gab Brüche, die vielleicht zu vermeiden gewesen wären. Die veränderten Zuständigkeiten sorgen auch für Reibungsverluste, die zwischen den Verwaltungen entstehen. Auf die Schwierigkeiten der Teilung des ehemaligen Landkreises Demmin lohnt es sich intensiver einzugehen.“

Herr Dr. Michael Koch, Bürgermeister der ehemaligen Kreisstadt Demmin, bestätigt auf einer Konferenz mit Unternehmern zur Kreisgebietsreform am 16. Juli 2015 in Neuruppin, dass der Kreissitzverlust und die Zerteilung der Region massive Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung nehmen. Das beginnt beim Kaufkraftverlust und betrifft auch Vermögensauseinandersetzungen.

Einwohnerzahlenrichtwerte und gesetzgeberische Leitbilder besitzen nach der einschlägigen landesverfassungsgerichtlichen Judikatur nur eine „relative Bindungswirkung“ für die konkrete gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung. So darf die Unterschreitung eines bestimmten Zahlenwertes nicht rechtlich oder faktisch zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung eines Gemeindeverbandes führen, wenn – wie bereits angedeutet – z.B. geographische Gegebenheiten, geschichtliche Zusammenhänge oder sozio-kulturelle Gesichtspunkte entgegenstehen. Diese Folgen sind bei der Abwägung von Zerschneidungen von Landkreisen zu bewerten.

#### Zu 1.4 Bürgerentscheid zum Kreissitz

Aufgrund der höchst unterschiedlichen Anzahl von Einwohnern in den Landkreisen besteht bei einem Bürgerentscheid die konkrete Gefahr, dass die einwohnerschwächeren Landkreise den Kreissitzstatus verlieren. Hier ist insbesondere der Landesgesetzgeber gefordert. Der Kreistag Prignitz weist den Vorschlag des Leitbildes zur Klärung der Kreissitzfrage im Wege eines Bürgerentscheides mit Nachdruck zurück. Der Kreistag tritt vielmehr dafür ein, dass der Gesetzgeber den Kreissitz festlegt.

#### Zu 1.5 Sektoralkreisprinzip

Nach dem Leitbildentwurf soll die Neugliederung von Landkreisen möglichst so erfolgen, dass die neuen Landkreise mit der Bundeshauptstadt eine gemeinsame Grenze bilden und strahlenförmig zur Landesgrenze hin verlaufen. Hier sind nicht nur in Bezug auf die räumliche Ausdehnung der neuen Landkreise (von über 100 km), sondern insbesondere unter Beachtung der Kriterien für die Neugliederung der Landkreise, wie etwa die

historischen und kulturellen Bindungen und Beziehungen, Ausnahmen vom Sektoralkreisprinzip zuzulassen.

Das sogenannte Sektoralkreisprinzip ist das Gegenteil von Ausgewogenheit. Es entstünden keine homogenen Gebilde, sondern wirtschaftlich starke Randbereiche im Berliner Umland, „begleitet“ von zz. noch wirtschaftsschwächeren Außenbereichen. Es würden heterogene Gebilde entstehen, in denen ein Interessenausgleich bzw. die Angleichung der Lebensbedingungen nur unzureichend erzielt werden könnte.

Im Übrigen sei an dieser Stelle auf die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages aus dem Jahre 2011 „Ländliche Räume gleichberechtigt entwickeln“ verwiesen. Mit dieser Stellungnahme wird das Sektoralkreisprinzip als übergreifendes Strukturprinzip für einen kreislichen Neuzuschnitt in Frage gestellt.

Viele Bereiche Brandenburgs sind sehr dünn besiedelt und gelten als strukturschwach. Es ist u. a. aufgrund der wirtschaftlichen Situation zu erwarten, dass vor allem dort, wo es schon jetzt deutliche Strukturschwächen gibt, sich diese Tendenzen verstärken werden. Daneben gibt es allerdings auch Bereiche, vor allem im Umkreis Berlins, die sich in den kommenden Jahren weiter positiv entwickeln werden. Verwaltung, öffentliche Dienstleistungen, die Ansiedlung von Unternehmen und der zum Teil sehr rasche Bevölkerungszuwachs bedingen sich gegenseitig.

Es kann nicht prognostiziert werden, dass bei der räumlichen Neugliederung der Landkreise nach einem Sektoralkreisprinzip ein Ausgleich zwischen den siedlungsstrukturell und sozio-ökonomisch unterschiedlichen Teilräumen erfolgen wird. Völlig unklar ist, wie sich die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen infolge von Kriegereignissen und sonstigen Zuwanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg auswirken werden. Der Gesetzgeber hat es aber bereits jetzt in der Hand durch die Steuerung über das Finanzausgleichsgesetz, in der der Flächenfaktor berücksichtigt wird, die Entwicklung in den unterschiedlichen Lebensräumen auszugleichen.

#### Zu 1.6 Funktionalreform

Es ist festzustellen, dass der vorliegende Leitbildentwurf die Verknüpfung zwischen Funktionalreform und Gebietsreform nicht aufgreift und keine klare und verbindliche Aussage zum Grundsatz ‚Struktur folgt der Aufgabe‘ enthält. Stattdessen beschränkt sich der Entwurf auf einige unverbindliche Vorschläge für Aufgabenübertragungen. Damit stehen die Vorschläge für eine Funktionalreform und die Ausführungen zu einer Kreisneugliederung unabhängig nebeneinander. Die Gefahr besteht hier, dass einem Funktionalreförmchen im Sinne eines Feigenblattes eine große Kreisneugliederung folgt. Der Innenminister hat zu den Ergebnissen der Kabinettsitzung vom 17. Februar 2015 folgende Aussage getroffen: „Nur vor dem Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen. Die Funktionalreform geht einer Verwaltungsstrukturreform also logisch voran“. In Frage gestellt wird die Ernsthaftigkeit der Funktionalreform mit dem Hinweis, dass der Umfang von Aufgabenübertragungen insgesamt unter Beachtung der beschränkten Finanzmittel des Landes unter Finanzierungvorbehalt gestellt wird. Grundlage für den Ausgleich von Kosten im Rahmen der Konnexität gegenüber den Aufgabeneempfängern müssen die tatsächlichen Kosten im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Veränderung sein; der im Leitbild zu Grunde gelegte Zeitraum der Kosten für das Land im Jahr 2014 ist nicht akzeptabel.

#### Zu 1.7 Finanzierung der Reform

Der Leitbildentwurf enthält keine verbindlichen Aussagen zur Finanzierung der

Verwaltungsstrukturreform, obwohl der Landtag in seinem Beschluss vom 17. Dezember 2014 „Verwaltungsstruktur im Land Brandenburg auf den Weg bringen“ im Punkt 8 beschlossen hat, dass die Grundlage der umfassenden Verwaltungsstrukturreform ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden haben muss. Vor einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform und einer daraus folgenden Kreisgebietsreform ist eine vertiefte Analyse der Finanzsituation des Landes und der brandenburgischen Landkreise einschließlich ihrer Ursachen und der zu erwartenden Reformwirkungen überfällig und darzulegen.

Es ist inakzeptabel, dass der Entwurf auf jegliche Bezifferung der Rahmenbedingungen verzichtet. Als sehr kritisch anzusehen sind die Ausführungen zur möglichen Teilentschuldung. An dieser Stelle wird deutlich darauf verwiesen, dass die benötigten finanziellen Mittel „solidarisch aus Landesmitteln und der Verbundmasse bereitgestellt werden“ sollen. Damit würden die Kommunen die strukturellen Unterfinanzierungen seitens des Landes und des Bundes mit bezahlen müssen. Dieses ist abzulehnen. Für die Landkreise ist es ein unabsehbares Risiko, sich auf einen Reformprozess einzulassen, bei dem die finanziellen Rahmenbedingungen vorab nicht geklärt sind.

#### Anlagen

- Kernthesen des Landkreistages Brandenburg zur Verwaltungsstrukturreform 2019
- Grundlagenpapier zur Verwaltungsstrukturreform
- Beschluss des Kreistages Ostprignitz-Ruppin vom 27.08.2015

gez. Rainer Pickert  
Rainer Pickert  
Vorsitzender des Kreistages Prignitz  
und Vorsitzender des Ältestenrates

gez. Torsten Uhe  
Torsten Uhe  
Landrat des Landkreises Prignitz

gez. Steiner  
Werner Steiner  
1. Stellv. Vorsitzender des Kreistages  
Prignitz

gez. Renate Klickow  
Renate Klickow  
2. Stellv. Vorsitzende des Kreistages  
Prignitz

gez. A. Giske  
Andreas Giske  
Vorsitzender der CDU-Fraktion

gez. Hartmut Lossin  
Hartmut Lossin  
Vorsitzender der Fraktion Kreisbauernverband

gez. H. Pohle  
Harald Pohle  
Vorsitzender der SPD-Fraktion

gez. Krassowski  
Falko Krassowski  
Vorsitzender der Fraktion Freie Wähler Pro  
Prignitz/FDP

gez. Polte, Bernd  
Bernd Polte  
Vorsitzender der Fraktion DIE LINKE