

Drucksachen-Nr. AN/377/2015/1	Datum 09.10.2015	
---	---------------------	--

Einreicher: CDU-Fraktion

Antrag öffentliche Sitzung

Beratungsfolge	Datum	Stimmenverhältnis				Lt. Beschlussvorschlag	Abweichender Beschluss (s. beiliegendes Formblatt)
		Ja	Nein	Stimmenenthaltung	Ein-stimmig		
Kreistag Uckermark	07.10.2015						

Inhalt:

Stellungnahme des Kreistages zum "Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019" (Beschluss AN/254/2015)

Der Kreistag beschließt:

1. Der Kreisausschuss wird beauftragt, eine Stellungnahme zum Leitbildentwurf der Landesregierung rechtzeitig vor Abschluss des Diskussionsprozesses zum Leitbildentwurf zu erarbeiten.
2. Die in diesem Antrag formulierte Stellungnahme der CDU-Fraktion (Anlage) soll dem Kreisausschuss als eine Diskussions- und Arbeitsgrundlage zur Erarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme dienen.

gez. Christian Hernjoki

Unterschrift

07.10.2015

Datum

Begründung:

Die Stellungnahme der CDU-Fraktion soll der Umsetzung der Drucksache AN/254/2015 dienen.

Anlagenverzeichnis:

Anlage - Stellungnahme der CDU-Fraktion zum "Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019"

Anlage

Stellungnahme der CDU-Fraktion zum "Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019"

Vorbemerkung

Das Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform hat folgende Zielsetzung:

„Ziele und Instrumente der Reform.

Mit der Verwaltungsstrukturreform 2019 sollen die öffentlichen Aufgabenträger in Brandenburg zukunftssicher umgestaltet werden. Angesichts der absehbaren Bevölkerungsentwicklung einerseits und der voraussichtlich zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen andererseits sollen die öffentlichen Aufgabenträger im Land Brandenburg auf allen Ebenen so aufgestellt werden, dass sie für die Herausforderungen der Zukunft gut gerüstet sind.

Gleichzeitig strebt die Landesregierung an, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, wie es in der 5. Wahlperiode des Landtags Brandenburg bereits die Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ (EK 5/2) in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen hat.“

Die Vorstellung des Leitbildes erfolgte am 19.05.2015 mit der Klarstellung: „Verwaltungsreform ist keine Sparmaßnahme“ (Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 19.05.2015). Die Verwaltungsstrukturreform ihrerseits besteht in einer Funktionalreform, als Voraussetzung für deren Realisierung eine Gebietsreform auf der Kreis- und Gemeindeebene erfolgen soll.

„Mit der Verwaltungsstrukturreform 2019 sollen die öffentlichen Aufgabenträger in Brandenburg zukunftssicher umgestaltet werden.“

Aufgabenträger sind das Land, die Landkreise und kreisfreien Städte und die Gemeinden. Derzeit verteilen sich die Verwaltungen personell wie folgt:

Vollzeitäquivalente in Verwaltungen Brandenburg

	VZÄ	Quelle	%
Land	48 271	DS 5/5774, 2012	53,6
Landkreise	11786	Statistischer Bericht*	13,1
Kreisfr. Städte, Kreisang. Gem. und Ämter.	30048	Statistischer Bericht*	33,3
	90 105		100,0

* Statistischer Bericht L III 3-j/1 Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Brandenburg am 30.06.2011

Die Verwaltungsstrukturreform in der Ausprägung des Leitbildes sagt wenig darüber aus, wie die Landesebene zukunftssicher umgestaltet werden soll. Auf der Gemeindeebene sind zunächst rechtliche Voraussetzungen zu schaffen (Kommunalverfassung, Brandenburger Amtsgemeinde).

Zentraler Bestandteil ist die Schaffung von größeren Verwaltungseinheiten durch eine Kreisgebietsreform und die Einkreisung von bisher kreisfreien Städten, sowie die Schaffung von Verwaltungseinheiten auf der Gemeindeebene mit mindestens 10.000 Einwohnern, allerdings auf freiwilliger Basis.

Kreisneugliederungen und Einkreisung von kreisfreien Städten

Ähnlich wie bei der Regionalplanung müssen die Vorgaben im Leitbild abstrakt, neutral und ergebnisoffen formuliert sein und dürfen nicht selektiven Zielen, z.B. für einzelne Gebietskörperschaften, dienen.

Die Vorgaben für die Neugliederung sind folgende:

1. Mindesteinwohnerzahl 175 000 auf Basis der Einwohner-Prognosewerte für 2030, auch für Städte
2. Maximal 5000 km²
3. Mindesteinwohnerzahl 150 000, wenn zur Erreichung der 175 000 die 5000 km² überschritten werden müssen
4. Sektorallandkreise: Die Landkreise sollen alle eine gemeinsame Grenze mit Berlin haben.
5. Unzerschnittene Fusion, soweit dies unter Beachtung der anderen Kriterien möglich ist
6. Einkreisung kreisfreier Städte

Die Festlegungen im Koalitionsvertrag stellen offiziell keine Vorgabe für die Kreisneugliederung dar, sind aber allgegenwärtig.

1. Mindesteinwohnerzahl 175 000 auf Basis der Prognosewerte für 2030, auch für Städte

Generell ist anzumerken, dass die prognostizierten Einwohnerzahlen für 2030 der Landkreise/kreisfreien Städte auf Basis der Werte von 2010 (vor Zensus) erfolgen, was bereits vom Landkreistag kritisiert wurde und eine Reform auf Basis einer Prognose auf 20 Jahre im Voraus einmalig in den neuen Bundesländern ist. Solche Werte auf den Einwohner genau anzugeben, muss nicht weiter kommentiert werden.

„Es handelt sich bei der Prognose somit nicht um eine Vorhersage, sondern um eine Veranschaulichung des zeitlichen Verlaufs der Bevölkerungsentwicklung sowie der voraussichtlichen Veränderungen der Altersstruktur und der räumlichen Verteilung, wenn die zuvor bestimmten Einflussfaktoren den angenommenen Entwicklungsverlauf nehmen“, heißt es in der Prognose des Landesamts für Bauen und Verkehr, Bevölkerungsschätzung 2011 bis 2030, aus 2012.

Prognosezahlen der Einwohner sind umso unschärfer, je ungenauer der Basiswert (2010, vor Zensus) und je weniger die Einflussfaktoren den angenommenen Entwicklungsfaktoren den angenommenen Entwicklungsverlauf nehmen (weil z.B. „historische Ereignisse wie der Flüchtlingsstrom nicht vorhersehbar waren), d.h. dass in Grenzfällen Entscheidungen angefochten werden können und zwar umso leichter, je länger der Prognosezeitraum. Inzwischen gibt es neue Prognosen. Für Brandenburg werden 2,36 Mio Ew. prognostiziert statt bisher 2.250.660 Ew., also 5% mehr (MOZ vom 10.07.2015: „Die Schere öffnet sich weiter“). Sachsen-Anhalt hat beispielsweise eine Toleranz von 5% zugelassen.

Eine Revision der Einwohnerzahlen und der prognostizierten Entwicklung ist bis zur Gesetzeswirksamkeit über die Gebietsneugliederungen 2019 und danach im Leitbild nicht vorgesehen und damit wird eine höchst ungewisse Datenbasis Grundlage der Neugliederungen.

Nirgends sonst wurden die Mindesteinwohnerzahlen strikt angewendet. Sachsen-Anhalt : Altmarkkreis 86,3 T gegen 150.000, Sachsen : Nordsachsen 182.000 (2025) gegen 200.000, und Mecklenburg-Vorpommern : Nordwestmecklenburg 160.000 (gegenwärtig) gegen 175.000. Eine Unterschreitungstoleranz für Brandenburg fehlt bislang. Bei messerscharfer Anwendung der Mindestzahlen würden wegen evtl. fehlender einiger tausend Einwohner in Verbindung mit der Fusion nur unzerschnittener Kreise riesige Gebilde geschaffen werden müssen.

Landkreise und kreisfreie Städte sollen hinsichtlich der Mindesteinwohnerzahl gleich behandelt werden, was nicht zwingend ist. Es besteht ein verständliches Interesse daran, die Landeshauptstadt nicht in einen Landkreis einzukreisen. Das geht wegen der hier willentlichen Festlegung zur Gleichbehandlung mit den Landkreisen dann nur, wenn die Mindesteinwohnerzahl so niedrig gewählt ist, dass die Landeshauptstadt diesen Wert erreicht oder überschreitet. Wird aber der Wert der Mindesteinwohnerzahl entsprechend festgelegt, handelt es sich um eine gezielte Festlegung für einen singulären Zweck, was dem Prinzip der Objektivität und der Ergebnisoffenheit widerspricht. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Landeshauptstadt mit unter 100.000 Einwohnern per Gesetz kreisfrei, die Mindesteinwohnerzahl beträgt ansonsten 175.000.

Die Mindesteinwohnerzahl ist normalerweise die maßgebliche Steuerungsgröße für die angestrebte Zahl der zu erreichenden Landkreise/kreisfreie Städte. Mecklenburg-Vorpommern hat bei prognostiziert 1,3 Mio Ew. 2030 mit einer Mindesteinwohnerzahl 175.000 schließlich 8 Landkreise/kreisfreie Städte ausgewiesen. Brandenburg will laut Koalitionsvertrag auf höchstens 10 bei 2,25 Mio Ew. kommen, müsste also eine deutlich höhere Zahl ansetzen. Offiziell aber ist diese Vorgabe im Leitbild nicht enthalten. Gutachter hatten einen Wert von 200.000 empfohlen. Trotzdem hat man - ohne Begründung - die gleiche Zahl wie MV gewählt, wobei damit 11 Kreise/kreisfreie Städte möglich werden.

Die Wahl der 175 000 als Mindesteinwohnerzahl hat weitreichende Konsequenzen.

Denn aufgrund dieses niedrigen Wertes überschreiten die Landkreise OHV und PM die Mindestzahl ohne Fusion sowie - im Rahmen der Prognoseunsicherheit – erreicht MOL (173.000, Abweichung 1,1%) die Mindestzahl, können damit selbständig bleiben, denn was für Potsdam gilt, muss im Sinne der Gleichbehandlung auch hier gelten, zumal sie Sektoralandkreise sind. Es gibt keine Bestimmung im Leitbild, die die genannten dazu zwingt, sich dennoch an einer Fusion zu beteiligen, was doch angeblich eine Grundvoraussetzung für die Funktionalreform sein sollte.

Der Landkreistag hat die – unbegründete - Mindesteinwohnerzahl von 175.000 als willkürlich bezeichnet und eine „fundierte Betrachtung der für eine Aufgabenkommunalisierung vorgesehenen Aufgaben und Aufgabenpakete mit Blick auf die jeweils erforderlichen Einwohnerzahlen“ verlangt. Außerdem „Darüber hinaus bleibt der Leitbildentwurf eine intensive Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt zwischen anzustrebender Einwohnerzahl und akzeptabler Flächenausdehnung schuldig. Wie bereits oben erwähnt, müssen in einem weitgehend dünnbesiedelten Flächenland wie dem Land Brandenburg hohe Einwohnerzielzahlen mit extremen Flächenausdehnungen und entsprechend langen Wegen für alle Beteiligten erkauft werden. Eine Bewertung auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist insofern unabdingbar.

Der Zielkonflikt ist lösbar, wenn man wie in Sachsen-Anhalt dünnbesiedelte Regionen von einer Fusion ausnimmt.

2. Maximal 5.000 km²

Der Landkreistag hat den Flächenansatz heftig kritisiert:

„Notwendig sind eine deutliche Reduzierung der Flächenobergrenze sowie ein Abrücken von dem Ansatz, bestimmte Teilgebiete (wie etwa Seen und Truppenübungsplätze) aus der Flächenbetrachtung gänzlich auszublenden.“

Die Begründung im Leitbild: „Vor allem im Interesse des bürgerschaftlichen Engagements der im Landkreis ehrenamtlich Tätigen wird angestrebt, eine Obergrenze von ca. 5.000 km²

nicht zu überschreiten“ kann nicht wirklich überzeugen. Der Wert von 5.000 km² erlaubt- bis auf eine Ausnahme - beliebige Zusammenlegungen von benachbarten Landkreisen ohne diesen Wert zu überschreiten und stellt damit keine wirkliche Obergrenze dar, im Gegenteil, sie steht allen Kritiken des Landkreistages entgegen.

Es wäre nun möglich, diese Flächengrenze per se gelten zu lassen, indem dann die Mindesteinwohnerzahl nicht gelten kann. Doch genau das wird mit der nachfolgenden Regelung ausgeschlossen.

3. Mindesteinwohnerzahl 150.000, wenn zur Erreichung der 175.000 die 5000 km² überschritten werden müsste.

Wenn ein solch spezielles Kriterium aufgestellt wird, fragt man sich, wo denn ein solcher Fall eintritt. Es ist eigentlich nicht nachvollziehbar, warum dieses Kriterium eingeführt wird, wo doch mit entsprechender Arrondierung (Zerschneidung) von Landkreisen immer auch eine Gebietszusammenfassung (in Sektorallandkreise) so möglich wäre, dass die 5000 km² nicht überschritten werden. Allerdings müssten alle Landkreise dazu in Fusionen einbezogen werden, was nicht der Fall ist (s.o.). Offensichtlich aber hat die Landesregierung bereits einen Kreiszuschnitt im Auge, den sie mit dieser Sonderregelung realisieren will.

Mutmaßlich geht es um die Landkreise PR und OPR. Mit der Randbedingung 5.000 km² wird vermieden, dass es eine allgemeine Regelung für dünnbesiedelte Räume ist. Nirgends sonst würden bei Fusionen unter Einbeziehung dünnbesiedelter Landkreise solche Grenzen erreicht.

Hier also wird mutmaßlich wieder eine *lex specialis* geschaffen zum Vorteil einer bestimmten Neugliederungslösung statt eine allgemeine Regelung für dünnbesiedelte Landkreise einzuführen. Sachsen-Anhalt hat dünnbesiedelte Gebiete unter 50 Ew./km² sogar von einer Mindesteinwohnerzahlanforderung ausgenommen. Für Brandenburg ist Gleiches zu fordern.

4. Sektorallandkreisprinzip

Ein solches Kriterium findet sich in keinem der ostdeutschen Länder als Kriterium für die Gebietsneugliederungen.

„Bei der räumlichen Neugliederung der Landkreise soll darauf hingewirkt werden, dass innerhalb der Landkreise ein Ausgleich zwischen den siedlungsstrukturell und sozioökonomisch unterschiedlichen Teilräumen – Berliner Umland und weiterer Metropolenraum – erfolgen kann. Deshalb soll die Neugliederung möglichst so erfolgen, dass die neuen Landkreise mit der Bundeshauptstadt Berlin eine gemeinsame Grenze bilden und strahlenförmig zur Landesgrenze hin verlaufen (**Sektorallandkreisprinzip**).“

Von existierenden 14 Landkreisen grenzen 8 an Berlin. Diese sind von dem Kriterium nur dann betroffen, wenn sie „Hinterlieger“ haben, die als neu zu bildende Landkreise nur mit Hilfe des Territoriums dieser an Berlin angrenzenden Landkreise in der Lage wären, Sektorallandkreise zu werden.

Die Sektorallandkreisbildung hat die Folge, dass der Ausgleich zwischen den Regionen nicht mehr durch das Land, sondern kreisintern erfolgen muss. Dadurch entlastet sich das Land von einer Verpflichtung, gleichwertige Lebensverhältnisse in dünnbesiedelten Räumen wie im Speckgürtel zu schaffen. Dünnbesiedelte Räume waren bisher schon dadurch benachteiligt, dass viele Mittelzuwendungen nur nach Einwohnerzahl erfolgten. So wundert es nicht, dass unter den hochverschuldeten Landkreisen sich insbesondere solche in bevölkerungs-

armen berlinfernen Räumen befinden.

Es ist fraglich, ob ein solches Kriterium zulässig ist, denn der angebliche Zweck, der damit verfolgt wird, ist für das Land gar nicht machbar. Nach der Fusion hat das Land keinen Einfluss darauf, ob die neu gebildeten Landkreise nun tatsächlich diesen Ausgleich herstellen, d.h. das Land will mit der Maßnahme etwas regeln, was ihm qua dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen sogar versagt ist. Der angebliche Zweck der Sektoralkreisbildung geht damit ins Leere. **Das Sektoralkreisprinzip darf deshalb keine Anwendung finden.**

Für die wirtschaftliche Lage der berlinfernen Regionen stellt die Kreisfusion mit Speckgürtellandkreis keine Verbesserung dar, ändert sich die Methode der finanziellen Zuschüsse doch nicht, also im wesentlichen Einwohnerbezogen. Die dünne Besiedelung der berlinfernen Teile ändert sich durch eine Zusammenlegung mit einem Speckgürtellandkreis ebenso wenig, vielmehr besteht eher der Effekt einer beschleunigten Entsiedelung der berlinfernen Region. In der landkreisinternen Auseinandersetzung über die Verwendung der Mittel werden die berlinfernen Teile regelmäßig in der Minderheit sein und somit in einer noch schwächeren Position als bisher. Bisher hatten sie als Landkreis eine sichere, eigene Verfügungsmasse, die künftig im Haushalt des Großkreises untergeht. Gerade die Uckermark ist davon betroffen. Das Sektoralkreisprinzip verhindert, dass dünnbesiedelte Landkreise eine Querverfusion „gleich zu gleich“ eingehen, d.h. eine Selbstverwaltung der berlinfernen Räume wird verhindert. Bei PR+OPR würde das Sektoralkreisprinzip ohnehin durchbrochen.

Einen Extremfall aufgrund des Sektoralkreisprinzips stellt die Fusion Uckermark-Barnim dar, wo einer der am dünnsten besiedelten Landkreise (34 Ew./km²) mit dem dichtest besiedelten (111 Ew./km²) zusammentrifft. Einwohnerverhältnis 103.000 zu 163.000, Flächenverhältnis 3.058 zu 1.472 km². Hier sind Konflikte geradezu vorprogrammiert. Man muss nicht unnötig Konflikte in Landkreise tragen. Eine sinnvolle Verdichtung des ÖPNV im Barnim würde in der Uckermark nicht verstanden, wenn gleichzeitig die Bedienfrequenzen in der Uckermark gesenkt und Bahnhöfe geschlossen werden. Es ist niemandem damit gedient, dass Barnim seine Entwicklungschancen zugunsten einer Alimentierung der Uckermark reduziert („Stärken stärken“). Nach den bisher behandelten Kriterien, insbesondere aber wegen des Sektoralkreisprinzips, ist der Barnim gezwungen zu einem Zusammenschluss mit dem Landkreis Uckermark, obwohl es Alternativen gäbe, und wird damit zum Teil eines „Problemkreises“.

Für die Neuordnung der Gebiete stellt dieses Kriterium eine unzulässige Einschränkung dar. Warum sollte ein Landkreis EE nicht mit OSL fusionieren, stattdessen mit TF? Warum sollte SPN Teil eines Sektorallandkreises werden, wenn SPN doch bereits mit der Einkreisung von Cottbus weit über 175.000 Ew. liegt? Warum nicht Barnim mit MOL?

Dieses Kriterium muss gestrichen werden.

5. Unzerschnittene Fusion, soweit dies unter Beachtung der anderen Kriterien möglich ist

Zerschneidungen sind bei allen Kreisgebietsreformen erfolgt, obwohl man sie aus naheliegenden Gründen vermeiden sollte. Gerade in der Peripherie können sie aber hilfreich sein. Es ist ein notwendiges Hilfsmittel, wenn sonst wegen einer geringen Unterschreitung der Mindestzahl riesige Fusions-Gebilde geschaffen werden müssten.

Die Notwendigkeit von Zerschneidungen ergibt sich allerdings aus zu starren (Mindesteinzahl) oder nicht angemessenen (Sektoralkreisprinzip) Vorgaben. Um auf eine Zerschneidung verzichten zu können, sollte es – wie in Sachsen-Anhalt - für dünnbesiedelte Regionen angepasste Regelungen geben.

6. Einkreisung kreisfreier Städte

In Brandenburg „soll für die Entscheidung, ob eine Stadt kreisfrei bleibt, die Regelmindesteinwohnerzahl der Landkreise gelten.“ Tatsächlich ist der Mindestwert für die Landkreise und kreisfreie Städte gedeckelt durch Potsdam, um die Landeshauptstadt kreisfrei zu erhalten. In MV gab es diese Verbindung nicht, die Landeshauptstadt Schwerin ist mit weniger als 100.000 Ew. kreisfrei.

Über die negative Wirkung des Mindestwerts 175.000 wurde oben bereits ausgeführt.

Kreisangehörige Gemeinden

Hier existiert ein loses Ende. Es heißt im Leitbild:

„Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die gemeindliche Ebene soll in der Regel nur dann erfolgen, wenn alle gemeindlichen Verwaltungen für mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner entsprechend der Bevölkerungsprognose 2030 zuständig sind. Nur dann kann von leistungsfähigen gemeindlichen Verwaltungen ausgegangen werden“.

Und weiter:

„Die Landesregierung schlägt vor, dass von den Landkreisen auf die gemeindliche Ebene folgende Aufgaben übertragen werden (Funktionalreform II), wenn alle gemeindlichen Verwaltungen für in der Regel mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Prognose 2030) zuständig sind.“

Weder sind absehbar die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen (z.B. Brandenburger Amtsgemeinde) geschaffen, noch ist die Bildung von Verwaltungseinheiten mit über 10.000 Einwohnern absehbar, weil freiwillig. In der Uckermark ist das nur in den 4 Städten erfüllt. 2030 leben in der Uckermark ca. 35 000 Ew. außerhalb dieser Städte, aus denen 3 Verwaltungseinheiten mit einer Fläche von durchschnittlich 700 km² gebildet werden müssten oder eine Einkreisung in die Städte, wodurch Gemeinden von durchschnittlich 750 km² entstünden, also von einer Größe, wie anderswo ganze Landkreise.

Da sowohl Landesaufgaben als auch Kreisaufgaben vorrangig auf die Gemeinden verlagert werden sollen,

„Für die Aufgabenverteilung soll das Prinzip gelten: „Die Gemeinden vor den Landkreisen – die Kreisebene vor der Landesebene“.“

ist ein wesentlicher Teil der Reform, gerade in der Uckermark, in weiten Teilen gar nicht umsetzbar. Es können damit selbst auf die Gemeinden mit mehr als 10.000 Ew. die Aufgaben nicht übertragen werden („wenn alle gemeindlichen Verwaltungen“, siehe oben).

Wegen der Interdependenz der Verwaltungen ist damit die Funktionalreform nur in Teilen durchführbar, entgegen der Zielstellung, die damit in Frage gestellt ist.

Die Realisierung der Übertragung von Aufgaben ist abhängig von Voraussetzungen, die die Landesregierung selber erst schaffen müsste, aber weder einen konkreten Zeitpunkt dafür benennt noch benennen kann. Es ist angesichts der Zielstellung der Reform, alle Verwaltungsträger zukunftsfest zu machen bei prioritärer Aufgabenübertragung auf die Gemeinden **nicht hinnehmbar, wenn angesichts nicht geschaffener Voraussetzungen auf der Gemeindeebene die Funktionalreform auf der Gemeindeebene einfach unter den Tisch fiele.**

Darum muss die Verwaltungsstrukturreform angehalten werden, bis die Landesregierung die nötigen Voraussetzungen geschaffen hat.

Bemerkenswert sind allerdings die Regelungen zum Ausbau der Ortsteilverfassung, sozusagen als Kompensation für die Bildung von Großgemeinden. Eine entsprechende Regionalvertretung fehlt auf der Landkreisebene. Das ist ein massives Problem gerade für die peripheren, fusionierten Landkreise, die ihre Selbstbestimmung durch die Kreisgebietsreform völlig verlieren.

Finanzierung

Wesentliche Elemente des Landtagsbeschlusses zur Erstellung des Leitbildes (DS 6/247-B) waren

- umfassende Funktionalreform unter Benennung zu übertragender Aufgaben und Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen,
- Grundlage der umfassenden Verwaltungsstrukturreform muss ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden sein.“

Man kann nur feststellen, dass dem Auftrag des Landtages keineswegs in angemessener Weise gefolgt wurde. Dazu die Stellungnahme des Landkreistages, der nichts hinzuzufügen ist:

Finanzierung der Reform

Das Gelingen oder Scheitern einer Reform hängt in maßgeblicher Weise von der Ausgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen ab. Dies hat auch die Enquete-Kommission 5/2 nachdrücklich hervorgehoben. Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission verweist darauf, dass „der Freistaat Sachsen durch ein vorausschauendes und zielgerichtetes Handeln und hier konkret durch eine angemessene Anschubfinanzierung den Reformprozess erleichtert und gefördert“ hat. „Im Freistaat Sachsen stand im Vordergrund die Bereitstellung einer Anschubfinanzierung, die in vorbildgebender Weise ausgestaltet wurde. Dort haben noch vor dem Vollzug der Reform die bisherigen 22 Landkreise eine Anschubfinanzierung für die anstehenden Kreiszusammenschlüsse i. H. v. 10 Mio. Euro je Kreis erhalten. Darüber hinaus wurde den Städten, die infolge der Kreisgebietsreform den Kreissitz verlieren sollten, ein Zentralitätsausgleich zur Verfügung gestellt. Insgesamt hat der Freistaat Sachsen 260 Mio. Euro als Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellt.“ (Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 S. 97). Dementsprechend hat die Enquete-Kommission 5/2 die „Bereitstellung einer auskömmlichen Anschubfinanzierung nach dem Vorbild der Regelung im Freistaat Sachsen“ empfohlen. Insofern ist es völlig unakzeptabel, wenn der vorliegende Leitbildentwurf auf jegliche Bezifferung der finanziellen Rahmenbedingungen verzichtet.

Ebenfalls als außerordentlich problematisch stellen sich die Ausführungen zur möglichen Teil-Entschuldung von kommunalen Gebietskörperschaften dar. Die Teil-Entschuldung wird von vornherein begrenzt auf den „Rahmen der insgesamt bereitgestellten Finanzmittel“, die jedoch nicht beziffert werden. Stattdessen wird deutlich darauf verwiesen, dass die benötigten finanziellen Mittel „solidarisch aus Landesmitteln und der Verbundmasse bereitgestellt werden“ sollen. Im Klartext bedeutet dies, dass sich die Reformbeteiligten „am eigenen Schopfe aus dem Schuldensumpf ziehen sollen“. Ein solcher Finanzierungsansatz wirft jedoch ein schwerwiegendes negatives Vorzeichen auf das mögliche Gelingen einer Verwaltungsreform. De facto zielt der vorliegende Entwurf mit seinen Ausführungen zur Teil-Entschuldung darauf ab, die angesammelten Schulden der bisherigen kreisfreien Städte über den Zugriff auf den kommunalen Finanzausgleich dem kreisangehörigen Raum anzulasten. Hinsichtlich des Standardanpassungszuschusses bleibt der Leitbildentwurf ebenfalls eine konkrete Bezifferung des hier zur Verfügung stehenden Finanzportfolios schuldig. Für die

Landkreise wäre es jedoch in keiner Weise zumutbar, sich auf einer solchen unbestimmten Geschäftsgrundlage auf eine Einkreisung einzulassen. Für die Landkreise wäre es ein unabsehbares Risiko, sich auf einen Reformprozess einzulassen, bei dem nicht am Anfang die finanziellen Rahmenbedingungen verbindlich und in angemessener Weise geklärt sind. Zu fordern ist daher eine Anschubfinanzierung i. H. v. 10 Mio. Euro je Reformbeteiligtem sowie eine (Teil-)Entschuldung, die nicht auf den kommunalen Finanzausgleich zugreift sowie eine tragfähige und nachprüfbare Ausgestaltung des geplanten Standardanpassungszuschusses seitens des Landes.

Kreiszuschnitte

Leider hat die Landesregierung nicht offengelegt, welchen Kreiszuschnitt sie im Auge hat.

Aufgrund der Anwendung der Kriterien können sehr inhomogene Verhältnisse entstehen.

2-3 Landkreise könnten unangetastet bleiben, weil sie die Mindesteinwohnerzahl erreichen oder übersteigen: OHV, PM und evtl. MOL. Weitere 3 können territorial praktisch unverändert bleiben durch die Einkreisung von Städten. Nur in 4 Fällen kommt es zur Zusammenlegung ganzer Landkreise PR+OPR, TF+EE, LDS+OSL und UM+BAR. So hätte der kleinste Landkreis OHV gerade mal 1.797 km², dagegen PR+OPR 4.632 und UM+BAR 4.529 km².

Bei Fusionen UM/BAR, TF/EE und LDS/OSL ist immer der berlinferne Teil der minderheitliche und damit der benachteiligte. Einzig die Zusammenführung PR/OPR entspräche, so sie denn beabsichtigt ist, einer Forderung im Sinne der Selbstverwaltung der dünnbesiedelten Regionen. So wurde bereits die Forderung nach Bildung eines Lausitzkreises erhoben.

Generell wird die Problematik der dünnbesiedelten Landkreise ausgeblendet, die bis 2030 sogar noch einen weiteren, dramatischen Bevölkerungsschwund hinnehmen zu müssen (UM -20,4%, PR -24,1%, OPR -18,4%, EE -21,7% und OSL - 21,6%). Vielmehr werden diese Fragen, statistisch gesehen, wegfusioniert. So wird z.B. aus UM mit 34 Ew./km², durch die Fusion mit dem Barnim ein Landkreis mittlerer Besiedelungsdichte von 59 Ew./km².

In jedem Fall gebietet diese Situation eine eigenständige Vertretung der dünnbesiedelten Gebiete, Querfusionen müssen erlaubt werden.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die dünnbesiedelten, von Schrumpfung permanent bedrohten Regionen nun auch noch ihrer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer eigenen finanziellen Ressourcen beraubt werden, was genau das Gegenteil von dem ist, was die Fachwelt für notwendig erachtet.

Erhellend in dieser Hinsicht ist der Beitrag von Kirchesch, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: „Regionale Schrumpfung gestalten“ Beitrag im Rahmen der DGD/BBSR-Dezembertagung 2013: „Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen“. (Nachlesbar auf der Internetseite der Regionalen Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim).

Fazit:

Die Zielstellung, **alle** öffentlichen Aufgabenträger durch eine Verwaltungsstrukturreform **zukunftsicher umzugestalten** findet ihre Ausprägung, wenn überhaupt, nur auf der Kreisebene und nur in Form einer Gebietsneuordnung, die aufgrund der gesetzten Kriterien hohe Disparitäten unter den zukünftigen Landkreisen schafft.

Das Leitbild bietet mit seinen Kriterien zur Neubildung der Landkreise für die Uckermark keine Aspekte die geeignet wären, die Lage der Menschen in der Uckermark zu verbessern, einer Lage, die geprägt ist durch die große Ausdehnung des Landkreises bei geringer Besiedlungsdichte, der hohen Kosten für die Aufrechterhaltung des ÖPNV, der schwierigen ärztlichen Versorgung, der Schulen, der Kulturellen Einrichtungen, seine geringe Wirtschaftskraft und nach wie vor einem der stärksten Bevölkerungsrückgänge in Brandenburg.

Hingegen verschlechtern die geplanten Reformen die Lage der Uckermark durch den Verlust an Selbstbestimmung und den Verlust an eigenen Haushaltsmitteln, ja es ist sogar nicht klar, ob die finanziellen Folgen der Reformen überhaupt kompensiert werden. Die Repräsentanz der Uckermark beschränkt sich auf eine Minderheitsvertretung in einem durch den bevölkerungsreichen, berlinnahen Teil geprägten Kreistag in einem Spannungsfeld ungleicher bis konträrer Entwicklungsnotwendigkeiten.

Das Korsett der Neubildungskriterien benachteiligt die berlinfernen, dünnbesiedelten Regionen und insbesondere die Uckermark, wo die Kriterien nur eine Lösung zulassen. Nennenswerten Gebietsneuordnungen sind nur die peripheren Regionen unterworfen, während es zahlreiche Landkreise gibt, die keinen oder nur marginalen Gebietsverschiebungen unterworfen sind. Das ist eine Folge dessen, dass die Kriterien unübersehbar davon geprägt sind, Einzelziele zu realisieren, wodurch sie anfechtbar sind. Sie sind damit nicht objektiv und nicht in dieser Form hinnehmbar, weil sie zu keinem ausgewogenen Ergebnis führen.

Die Gebietsreformen sollen die Voraussetzungen (personelle Kapazitäten) für Aufgabenübertragungen schaffen, die nach wie vor strittig sind und in ihrer Bedeutung z.T. überschätzt werden. Auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter ist in absehbarer Zeit keine Änderung zu erwarten. Exemplarisch wiederholt sich hier die Problematik der dünnbesiedelten Räume, da die Schaffung von Einheiten mit 10.000 Ew. hier Gemeindeeinheiten extremer Größe schaffen würde, während im Speckgürtel die meisten Gemeinden ohnehin schon über diese Einwohnerzahlen verfügen.

Der Kreistag Uckermark sollte das Leitbild als für die Uckermark unangemessen und schädlich zurückweisen.

„Leitbilder schaffen eine eigene Realität, die sich selbst reproduziert und im Laufe der Jahre zur Selbstverständlichkeit wird. Dabei überleben sie in der Regel ihre Notwendigkeit und werden erst mit Verzögerung, und wenn gesellschaftliche Wandlungsprozesse stattgefunden haben, in Frage gestellt“ (Giesel, Katharina D. (2007): Leitbilder in den Sozialwissenschaften, VS-Verlag: Wiesbaden, S. 14).