

Stadt Frankfurt (Oder) | PSF 13 63 | 15203 Frankfurt (Oder)

Amt Büro des Oberbürgermeisters

Landtag Brandenburg  
Ausschuss für Inneres und Kommunales  
Postfach 60 10 64  
14410 Potsdam

Gebäude Rathaus, Marktplatz 1  
Auskunft erteilt Herr Wagenknecht  
Zimmer 204  
Telefon +49 (0)335 / 552 9922  
Telefax +49 (0)335 / 552 88 9922  
E-Mail steffen.wagenknecht@frankfurt-oder.de  
Aktenzeichen  
Personennummer  
Datum 31. Mai 2016

Ihre Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen (bitte bei Antwort angeben)

25. April 2016

**Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019  
Anhörung im Landtag am 02.06.2016  
hier: Schriftliche Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Kosanke,  
sehr geehrte Damen und Herren des Ausschusses für Inneres und Kommunales,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, neben dem Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung von Frankfurt (Oder) im Rahmen der Anhörung ebenfalls zu den vorliegenden Leitbildentwürfen Stellung nehmen zu dürfen.

Aufgrund der begrenzten Redezeit am 02. Juni 2016 habe ich in diesem Papier die wesentlichen Argumentationen noch einmal zusammengetragen, die ich damit zum Inhalt meiner Anhörung mache. Ich verweise ergänzend auch auf die Erklärungen der Stadtverordnetenversammlung Frankfurt (Oder) vom 11.12.2014 „zum Erhalt der Kreisfreiheit“ und vom 06.08.2015 „zum Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019“ sowie auf die Äußerungen im Rahmen des öffentlichen Dialoges.

Der vorliegende und zur Beschlussfassung anstehende Leitbildentwurf ist nicht bloß ein unverbindlicher grober Handlungsleitfaden. Nein, er bildet die wichtigste Grundlage für das weitere gesetzgeberische Handeln für die Verwaltungsstrukturreform 2019. Daran ist der Gesetzgeber sodann gebunden. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass bereits jetzt die Weichen richtig gestellt werden.

Deutliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit des als ergebnisoffen erklärten Prozesses zur Erarbeitung eines Leitbildentwurfes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 sind berechtigt. Auch bestehen nach wie vor Widersprüche.

Einleitung

Bereits im Rahmen der Erarbeitung des Abschlussberichtes der Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ war es lediglich dem Antrag vom nicht parlamentarischen Kommissionsmitglied und Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg Karl-Ludwig Böttcher zu verdanken<sup>1</sup>, dass die

**Stadt Frankfurt (Oder)  
Der Oberbürgermeister**

Für den Schriftwechsel verwenden  
Sie bitte grundsätzlich die  
nachstehende Postfachadresse:

Postfach 13 63 | 15203 Frankfurt (Oder)  
Telefon: +49 (0)335 552-0  
Fax: +49 (0)335 552-1099  
E-Mail: [stadt@frankfurt-oder.de](mailto:stadt@frankfurt-oder.de)  
Internet: [www.frankfurt-oder.de](http://www.frankfurt-oder.de)

**Unsere allgemeinen Sprechzeiten:**

Dienstag:  
09:00 – 12:00 Uhr | 13:00 – 18:00 Uhr  
Donnerstag:  
09:00 – 12:00 Uhr | 13:00 – 16:00 Uhr  
sowie nach Vereinbarung

**Bankverbindung:**

Sparkasse Oder-Spre  
IBAN: DE42 1705 5050 1700 1004 98  
BIC: WELADED1LOS  
Gläubiger-ID: DE30ZZZ00000171216

**Wichtiger Hinweis:**

Die genannten E-Mail-Adressen dienen nur für den Empfang einfacher Mitteilungen ohne Signatur und/oder Verschlüsselung. Formgebundene Erklärungen, insbesondere Einhaltung der Schriftform können daher nicht wirksam an die genannten E-Mail-Adressen übermittelt werden.



<sup>1</sup> Landtag Brandenburg, 5. Wahlperiode, Protokoll Enquete-Kommission P-EK2 5/25, Seite 36

Oberbürgermeister damals am 6. September 2013 überhaupt angehört wurden. Auf die in diesem Zusammenhang getätigten Aussagen verweise ich.

Für mich ist dies nur ein Beleg unter anderen, dass ein ehrlicher breiter öffentlicher Dialog zum Entwurf des Leitbildes von Anfang an nicht gewollt war. Auch diesmal war eine Anhörung der Oberbürgermeister ursprünglich nicht vorgesehen und wurde erst durch einen Antrag des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg (AIK) in der 18. Sitzung am 21. April 2016 ermöglicht.

Der Umgang der Landesregierung mit dem Beschluss des Landtages „*Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf dem Weg bringen*“ vom 17. Dezember 2014<sup>2</sup> lässt erkennen, dass dort genannte wesentliche Bedingungen gegenwärtig immer noch nicht erfüllt sind.

Die anstehende Reform sollte **auf der Grundlage des Abschlussberichtes der Enquete-Kommission** eingeleitet werden. In diesem Bericht wird u. a. zu den Zielen einer Kreisgebietsreform ausgeführt. Es heißt:

- „*Mit der angestrebten Steigerung von Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit der künftigen Landkreise sollen diese auch in die Lage versetzt werden, größere finanzielle Freiräume erwirtschaften zu können. Durch Nutzung von Synergieeffekten, eine Erhöhung der Reagibilität und Anpassungsflexibilität sollen die Kosten für die öffentlichen Dienstleistungen reduziert und ein Bestehen in dem Regionen übergreifenden Wettbewerb ermöglicht werden.*“<sup>3</sup>
- „*Es ist davon auszugehen, dass die angestrebte Kreisgebietsreform zu Ausgabenersparnissen führt.*<sup>4</sup> ... die, in welcher Höhe auch immer, zu erreichende **Fusionsrendite** [ist] bei der **finanziellen Gesamtkonzeption der Reform zu berücksichtigen**.“<sup>5</sup>
- „*Es ist fraglich, ob ... eine effektiv und effizient arbeitende Kommunalverwaltung in den kreisfreien Städten auf Dauer noch aufrechterhalten werden kann.*“

Vor diesem Hintergrund hat die Enquete-Kommission empfohlen:

„*eine vertiefte und zielgerichtete Prüfung, ob eine Einkreisung von kreisfreien Städten bei Erhalt und Stärkung der Funktion als Oberzentrum vorgenommen werden soll. Hierbei sollen **insbesondere die finanziellen Auswirkungen einer Einkreisungsentscheidungen geprüft** werden.*“<sup>6</sup>

In diesem Sinne hatte der Landtag Brandenburg in dem zuvor genannten Beschluss ebenfalls den Auftrag erteilt, „*ein **ausgewogenes Finanzierungskonzept** mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden*“<sup>7</sup> aufzustellen.

Diese Anforderungen sind mit dem vorliegenden Leitbildentwurf missachtet worden. Es ist nicht erkennbar, dass eine sachgerechte vertiefte und zielgerichtete Prüfung zur Einkreisung stattgefunden hat. Zwar wurden zwei Gutachten<sup>8</sup> eingeholt, diese beantworten die relevanten Fragen<sup>9</sup> jedoch nicht hinreichend. Trotzdem ist von Beginn an die Kreisgebietsreform samt Einkreisung ohne das

<sup>2</sup> Drucksache 6/247-B

<sup>3</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 97, B, 4. Teil, Pkt. III., 1., a)

<sup>4</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 98, B, 4. Teil, Pkt. III., 1., b)

<sup>5</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 99, B, 4. Teil, Pkt. III., 1., b)

<sup>6</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 112, B, 5. Teil, Pkt. III.

<sup>7</sup> Drucksache 6/247-B, Pkt. 8

<sup>8</sup> Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg: FINANZWISSENSCHAFTLICHE ASPEKTE DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IM LAND BRANDENBURG, Speyer, im Oktober 2014 (Prof. Färber u.a.) und EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IM LAND BRANDENBURG, Bochum und Hannover, 12. Oktober 2014 (Prof. Bogumil u.a.)

<sup>9</sup> z. B. nach realistischen Einsparungen aus Skaleneffekten, keine Analyse/Evaluierung dahingehend, ob vorangegangene Reformen oder solchen in anderen Bundesländern erfolgreich waren und die gesetzten Ziele erreicht werden konnten

Vorbringen nachvollziehbarer Argumente aus unumstößlichen politischen Vorgaben<sup>10</sup> heraus vorgesehen. Dies kann auch den Worten des Ministerpräsidenten entnommen werden, die für den versprochenen ergebnisoffenen Prozess kaum Raum lassen: „*Ich sehe zu dieser Frage der Verwaltungsstrukturreform keine Alternative.*“<sup>11</sup>

Ein umfassendes Finanzierungskonzept, welches u. a. die finanziellen Auswirkungen einer Einkreisungsentscheidung darstellt und alle in den zurückliegenden Veranstaltungen angesprochenen Fragestellungen erfasst, fehlt bis dato. Dabei hatte der Innenminister noch in der Landtagssitzung am 19. November 2015 hierzu in Aussicht gestellt<sup>12</sup>: „*Das werden wir nacharbeiten, und wir werden am Ende des Reformprozesses oder des Dialoges entsprechende Aussagen machen können.*“

Bezeichnend ist ebenso, dass ein für April/Mai 2016 vorgesehener zweiter abschließender Reformkongress nicht stattgefunden hat. Dies nachdem der erste Reformkongress in Cottbus am 16. Januar 2016 – zu welchem erst nach Intervention mehrere Teilnehmer aus den Gebietskörperschaften zugelassen wurden und zu dem auch nur unzureichende vorbereitende Unterlagen vorlagen – bereits als „*Etikettenschwinder*“ bezeichnet<sup>13</sup> worden ist, weil weitestgehend lediglich bekannte Argumente ohne neuen Erkenntnisgewinn wiederholt wurden. Gleiches gilt für die fünf Regionalkonferenzen (24.02.2016 bis 02.03.2016), in denen nur zu vom MIK ausgewählten Thesen mit Altbekanntem reagiert wurde. Die zahlreichen Kleinen Anfragen im Landtag Brandenburg hätten die Chance geboten, die Reformbestrebungen sachlich und fachlich fundiert näher zu begründen, was jedoch nicht genutzt wurde. Nicht zuletzt die 2.000 Seiten umfassende am 05. April 2016 an die Präsidentin des Landtages Brandenburg übergebene „*Dokumentation des breiten öffentlichen Dialogs der Landesregierung zum Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019*“, die zum Einen nicht veröffentlicht ist und zum Anderen keine vom Innenminister angekündigte „*systematische Zusammenstellung der Argumente sowie eine strukturierte Auswertung*“<sup>14</sup> enthält, sondern lediglich eine Zusammenstellung der Dialogelemente und Meinungsbeiträge, belegt die fehlende ernsthafte Auseinandersetzung der Landesregierung mit den Erkenntnissen aus den Dialogveranstaltungen. Bis heute hat die Stadt Frankfurt (Oder) auf ihre in dieser Dokumentation aufgeführten Schreiben und z. B. den offenen Brief der Oberbürgermeister an den Ministerpräsidenten vom 19. April 2016 keine schriftliche Reaktion erhalten.

Schließlich hat es das MIK unterlassen, aus den Erkenntnissen des breiten öffentlichen Dialoges heraus den eigenen Leitbildentwurf von Juni 2015 selbst zu überarbeiten. Die von den Landtagsfraktionen von SPD und DIE LINKE am 21. April 2016 in den AIK eingebrachte Beschlussempfehlung greift nur selektiv einzelne Sachverhalte auf und sieht lediglich vereinzelte unzureichende Änderungen am Leitbildentwurf vor. Ein solches Vorgehen wird den Erwartungen nicht gerecht und überzeugt auch nicht.

---

<sup>10</sup> z. B. Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages, November 2014: „*Die Kreisebene wollen wir durch eine Kreisgebietsreform und die Einkreisung von kreisfreien Städten stärken. ... Die zukünftigen kreisangehörigen Städte sollen als Oberzentren gestärkt werden.*“

<sup>11</sup> rbb, „SPD-Landesparteitag in Potsdam – Ja zur Kreisreform ...“, 28.11.2015

<sup>12</sup> Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode, Plenarprotokoll 6/19, 19./20. November 2015

<sup>13</sup> Lausitzer Rundschau, 18.01.2016, Kommentar: „Etikettenschwinder in Cottbus“

<sup>14</sup> Landtag Brandenburg, P-AIK 6/6, 4. Juni 2015, Innenminister: „*Dem Landtag werde voraussichtlich Mitte Mai 2016 eine Dokumentensammlung mit einer systematischen Zusammenstellung der Argumente sowie einer strukturierten Auswertung des Gesamtprozesses zur Verfügung gestellt werden.*“

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen beispielhaft, welche Fülle an Anregungen, Hinweisen, Fragen und Sachverhalten aus dem breiten öffentlichen Dialog im Entwurf des Leitbildes, den Beteuerungen des Innenministers<sup>15</sup> zuwider, nicht aufgenommen sind.

#### Leistungsfähigkeit und Funktionalreform

In den Leitbildveranstaltungen, im Reformkongress und den Regionalkonferenzen wurde wiederholt nachgefragt, zu welchen von den kreisfreien Städten bislang wahrgenommenen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft künftig deren Leistungsfähigkeit nachweislich nicht mehr ausreichend sein wird. Auch hinsichtlich der Funktionalreform I ist die Frage gestellt worden, welche zur Kommunalisierung beabsichtigten bisherigen Landesaufgaben entgegen der diesseitigen Auffassung nicht von den kreisfreien Städten geleistet werden können.

Bis heute hat die Landesregierung hierauf keine schlüssigen Antworten geliefert; im Dialogprozess blieben entsprechende Erkenntnisse aus. Allein willkürlich festgelegte Mindesteinwohnerzahlen ohne wissenschaftliches Fundament sind nicht sachgerecht die Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte pauschal für eine Vielzahl von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft abzusprechen.

Auch eine Funktionalreform I – in dem mit dem Leitbildentwurf beschriebenen unwesentlichen Umfang – stellt keine Rechtfertigung für eine Einkreisung dar. Vor allem deshalb, weil sie weiterhin unter ein Finanzierungsvorbehalt gestellt und damit hinsichtlich ihrer Realisierung unbestimmt ist.

Insofern bleibt es die Forderung der Stadt Frankfurt (Oder) alle weiteren Arbeiten und Vorbereitungen zu einer Verwaltungsstrukturreform unter die Bedingung einer voraussetzenden umfassenden Funktionalreform zu stellen, so wie es der Landtagsbeschluss vom 17. Dezember 2014 formuliert<sup>16</sup> und es in den öffentlichen Veranstaltungen angemahnt worden ist. Mit Befremden wird zur Kenntnis genommen, dass der überarbeitete Leitbildentwurf eine mögliche Abkehr von diesem bisherigen Vorhaben beinhaltet.<sup>17</sup> Dies steht im Widerspruch zu den Ausführungen des Innenministers: *„Zunächst müssten jedoch Überlegungen zur Funktionalreform angestellt und entsprechende Beschlüsse gefasst werden. Er erinnere in diesem Zusammenhang an die Aussage in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten „form follows function“. Erst wenn feststehe, welche Aufgaben vom Land auf die Kreisebene übertragen werden sollten, wisse man, welche Größe die Verwaltungen haben müssten.“*<sup>18</sup>

Nur eine umfängliche systematische Aufgabenanalyse kann einen Ansatz dafür bieten, darüber nachzudenken, bestimmte einzelne Aufgaben künftig in andere sinnvolle Strukturen (wozu verschiedenste Formen von Kooperationsmodellen und die Ausschöpfung der Potentiale des E-Government gehören) zwecks Erledigung zu übertragen. Der bloße Verweis im Leitbildentwurf auf den Verbleib all jener Aufgaben, die bisher bereits große kreisangehörige Städte in Brandenburg wahrnehmen<sup>19</sup>, löst das Problem einer fehlenden aufgabenkonkreten Betrachtung als Basis für eine schlüssige Reform nicht.

---

<sup>15</sup> Landtag Brandenburg, P-AIK 6/6, 4. Juni 2015, Innenminister: *„Es gehe darum, Anregungen aufzugreifen und für den Entwurf zu berücksichtigen.“*

<sup>16</sup> Drucksache 6/247-B: *„Übereinstimmend wurde festgestellt, dass die kommunale Selbstverwaltung durch die Übertragung bisheriger Landesaufgaben gestärkt werden soll.“*, Pkt. 3: *„Das Leitbild muss zu folgenden Themengebieten Aussagen enthalten: umfassende Funktionalreform unter Benennung zu übertragener Aufgaben und Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen.“*

<sup>17</sup> Beschlussempfehlung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Seite 10, Pkt. II. 2.

<sup>18</sup> Landtag Brandenburg, P-AIK 6/6, 4. Juni 2015

<sup>19</sup> Beschlussempfehlung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Seite 17/18, Pkt. II. 11.

#### Einsparungen durch effizientere Leistungserbringung bei Einkreisung

Ebenfalls ist in den Veranstaltungen unbeantwortet geblieben, ob der mit einer Einkreisung verbundene Entzug von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und die künftig beabsichtigte Erledigung in größeren Verwaltungseinheiten bei Erhalt von Außenstellen<sup>20</sup> überhaupt zu signifikanten Einsparungen führen können. Dabei sind auch die durch Zuständigkeitszersplitterung verloren gehenden bisher bestehenden Verbundeffekte aus der umfassenden Aufgabenwahrnehmung in einer kreisfreien Stadt zu berücksichtigen (z. B. Regionalleitstelle im Verbund mit dem Rettungsdienst und dem örtlichen Brandschutz, Auseinanderfallen der Schulträgerschaften, Schülerbeförderung in Bezug zur Trägerschaft des ÖPNV, Auseinanderfallen von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde, notwendige Vermögensauseinandersetzungen im Zuge einer Einkreisung usw.). Das bloße Verschieben von Zuständigkeiten und damit verbundenen – für eine Ausfinanzierung nicht ausreichenden – (Schlüssel-) Zuweisungen des Landes sowie die stärkere finanzielle Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden über Kreisumlagen löst strukturelle Probleme – insbesondere bei den hohen Lasten für Soziales und für die Kinder- und Jugendarbeit in den Städten – nicht.

Die von der Landesregierung zu mehreren Anfragen des Landtages<sup>21</sup> vorgenommene Darstellung, dass es nicht das vordergründige Ziel sei, Einsparungen mit der Reform zu erzielen, findet sich insofern im Leitbildentwurf wieder, als dass dort keine Fusionsrendite als Ziel dargestellt ist. Dies steht jedoch im Widerspruch zu Aussagen des Innenministers: „Die Einsparungspotentiale bei den Personalkosten, die sich aus der Bildung einwohnerstärkerer Landkreise ergäben, lägen auf der Hand.“<sup>22</sup> und zum Inhalt des oben zitierten Abschlussberichtes der Enquete-Kommission. Aber es tut sich auch ein unlösbarer Widerspruch im Leitbildentwurf selbst auf.

Dieser ist nämlich von der Annahme getragen, dass kreisfreie Städte nur bei Erreichen der willkürlich festgelegten Regelmindesteinwohnerzahl über ausreichend hohe Fallzahlen verfügten, um ihre öffentlichen Dienstleistungen wirtschaftlich erbringen zu können. Insofern geht die Landesregierung davon aus, dass die betroffenen kreisfreien Städte bereits gegenwärtig aufgrund ihrer geringen Einwohner nicht effizient und effektiv arbeiten würden. Diese Behauptung ist in den Leitbildveranstaltungen vom Innenminister mehrfach wiederholt worden. Die hierzu vorgetragenen Zahlen<sup>23</sup> waren jedoch unsachgemäß.

Bereits im Abschlussbericht der Enquete-Kommission<sup>24</sup> ist ein Vergleich enthalten, der dies bezüglich der Personalausstattung widerlegt. Im Rahmen der Leitbildveranstaltungen hatte die Stadt Frankfurt (Oder) zudem einen aktualisierten Vergleich angestellt. Untersucht man die Stellenpläne der Kernverwaltung (ohne Brandenburgisches Staatsorchester Frankfurt (Oder) und ohne Kultureigenbetrieb und Sporteigenbetrieb) von Frankfurt (Oder) und der umliegenden Landkreise Märkisch-Oderland und Oder-Spree einschließlich ihrer Gemeinden und Ämter so ergibt sich ein anderes Bild, als vom Innenminister vorgetragen.

Dazu ist eine Bereinigung um Besonderheiten (JobCenter - LOS ist Optionskommune; Rettungsdienst – in MOL/LOS in eine GmbH ausgelagert und damit dort anders als in FFO nicht Inhalt des Stellenplanes; Leitstelle – wird in FFO für MOL/LOS gemeinsam bewirtschaftet und die Stellen sind ausschließlich im Stellenplan von FFO enthalten) erforderlich. Im Ergebnis der – auf der Basis der Personalstatistik des Landes zum 30.06.2013 und der Stellenpläne 2013 –

<sup>20</sup> Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode, Plenarprotokoll 6/19, 19./20. November 2015, Innenminister: „Dort wo Bürgernähe notwendig ist ... sind selbstverständlich nach wie vor Außenstellen nötig.“

<sup>21</sup> Z. B. Drucksache 6/3405

<sup>22</sup> Landtag Brandenburg, P-AIK 6/6, 4. Juni 2015

<sup>23</sup> Vgl. Präsentation des Innenministers in den Leitbildveranstaltungen Frankfurt (Oder) am 15.09.2016 und Cottbus am 07.10.2015

<sup>24</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 140, C, 1.

vorgenommenen Untersuchung ist keine Ineffizienz der Stadt Frankfurt (Oder) mit unter 13 VZE je tausend Einwohner gegenüber den angrenzenden Landkreisen (mit über 13 VZE je tausend Einwohner) festzustellen (vgl. Tabelle 1 in Anlage).

Ein Blick auf die Entwicklung des Personalbestandes zeigt für Frankfurt (Oder) zudem, dass laut den jährlichen Stellenplänen (ohne Brandenburgisches Staatsorchester Frankfurt (Oder)) ein Stellenabbau von 2003 (1.031,48 VZE) bis 2016 (891,05 VZE) stattgefunden hat, der dem Einwohnerrückgang adäquat stand hielt. Die Verwaltung ist mithin in der Lage, sich den verändernden Bedingungen anzupassen.

Auch der vom Innenminister angestellte Vergleich bei den Baugenehmigungsverfahren war unsachgemäß. Aus dem „*Tätigkeitsbericht der unteren Bauaufsichtsbehörden des Landes Brandenburg für das Jahr 2013*“ lässt sich nicht ablesen, dass eine große kreisfreie Stadt Potsdam hier Effizienzvorteile gegenüber den übrigen kleineren kreisfreien Städten besäße (vgl. Tabelle 2 in Anlage).

#### Regelmindesteinwohnerzahl

Vor diesem Hintergrund mit Bezug auf den überarbeiteten Leitbildentwurf<sup>25</sup> „*bestehen derzeit keine überzeugenden Anhaltspunkte dafür*“, die eine Regelmindesteinwohnerzahl für kreisfreie Städte rechtfertigen könnten, die die jetzigen Größenordnungen von 50 bis 60 Tausend Einwohnern übersteigen. Inakzeptabel ist auch, dass für die Einkreisung allein das Kriterium der Einwohner herangezogen werden soll. Weder die Entfernung zur Metropole Berlin, noch die Bevölkerungsdichte, sozio-ökonomische Verflechtungen mit dem Umland, planerische Festlegungen, geographische Gegebenheiten oder historische Aspekte – um nur einige weitere Kriterien ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu benennen – finden Berücksichtigung.

#### fehlende Sachverhaltsaufklärung

Dass die vom Innenminister vorgenommenen o. g. Darstellungen zu den behaupteten Effizienzunterschieden nicht sachgerecht waren, zeigt auch die Beantwortung der Kleinen Anfrage 1424 im Landtag Brandenburg<sup>26</sup>. Wie bereits am Beispiel von Frankfurt (Oder) gezeigt, sind die bloßen statistischen Werte – ohne eine den Besonderheiten Rechnung tragenden Bereinigung – nicht aussagefähig. Insbesondere ist zu beachten, welche Aufgaben mit eigenen im Stellenplan enthaltenen Mitarbeitern erledigt werden oder in Form eines Outsourcings durch Dritte ohne eigene Mitarbeiter (dafür aber über Sachaufwendungen bzw. Transferleistungen) erbracht werden. Zu diesem Sachverhalt antwortet die Landesregierung, ihr „*liegen keine Erkenntnisse darüber vor, welche kommunalen Transferleistungen an welche Träger und für welche Aufgaben und in welcher Höhe geleistet werden.*“ Entsprechend der Antwort zur Kleinen Anfrage 1370 im Landtag Brandenburg<sup>27</sup> liegen ihr auch „*keine Kenntnisse über den angefragten Personaleinsatz in den Landkreisen und kreisfreien Städten*“ für vom Land übertragene Aufgaben vor. Außerdem lägen ihr zudem „*keine Erkenntnisse über Fallzahlen zu den übertragenen Aufgaben vor.*“

Obwohl es demnach offenkundig an einer ausreichenden Sachverhaltsaufklärung fehlt, bleibt die Landesregierung bei ihren Annahmen, ohne zu erklären, worauf sich diese stützen. In der Antwort zur Kleinen Anfrage 1424 im Landtag Brandenburg<sup>28</sup> heißt es: „*Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) sollen insbesondere auch durch Übergang von pflichtigen Kreisaufgaben auf die*

<sup>25</sup> Beschlussempfehlung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Seite 16, Pkt. II. 10.

<sup>26</sup> Drucksache 6/363

<sup>27</sup> Drucksache 6/3548

<sup>28</sup> Drucksache 6/363

*Landkreise entlastet werden. Die Landesregierung geht davon aus, dass Landkreise mit einer größeren Einwohnerzahl leistungsfähigere Verwaltungsstrukturen haben.“*

#### Fusionsrendite

Wenn die durch Einkreisungen vergrößerten Landkreisverwaltungen aufgrund der Zuständigkeit für dann mehr Einwohner wirtschaftlicher arbeiten könnten, dann müsste auch eine Fusionsrendite darstellbar sein. Diese Erwartung wird in der Aussage des Leitbildentwurfes deutlich, wonach Aufgabenumfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung nur dann entsprechend der negativen Entwicklung der Finanzen „zurückgeführt“ werden könne, wenn die Verwaltungsstrukturen angepasst werden.<sup>29</sup> Nicht zuletzt wird der Reformbedarf maßgeblich mit den perspektivisch geringer werdenden finanziellen Mitteln begründet, weshalb ein Ausgleich zu schaffen sei, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenträger weiterhin zu gewährleisten. Außerdem soll die Reform die finanziellen Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften erweitern, was trotz angezeigter zurückgehender finanzieller Mittel letztendlich nur durch eine Fusionsrendite möglich ist. Insofern ist eine Kreisgebietsreform kaum zu rechtfertigen, wenn keine Einsparungen erzielt werden.

#### Fach- und sachgerechte Aufgabenerledigung

Selbst auf eine nicht fach- und sachgerechte Aufgabenerledigung in den kleinen kreisfreien Städten kann sich die Landesregierung entsprechend der Antwort auf die Kleine Anfrage 631 im Landtag Brandenburg<sup>30</sup> nicht berufen. Vollzugsdefizite sind nicht bekannt, was erneut die willkürliche Regelmindesteinwohnerzahl in Frage stellt. Weit mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte in der Bundesrepublik haben weniger als 175.000 Einwohner; etwa 20 kreisfreie Städte sogar weniger Einwohner als Frankfurt (Oder). Die weitaus überwiegende Zahl (ca. ¾) an Oberzentren sind aufgrund solcher planerischer Festsetzungen zugleich kreisfreie Städte.

#### Ursachen der hohen Kassenkredite

Auch die geforderte Untersuchung und Bewertung der Ursachen hoher Kassenkreditbestände – vor allem in den kreisfreien Städten – ist als erneuter Ausdruck einer ungenügenden Sachverhaltsaufklärung ausgeblieben. Ohne eine Ursachenermittlung ist aber keine zielgerichtete Lösung möglich. Die kreisfreien Städte beklagen seit langem eine unzureichende Finanzierung über den kommunalen Finanzausgleich Brandenburg (BbgFAG), insbesondere im Hinblick auf den Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich.

#### Fortschreibung des BbgFAG

Auf diese Frage der unzureichenden Finanzierung verweist schon der Abschlussbericht der Enquete-Kommission<sup>31</sup>. Im vom Land beauftragten finanzwissenschaftlichen Gutachten von Frau Prof. Färber<sup>32</sup> heißt es zudem: *„Einmal mehr drängt sich aber auch hier der Verdacht auf, dass der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg nicht mehr in der Lage ist, die horizontalen Belastungsunterschiede insb. im Sozial- und Jugendhilfebereich aufgabengerecht abzubilden.“* Zuletzt hat die im Auftrag des Landes durchgeführte Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg<sup>33</sup> Nachsteuerungsbedarf (unzureichende Teilschlüsselmasse für sogenannte „Kreisaufgaben“ und Option auf Anhebung der Hauptansätze auf bis zu 190 sowie Aufstockung des Jugendhilfelastenausgleiches) zugunsten der kreisfreien Städte erkennen lassen.

<sup>29</sup> Beschlussempfehlung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Seite 5, Pkt. I. 1.

<sup>30</sup> Drucksache 6/1749

<sup>31</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 23, B, 1. Teil, II., 2. a)

<sup>32</sup> FINANZWISSENSCHAFTLICHE ASPEKTE DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IM LAND BRANDENBURG, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Speyer, im Oktober 2014

<sup>33</sup> durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, 31. März 2015

Selbst Ministerin Münch spricht von „nicht ausfinanzierten Aufgaben“<sup>34</sup> der kreisfreien Städte.

Durch eine sachgerechte Fortschreibung des BbgFAG können einerseits die finanziell gut aufgestellten Gemeinden – insbesondere im Speckgürtel um Berlin herum – stärker als bisher am Ausgleich zugunsten schwacher – vor allem berlinfernerer Regionen – beteiligt werden, ohne dass hierfür eine Kreisgebietsreform nach dem Sektoralprinzip erforderlich wäre. Andererseits könnten durch veränderte Teilschlüsselmassen, neu justierte Hauptansätze und eine verbesserte Berücksichtigung von Jugend- und Soziallasten umfassendere finanzielle Ausgleichs über das gesamte Land Brandenburg erzielt werden, als es nur innerhalb der neuen Landkreise bei Einkreisung durch veränderte Kreisumlagen möglich ist. Eine Überarbeitung des BbgFAG flankiert durch weitere Handlungsinstrumente erübrigt mithin die vorgesehene Kreisgebietsreform, dessen behaupteten positiven Folgen nicht belegt sind. Deshalb müssen die Prämissen für eine Fortschreibung mit der gebotenen Offenheit diskutiert werden.

Doch auch in diesem Zusammenhang kann von keinem ergebnisoffenen Prozess die Rede sein, wie die vom Ministerium erarbeitete Vorbereitungsunterlage zur FAG-Beiratssitzung am 25. Mai 2016 zeigt. Darin werden bereits politische Maßgaben und Aspekte, wie z. B. die Einkreisung<sup>35</sup>, für ein zu beauftragendes „finanzwirtschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleiches in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2019 im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturereform“ zugrunde gelegt, obwohl ein Leitbild noch nicht beschlossen ist.

#### Finanzierung von Aufgaben („Aufgabenkatalog Stadt Schwedt“)

Weiterhin unbeantwortet geblieben ist in den Veranstaltungen auch, wie die bei einem eingekreisten Oberzentrum verbleibenden Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft (entsprechend den Aufgaben einer großen kreisangehörigen Stadt) finanziert werden sollen. Es entsteht eine Finanzierungslücke, wenn – wie es der Leitbildentwurf bislang vorsieht – die dafür derzeit fließenden Schlüsselzuweisungen mit der Einkreisung vollständig entfielen und eine volle Kreisumlage gezahlt werden muss. Diese bereits von der Enquete-Kommission<sup>36</sup> beschriebene Problemstellung am Beispiel der ehemals kreisfreien Stadt Eisenhüttenstadt ist nach wie vor ungelöst.

Im o. g. finanzwirtschaftlichen Gutachten von Frau Prof. Färber wird eindrucksvoll nachgewiesen<sup>37</sup>, dass bereits bei wenigen dezentral in den Oberzentren verbleibenden Aufgaben (die sogenannten „Bogumil II“ – Aufgaben) dort ohne Potsdam „45,2 Mio. € Nettoverluste“ zu verzeichnen sind. Für Frankfurt (Oder) werden allein 9,3 Mio. € an Nettoverlusten ausgewiesen. Eigene Berechnungen haben eine solche negative finanzielle Wirkung bestätigt. Unklar ist aufgrund des angemahnten, aber weiterhin fehlenden umfassenden Finanzierungskonzeptes, welche Verluste tatsächlich eintreten, wenn der womöglich umfänglichere „Aufgabenkatalog Stadt Schwedt“ zur Anwendung käme, wie es vom überarbeiteten Leitbildentwurf vorgeschlagen ist.

Die vom Finanzministerium gegenüber der Presse<sup>38</sup> kolportierten 25,7 Mio. €/a an zusätzlichen finanziellen Mitteln, die der Stadt Frankfurt (Oder) nach einer

<sup>34</sup> MOZ, 25.05.2016, Martina Münch im Interview: „Trotzig aufstampfen reicht nicht“

<sup>35</sup> Praktisch eine Vorwegnahme des beabsichtigten Verwaltungsstruktureformgesetzes durch z. B. Formulierungen wie: „Die Einkreisung von kreisfreien Städten hat ...“ und „Falls derzeit kreisfreie und künftig kreisangehörige Städte ...“

<sup>36</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 30, B, 1. Teil, III., 2.

<sup>37</sup> FINANZWISSENSCHAFTLICHE ASPEKTE DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IM LAND BRANDENBURG, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Speyer, im Oktober 2014, Pkt. 2.4.2, Seite 14, Tabelle 4

<sup>38</sup> Märkische Oderzeitung 18.04.2016, „Land will Frankfurt entlasten“

Einkreisung zur Verfügung stünden, sind insofern unzutreffend. Stattdessen ist eine deutliche zusätzliche finanzielle Belastung zu erwarten. Der Umstand, dass vom Ministerium solche untauglichen Werte herausgegeben werden und es hierzu bis heute keine Besprechung mit der Stadt Frankfurt (Oder) gegeben hat, offenbart einmal mehr die Unglaubwürdigkeit des Dialogprozesses.

#### Sachfremde Verknüpfung der Kreisgebietsreform mit anderen Handlungsinstrumenten (z. B. Kulturförderung, Teilentschuldung)

Zutreffend ist, dass weder die beabsichtigte stärkere Beteiligung des Landes an der Finanzierung landesweit bedeutsamer Kultureinrichtungen noch eine Teilentschuldung allein die strukturellen Schwierigkeiten in den kommunalen Haushalten, insbesondere der kreisfreien Städte, lösen werden. Deshalb bedarf es ergänzender Handlungsinstrumente. Nur eine Verwaltungsstrukturreform, die ein Bündel von verschiedenen – für sich genommen jedoch richtigen – Maßnahmen enthält, wird erfolgreich sein.

Wie bereits dargelegt, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die vorgesehene Neugliederung der Landkreise samt Einkreisung zu positiven Effekten führen wird. Stattdessen wurden gewichtige Argumente vorgebracht, die zeigen, dass dieses einzelne Element den gesetzten Zielen eher zuwider läuft. Eine zwangsweise Verknüpfung mit tauglichen weiteren Elementen, womöglich allein um die Schwächen zu verdecken und negative Folgen auszugleichen, ist nicht sachgerecht und schadet einem transparenten, wie ergebnisoffenen Lösungsprozess. Gleiches gilt, falls eine untrennbare Verbindung nur künstlich konstruiert wird, um im Wege eines politischen Kompromisses auch für die ansonsten strittige Kreisgebietsreform Mehrheiten zu finden.

#### Teilentschuldung

Auch zur beabsichtigten Teilentschuldung sind zentrale Fragen offen geblieben. Ohne ein umfassendes Finanzierungskonzept, das die haushälterischen Auswirkungen einer Neugliederung der Landkreise unter Einkreisung von kreisfreien Städten umfassend beschreibt, ist es verfrüht, zusätzliche Forderungen nach einer weiteren eigenen Konsolidierung an die betroffenen Gebietskörperschaften zu richten.

Im Zuge der Reform müssen sofortige deutliche Entlastungen eintreten, die einerseits die bezweckte finanzielle Handlungsfähigkeit der Oberzentren, u. a. für freiwillige Aufgaben, erhöht und andererseits noch genügend Potential für die eigene Zurückführung der verbleibenden Kassenkredite belässt. Dies ist gegenwärtig aber nicht aufgezeigt. Im vorherigen Punkt ist stattdessen dargelegt worden, dass sich nach einer Einkreisung die finanzielle Situation der Oberzentren eher verschlechtern wird. Durch die hälftige Entnahme der benötigten Finanzmittel für eine Teilentschuldung aus der Verbundmasse könnten zudem in dem angedachten Zeitraum von 10 Jahren die Schlüsselzuweisungen an die Stadt Frankfurt (Oder) stärker sinken, als die von ihr ersparten Zinsaufwendungen und damit den Ergebnishaushalt zusätzlich negativ belasten.

Auch der vorgesehene Ansatz, die Kassenkredite bestimmter Gebietskörperschaften durch eine Teilentschuldung lediglich zu halbieren, ist fragwürdig. Vor allem bei den betroffenen kreisfreien Städten und den Landkreisen die sie aufnehmen sollen, blieben wohl erhebliche Schuldenstände zurück, die über dem Durchschnitt lägen. Damit wäre für keine ausgewogenen gleichen Startbedingungen im Zuge einer Reform gesorgt. Alternative Herangehensweisen, wie sie u. a. auch in der Reformkonferenz in Cottbus am 16. Januar 2016 diskutiert worden sind, wurden offensichtlich nicht berücksichtigt.

Würde man die aus der Presse zu entnehmenden Zahlen ernst nehmen, dass die Oberzentren im Zuge einer Einkreisung in einer Größenordnung von rund 70 Mio. €/a<sup>39</sup> jährlich entlastet werden, so kommen diese Beträge in Konsequenz als zusätzliche Belastung auf die einkreisenden Landkreise jährlich zu. Dies müsste durch die vom Land an die Landkreise zu gewährenden Standardanpassungszuschüsse ausgeglichen werden. Laut Leitbildentwurf stehen für 10 Jahre jedoch lediglich insgesamt 415 Mio. € (ca. 40 Mio. €/a) zur Verfügung, die zudem überwiegend für die Teilentschuldung und andere Maßnahmen eingesetzt werden.<sup>40</sup> Insofern wäre der Standardanpassungszuschuss augenscheinlich deutlich zu gering bemessen. Dies verdeutlicht die Widersprüchlichkeit, und die Zweifelhaftigkeit des Teils Finanzen im Leitbildentwurf. Nichts anderes ist durch das Fehlen eines vollständigen Finanzierungskonzeptes zu erwarten.

#### Standardanpassungszuschüsse und Kreisumlage

Die unermüdliche Nachfrage, wie die – aufgrund der beabsichtigten abschmelzenden (und womöglich von Anfang an zu gering bemessenen) Standardanpassungszuschüsse – entstehenden jährlichen Defizite der Landkreise ausgeglichen werden sollen, ist bis heute ebenfalls unbeantwortet geblieben. Wenn keine adäquaten Einsparungen erzielt werden können (die nicht vordergründiges Ziel sein sollen; vgl. oben), müssen entweder Standards abgesenkt oder Kreisumlagen erhöht werden.

Obwohl die Standardsenkung im Gutachten der Frau Prof. Färber als Lösung angezeigt ist<sup>41</sup>, haben die Vertreter der Landesregierung bei der Vorstellung des Leitbildentwurfes hierzu keine klaren oder überhaupt keine Aussagen getroffen. Auch der Leitbildentwurf selbst geht bewusst auf die Problematik nicht näher ein. Das einst enthaltene Gebot, dass „in Folge von Einkreisungen und der Bildung neuer Landkreise ... die Kreisumlagen nicht erhöht werden müssen“<sup>42</sup> fehlt bezeichnender Weise in der überarbeiteten Fassung des Leitbildentwurfes. Damit wird die gleiche getroffene Zusage des Innenministers<sup>43</sup> wohl nicht erfüllt. Stattdessen ist dies ein untrügliches Zeichen dafür, dass Kreisumlageerhöhungen in Folge der Reform, wie von den Kritikern vorhergesagt, sehr wohl erwartet werden. Diesen Sachverhalt nicht transparent darzustellen (auch mangels vorgelegten umfassenden Finanzierungskonzeptes) ist kein offener Umgang mit den Reformbeteiligten.

#### Aufgabenentzug im Lichte der Kommunalen Selbstverwaltung und oberzentraler Funktionen

Ebenso ungeklärt geblieben ist, wie trotz des mit einer Einkreisung verbundenen Aufgabenentzuges, der auch die eigenständige Wahrnehmung aller Funktionen eines Oberzentrums (z. B. die Ankerfunktion in den ländlichen Regionen weitab von Berlin) einschränkt, die kommunale Selbstverwaltung und die Oberzentren gestärkt werden sollen. Vor allem dann, wenn mangels Ausfinanzierung der zurückbleibenden Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft („Aufgabenkatalog Stadt Schwedt“) noch Nettoverluste in den Haushalten eintreten (vgl. oben).

<sup>39</sup> Märkische Oderzeitung 18.04.2016, „Land will Frankfurt entlasten“: Cottbus ca. 20 Mio. €, Frankfurt (Oder) ca. 26 Mio. € (Brandenburg an der Havel darauf aufbauend selbst auf weitere 24 Mio. € geschätzt)

<sup>40</sup> Beschlussempfehlung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Seite 28-30, Pkt. V.

<sup>41</sup> FINANZWISSENSCHAFTLICHE ASPEKTE DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE IM LAND BRANDENBURG, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Speyer, im Oktober 2014, Pkt. 2.4.2, Seite 14, Seite 17

<sup>42</sup> Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Vorschlag des Ministers des Innern und für Kommunales, 16. Juni 2015, Drucksache 6/1788, Pkt. 10, Seite 22

<sup>43</sup> Landtag Brandenburg, P-AIK 6/6, 4. Juni 2015, Innenminister: „Die Reform solle nicht zu einer Erhöhung der Kreisumlage führen.“

Welcher konkrete Aufgabenbestand schließlich im Zuge einer Einkreisung definitiv bei den Oberzentren zurückbleiben wird, lässt der überarbeitete Leitbildentwurf trotz des Verweises auf den „Aufgabenkatalog Schwedt“ weiterhin offen. Die diesbezüglichen aktuellen gesetzlichen Regelungen sehen nämlich für eine Vielzahl von Aufgaben (z. B. ÖPNV, Trägerschaft Musikschule und weiterführende allgemeinbildende Schulen, Zulassungswesen/Fahrerlaubnisse, Zuständigkeiten nach dem SGB, Kindertagesbetreuung) nur unter bestimmten Bedingungen und meist unter dem Erfordernis der Zustimmung des jeweiligen Landkreises eine Zuständigkeitsübertragung auf die großen kreisangehörigen Städte vor. Obwohl dies in den Leitbildveranstaltungen kritisiert worden ist, besteht die Unklarheit fort.

Der Aufgabenentzug wird im überarbeiteten Leitbildentwurf<sup>44</sup> selbst problematisiert, jedoch nicht aufgelöst. Es ist unzureichend, die kommunale Selbstverwaltung mit der bloßen Behauptung von „*positiven Effekten einer Aufgabenbündelung auf der Kreisebene*“ zu begründen, ohne solche Effekte konkret und nachweisbar zu beschreiben.

Auch die entgegen den Empfehlungen der Enquete-Kommission<sup>45</sup> ausgebliebene Festlegung zu Kreissitzen zeigt, welche Probleme für das raumordnerische Gefüge von z. B. Mittel- und Oberzentren im Zuge der beabsichtigten Kreisgebietsreform entstehen werden. Die widersprüchlichen Aussagen des Innenministers in den zurückliegenden Veranstaltungen, wonach sowohl den bisherigen Kreisstädten der Fortbestand und zugleich auch den Oberzentren der Wechsel des Sitzes zwecks Stärkung ihrer Funktionen in Aussicht gestellt wurden, bleiben mit dem vorliegenden Leitbildentwurf ungeklärt. Mögliche Ausgleichsregelungen für den Verlust von Kreissitzen fehlen.

#### Bürgernähe, demokratische und bürgerschaftliche Legitimation

In gleicher Weise bleibt unbeantwortet, wie die im Leitbildentwurf beschriebenen Ziele der Sicherstellung einer bürgernahen und bürgerfreundlichen öffentlichen Leistungserbringung sowie die demokratische und bürgerschaftliche Legitimation des Handelns der öffentlichen Aufgabenträger erreicht werden sollen.

Mit der Kreisgebietsreform entstehen flächenmäßig neue Strukturen, die in der Tendenz sowohl die Wege der Bürger zur Verwaltung, als auch der Verwaltung zu den Problemen vor Ort vergrößern. Raumbezug und die örtliche sowie regionale Überschaubarkeit werden für Verwaltungsmitarbeiter als auch für die kommunalpolitischen Vertretungen teilweise verloren gehen. Der Erhalt von allen bisherigen Verwaltungsstandorten als Außenstellen steht einer Effizienzsteigerung entgegen. Dies wird zu Problemen bei der effektiven Aufgabenerfüllung führen. Deshalb ist insbesondere in Bezug auf die Einkreisung nicht zu erkennen, wie die in den kreisfreien Städten für alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft bisher gewährte Bürgernähe gesichert werden kann.

Hinsichtlich der demokratischen und bürgerschaftlichen Legitimation ist festzustellen, dass nach wie vor für die geplante Kreisgebietsreform in der Bevölkerung keine Mehrheit besteht. Gut zwei Drittel der Brandenburger (67%) halten die Reform für „*nicht sinnvoll*“, wie eine Forsa-Umfrage im Auftrag der Märkischen Allgemeinen Zeitung<sup>46</sup> ergab.

Formen direkter Demokratie dürften innerhalb einer kreisfreien Stadt leichter umzusetzen sein, als im Gebiet eines Landkreises mit mehr Einwohnern. Den jetzigen Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte kommt gegenwärtig ein wesentlich größeres Betätigungsfeld zu. Nach einer Einkreisung

---

<sup>44</sup> Beschlussempfehlung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Seite 17, Pkt. II. 11.

<sup>45</sup> Schlussbericht Enquete-Kommission 5/2, Drucksache 5/8000, Seite 93, B, 4. Teil, II.

<sup>46</sup> MAZ-Online, 04.01.2016

muss die demokratische Legitimation mit dem Landkreis geteilt werden und das Oberzentrum wird vom bisherigen alleinigen Träger kommunaler Selbstverwaltung fortan zu einem von zwei Trägern. Zudem würde die Stadtverordnetenversammlung an Mitgliedern verlieren<sup>47</sup>. Insofern ist augenscheinlich, dass die partizipatorische Beteiligung am demokratischen Prozess und die ehrenamtliche Tätigkeit im Zuge einer Einkreisung Schaden nehmen kann.

In dem breiten öffentlichen Dialog hat das demokratische Gemeinwesen bereits durch unsachliche Äußerungen des Innenministers Schaden genommen. Wenn er z. B. formuliert<sup>48</sup>, es gebe „eine gestörte Wahrnehmung bei einigen Stadtverordneten“ - und dies auch im Landtag sinngemäß bekräftigt<sup>49</sup> - sowie den Städten „Realitätsverlust“ vorwirft<sup>50</sup>, dann ist dies ein Affront gegenüber all diejenigen, die sich haupt- und ehrenamtlich für das Wohl ihrer Städte und Bürger/innen engagieren, und wird auf kommunaler Seite als Angriff auf die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Selbstverwaltung angesehen.

Die vom Ministerpräsidenten unterstellte Eigennützigkeit der abwehrenden Haltung der Oberbürgermeister zur Einkreisung mit den Worten: „Der Status ist eine Diskussion von einigen wenigen, die vielleicht um ihren persönlichen Status fürchten.“<sup>51</sup> stellt keine sachliche Basis dar. Mit dem gebietskörperschaftlichen Status einer kreisfreien Stadt sind vielmehr Gestaltungsmöglichkeiten eines Oberzentrums verbunden, die drohen teilweise verloren zu gehen.

#### Alternativen

Es ist nicht nachvollziehbar, warum sich der Leitbildentwurf u. a. auf eine Kreisgebietsreform samt Einkreisung der kreisfreien Städte fokussiert, obwohl sich weder durch die Enquete-Kommission noch in den zurückliegenden Veranstaltungen – auch unter Hinzuziehung der Erfahrungen aus der Reform von 1993 in Brandenburg und Gebietsreformen in anderen Bundesländern – positive (finanzielle) Effekte belegen ließen, die zur Erweiterung der (finanziellen) Handlungsspielräume beitragen könnten. Auch hier ist der Innenminister nach diesseitiger Kenntnis seiner Zusage bislang nicht nachgekommen, etwas nachzuliefern.<sup>52</sup> Allein dies verbietet bereits einen solchen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, wie es mit der Einkreisung beabsichtigt ist.

Eine hinreichende und vollständige Abwägung mit Alternativen, wie sie beispielsweise in der Leitbildveranstaltung in Cottbus am 07.10.2015 (z. B. das vom Innenminister selbst vorgeschlagene „Denkmodell“<sup>53</sup> über die Einführung einer gemeinsamen Verwaltungsebene ohne Veränderung der Kreisgebietsgrenzen) oder von Teilen des Landtages<sup>54</sup> aufgezeigt worden sind, fehlt.

<sup>47</sup> § 6 BbgKWahlG: für Frankfurt (Oder) mit mehr als 45.000 und weniger als 100.000 Einwohner, kreisangehörig 40 Vertreter, kreisfrei 46 Vertreter

<sup>48</sup> Märkische Oberzeitung, 12.02.2016, „Innenminister Schröter kritisiert kreisfreie Städte“

<sup>49</sup> Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode, Plenarprotokoll 6/24, 9. März 2016, Seite 2221-2223

<sup>50</sup> rbb, 12.02.2016, „kreisfreie Städte sollten ihre Defizite anerkennen“

<sup>51</sup> rbb, „SPD-Landesparteitag in Potsdam – Ja zur Kreisreform ...“, 28.11.2015

<sup>52</sup> Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode, Plenarprotokoll 6/19, 19./20. November 2015, Innenminister: „Häufig kam die Frage nach den Effekten der letzten Kreisgebietsreform, was wir mit ihr gestaltet haben. Wir werden diese Antworten nachliefern.“

<sup>53</sup> rbb, 09.10.2015, „Noch mehr Lob für Schröters Kreisreform-Denkmodell“: „Eines der Denkmodelle ist, dass man wirklich die Strukturen der Kreise belässt, wie sie sind, aber Verwaltungen zusammenführt“

<sup>54</sup> z. B. CDU Brandenburg: „Meine Heimat Brandenburg, Verwaltung bürgernah und zukunftsfest gestalten“, 10.01.2016, BVB Freie Wähler: „EFFIZIENTER, SCHNELLER UND BÜRGERNÄHER – Ein vernünftiges Vorgehen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften“

### Wirtschaftliche Entwicklung im Land Brandenburg

Die Reformvorschläge, wie sie mit dem Leitbildentwurf beschrieben sind, geben weiterhin keine Antworten auf zukunftsweisende Fragen, insbesondere, wie die Entwicklung in Brandenburg gefestigt und befördert werden kann. Statt die kreisfreien Städte in ihrer Ankerfunktion als Oberzentren in berlinfernen Räumen und als Wirtschaftsmotoren für die Regionen zu stärken, findet eine Abwertung statt. Sie werden künftig schon allein deshalb weniger präsent sein, weil sie dann z. B. in zahlreichen Statistiken fehlen.

Die bereits begonnene Abwertung zeigt sich nicht zuletzt an der völlig unangemessenen Äußerung des für Kommunales zuständigen Innenministers in der Leitbildveranstaltung in Frankfurt (Oder) am 15. September 2015, wonach „Frankfurt ... sogar für Flüchtlinge zu unattraktiv“<sup>55</sup> sei. Dies hat das Vertrauen in den gesamten Reformprozess nachhaltig erschüttert. Mit der Formulierung<sup>56</sup>, die Oberzentren „sollen nicht die Perlen, für die ihre Kommunalpolitiker sie halten“, werden zudem Zweifel geweckt, ob der Innenminister die beabsichtigte Stärkung der Oberzentren noch glaubhaft vertreten kann. Wer um ein politisches Ziel zu erreichen, nicht nur einzelne Verwaltungseinheiten, sondern ganze Standorte wiederholt öffentlich schlechtredet und ihrem Ansehen damit bewusst und nachhaltig Schaden zufügt, wird seiner Verantwortung für eine positive Entwicklung im Land Brandenburg nicht gerecht.

Mit einer Einkreisung geht der Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten und Entscheidungskompetenz einher, wodurch sich Investitionsentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen erschweren werden. Es reicht nicht aus, mit dem Leitbild die prognostizierten negativen Entwicklungen im Land Brandenburg lediglich zu beschreiben, diese als unumstößlich hinzunehmen und sodann durch Kosmetik zu verdecken. Die offenkundig gewollte bloße Verwaltung eines Niederganges ist keine Zukunftsgestaltung, wie sie die Bürger/innen von der Landesregierung erwarten. Stattdessen muss es gelingen, Innovation, Wachstum und Fortschritt zu generieren und dafür Rahmenbedingungen zu schaffen, um das Erwirtschaften wieder über das Verteilen zu stellen. Ein solcher Gestaltungsanspruch fehlt vollkommen im Leitbildentwurf.

### Gemeinwohlinteresse

Nach alledem stellt sich die Frage, welchen Gründen des öffentlichen Wohls eine Einkreisung folgt und wie der damit verbundene Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung zu rechtfertigen ist. Es lassen sich weder maßgebliche Vollzugsdefizite noch Ineffizienz/Ineffektivität bei den jetzigen kreisfreien Städten nachweisen oder schlüssig prognostizieren und ebenso keine Verbesserungen in der Leistungserbringung/ -fähigkeit im Wege einer Einkreisung belegen. Mit der Verringerung der Anzahl von Landkreisen und kreisfreien Städten sowie der Schaffung größerer Strukturen entzieht sich das Land zu deren Last immer mehr seiner verfassungsmäßigen Verantwortung<sup>57</sup> durch eigene Ausgleichsmechanismen, überall in Brandenburg auch für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit zu sorgen.

Die vorgesehene Einkreisung ist daher nicht geeignet die Herausforderungen der Zukunft zu lösen. Neue Kooperationsmodelle auch unter Nutzung moderner Informationstechnologien<sup>58</sup> und ein verbesserter kommunaler Finanzausgleichsmechanismus sind stattdessen angemessene Ansätze.

<sup>55</sup> Blickpunkt, 25. Jahrgang, Nr. 28, 19.09.2015 „Leitbild ohne Inhalt – Innenminister Karl-Heinz Schröter gibt sich bockig“

<sup>56</sup> Märkische Oberzeitung, 12.02.2016, „Innenminister Schröter kritisiert kreisfreie Städte“

<sup>57</sup> Art. 12 Abs. 4 Verfassung des Landes Brandenburg

<sup>58</sup> Arbeitsgruppe E „E-Government – der Schlüssel zur bürgernahen Verwaltung?“, Reformkongress Cottbus, 16. Januar 2016: „kommunalen Service Centern ist der Vorrang gegenüber Gebietsreformen zu geben ...

In der Regionalkonferenz in Beeskow am 02. März 2016 wurde deutlich, dass sich die Landkreise Märkisch-Oderland und Oder-Spree gegen eine Einkreisung der Stadt Frankfurt (Oder) aussprechen. Eine Kreisreform, die trotz erheblicher landesseitiger Überzeugungsversuche im zurückliegenden langen Dialogprozess von der Basis immer noch abgelehnt wird<sup>59</sup>, kann offenkundig nicht dem Gemeinwohlinteresse entsprechen.

Von namhaften Wissenschaftlern, wie z. B. Prof. Dr. Martin Rosenfeld, vorgebrachte Ausführungen<sup>60</sup> die die Sinnhaftigkeit von Einkreisungen sowie den Glauben an Effizienzvorteile in Frage stellen, stattdessen die Vorteile der Kreisfreiheit beleuchten und deshalb eine empirische Basis fordern, wurden abgetan. Die Stadt Frankfurt (Oder) fordert nach wie vor eine solche solide Datenbasis zu all den vorgenannten Fragestellungen.

**Aus diesen Gründen lehnt die Stadt Frankfurt (Oder) die vorgelegten Entwürfe eines Leitbildes für die beabsichtigte Verwaltungsstrukturreform 2019 ab.** Sie ist damit nicht allein, wie die nachfolgende nicht abschließende Aufzählung zeigt. Neben den anderen kreisfreien Städten hat z. B. in einem einstimmigen Beschluss der Vorstand des Landkreistages Brandenburg am 03. Mai 2016 seine Ablehnung ausgedrückt; ebenfalls bereits mehrere Landkreise<sup>61</sup>. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat sich auch gegen den Leitbildentwurf ausgesprochen. Der Deutsche Städtetag tat dies bereits im November 2015 in einer Resolution hinsichtlich der Einkreisung kreisfreier Städte. Der StädtekränzPLUS lehnt den Leitbildentwurf ebenso ab.

Das Ziel, zu einem Leitbild zu gelangen, „das von möglichst vielen getragen werde“<sup>62</sup>, ist gescheitert, es findet stattdessen in seiner vorliegenden Entwurfsform breite Ablehnung.

In Vertretung

Dr. Martin Wilke  
Oberbürgermeister

Anlage

---

*Einwohnerschwellenwerte sind zu relativieren. Summe der Netzwerkteilnehmer entscheidend. Kosteneinsparpotential durch Prozessoptimierung von 20 bis 40 % möglich“*

<sup>59</sup> Märkische Oderzeitung, 03.03.2016, „Basis lehnt Kreisreform ab“

<sup>60</sup> „Kreisfreiheit großer Städte in Brandenburg – nur noch ein Auslaufmodell? Ein Kommentar ...“, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Professor Dr. habil. Martin T.W. Rosenfeld, 27.04.2015

<sup>61</sup> z. B. Landkreis Oder-Spree (Medieninformation 32/2016), Landkreises Teltow-Fläming (MAZ, 26.05.2016, „Kritik an Kreisreform bekräftigt“), Landkreise Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße (MAZ, 06.05.2016, „Kritik an Kreisreform wird in Kommunen lauter“)

<sup>62</sup> Landtag Brandenburg, P-AIK 6/6, 4. Juni 2015, Abgeordneter Dr. Scharfenberg (DIE LINKE)

## Anlage

Tabelle 1

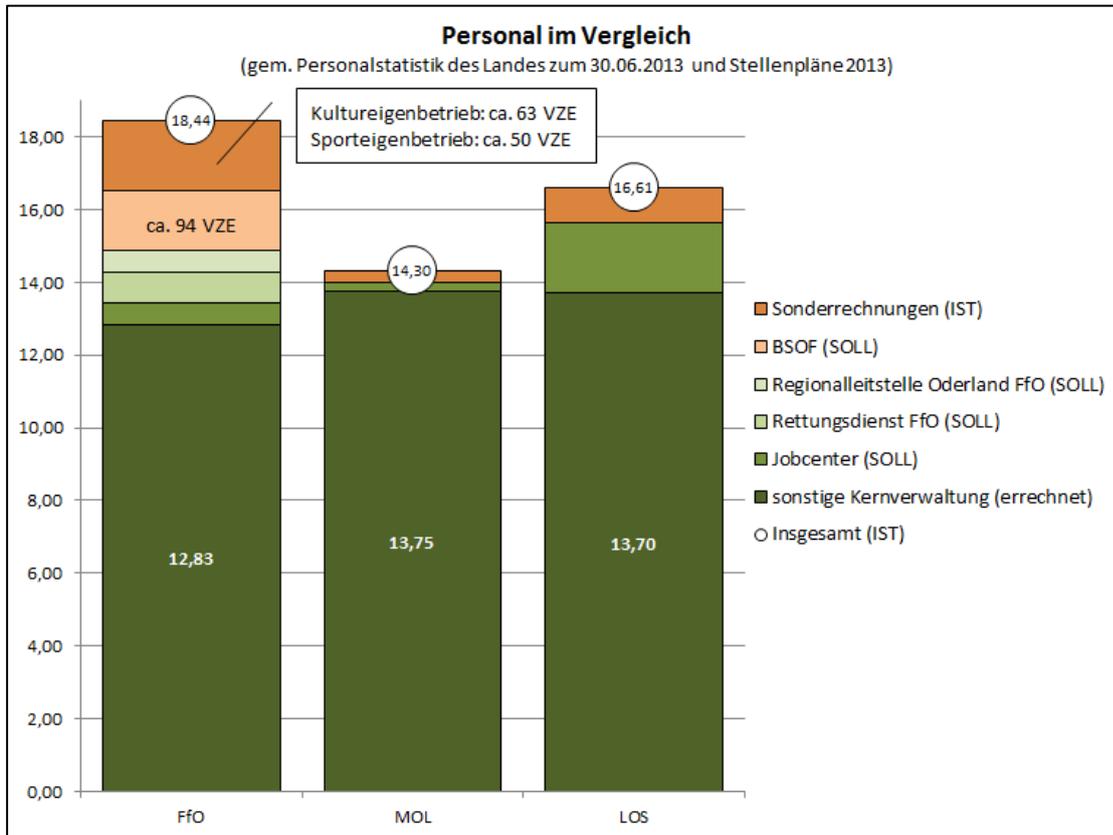


Tabelle 2

