



**Überlegungen und Empfehlungen zur Verlagerung von Aufgaben
von den Landkreisen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger
im kreisangehörigen Raum im Rahmen einer interkommunalen Funktionalreform**

Gutachterliche Stellungnahme
im Auftrag der Enquetekommission 5/2
„Kommunal- und Landesverwaltung
- bürgernah, effektiv und zukunftsfest –
Brandenburg 2020“
des Landtages Brandenburg

Prof. Dr. Isabella Proeller

Prof. Dr. John Siegel

6. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	VII
1 Auftrag, Zielsetzung und Vorgehen	1
2 Bewertungskriterien einer interkommunalen Funktionalreform	3
2.1 Fachlichkeit	4
2.2 Bürgernähe	6
2.3 Wirtschaftlichkeit.....	7
2.4 Rechtmäßigkeit	9
2.5 Größenordnung der Zuständigkeitsbereiche der hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum	10
2.6 Exkurs: Aufgabentypen und Aufsicht	12
3 Aufgabenspezifische Diskussion der Übertragbarkeit	15
3.1 Aufgaben ohne Konsens zwischen den Spitzenverbänden.....	15
3.1.1 Brandverhütungsschau	15
3.1.2 Kraftfahrzeugzulassung	16
3.1.3 Aufgaben im Straßenverkehrsrecht	18
3.1.4 Schulträgerschaft von Gymnasien und Gesamtschulen.....	19
3.1.5 Musikschulen.....	21
3.1.6 Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege	22
3.1.7 Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten.....	24
3.1.8 Untere Bauaufsichtsbehörde	25
3.1.9 Untere Denkmalschutzbehörde.....	27

3.1.10	Bündelungsfunktion bei Baugenehmigungen	28
3.2	Aufgaben mit Konsens zwischen den Spitzenverbänden bzw. ohne Regelungsbedarf	30
3.2.1	Vollstreckungsaufgaben	30
3.2.2	Disziplinarrecht Gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte.....	30
3.2.3	Örtliche Rechnungsprüfung	31
3.2.4	Notfallbestellung für Standesbeamte.....	31
3.2.5	Namensänderungsangelegenheiten	32
3.2.6	Bekämpfung der Schwarzarbeit	33
3.2.7	Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen	33
3.2.8	Erteilung von Ausnahmen von Verboten aufgrund Feiertagsgesetz	34
3.2.9	Aufgaben der Versicherungsämter	34
3.2.10	Durchführung Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz.....	35
3.2.11	Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld.....	35
3.2.12	Prüfung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz	36
3.2.13	Entgegennahme von Anzeigen bei Anschluss von elektrischen Direktheizungen	37
3.2.14	Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle)	37
3.2.15	Grundstücksbezogene Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung	38
3.2.16	Aufgaben im öffentlicher Personennahverkehr	38
3.2.17	Anerkennung und Entzug kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit.....	39
3.2.18	Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich	40
3.2.19	Ausgabe von Fischereischeinen	40
3.2.20	Genehmigung von Friedhöfen	41
3.2.21	Aufgaben der Wirtschaftsförderung	41
3.2.22	Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben	41
3.2.23	Aufgaben der Widerspruchsbehörden	42
4	Schlussfolgerungen.....	43
	Literaturverzeichnis.....	48

Abkürzungsverzeichnis

AbfBodZV	Abfall- und Bodenschutz-Zuständigkeitsverordnung
Abs.	Absatz
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
Art.	Artikel
AV	Auftragsverwaltung
Bbg	Brandenburg
BbgAbfBodG	Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz
BbgBestG	Brandenburgisches Bestattungsgesetz
BbgBKG	Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgDSchG	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz
BbgFischG	Fischereigesetz für das Land Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgMSchulG	Brandenburgisches Musikschulgesetz
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BbgStEG	Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BEEGZV	Verordnung über die Zuständigkeiten zur Durchführung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Bsp.	Beispiel
Bspw.	Beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
einschl.	einschließlich

EK	Enquete-Kommission
EW	Einwohner
etc.	et cetera
evt.	eventuell
ff.	fortfolgend
FTG	Feiertagsgesetz
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KFZ	Kraftfahrzeug
KitaG	Kindertagesstättengesetz
LDG	Landesdisziplinalggesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG	Landesorganisationsgesetz
mind.	mindestens
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
o.ä.	oder ähnliches
OBG	Ordnungsbehördengesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr
PEnW	Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung
PStG	Personenstandsgesetz
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RPÄ	Rechnungsprüfungsämter

S.	Seite
SchwAGZV	Schwarzarbeitsgesetzzuständigkeitsverordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
StrHAV	Stromheizausnahmen –Verordnung
StVRZV	Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeits- Verordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TFH	Technische Fachhochschule
ÜbZustV	Überwachungszuständigkeitsverordnung
üÖPNV	übriger Öffentlicher Personennahverkehr
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleich
vs.	versus
VwVG Bbg	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg
z. B.	zum Beispiel
ZuVO SGB	Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Sozial- gesetzbuch

Zusammenfassung

Die Enquetekommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Landtages hat Prof. Dr. Isabella Proeller und Prof. Dr. John Siegel (im Folgenden: die Gutachter) den Auftrag erteilt, eine Stellungnahme zu erstellen, in der **Empfehlungen zu einer möglichen Verlagerung von Aufgaben von den Landkreisen auf die Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger** erarbeitet werden.

Mit der Stellungnahme soll eine **Entscheidungsgrundlage für die Empfehlungen der EK 5/2** beim Thema interkommunale Funktionalreform in Brandenburg geliefert werden. Diese wird in der EK gleichzeitig und im Zusammenhang mit einer kommunalen Gebietsreform und einer Funktionalreform zwischen dem Land und den Kommunen diskutiert.

Für die Erarbeitung von Empfehlungen zur interkommunalen Funktionalreform wurde in Abstimmung mit der EK eine **aufgabenbezogene Betrachtungsweise** gewählt. Die Auswahl der zu diskutierenden Aufgaben basiert auf einer Besprechung zwischen den beiden Spitzenverbänden, die im Dezember 2012 stattgefunden hat. Ergebnis dieses Gesprächs war eine Liste mit 35 Vorschlägen dazu, welche Aufgaben aus Sicht von mindestens einem der Spitzenverbände für eine Übertragung von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene in Betracht zu ziehen sind. Die Spitzenverbände stimmten bei 25 der vorgeschlagenen Aufgaben(blöcken) darin überein, dass eine Übertragung auf die gemeindliche Ebene vorzuschlagen sei bzw. in Einzelfällen bereits so vorgesehen ist, wohingegen bei zehn Aufgaben(blöcken) keine gemeinsame Position erarbeitet werden konnte. Die Spitzenverbände wurden durch die Gutachter gebeten, schriftlich Stellung zu den Vorschlägen zu nehmen, diesbezügliche Argumente einzubringen sowie relevante Daten und Informationen zu übermitteln. Ebenso wurden die Fachressorts der Landesregierung durch das Innenministerium gebeten, den Gutachtern relevante Informationen und Fakten zur Verfügung zu stellen. Vor der Abgabe der Stellungnahme haben die Spitzenverbände Gelegenheit erhalten, sich in einem Gespräch zu einer ihnen vorab übermittelten Entwurfsfassung der Zusammenfassung der Stellungnahme zu äußern.

Ausgehend von einer Darlegung der Argumentationslinien der Spitzenverbände wurde **bei Aufgaben, zu denen es keinen Konsens** hinsichtlich einer Übertragung auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger gab, **eine eigene Bewertung durch die Gutachter vorgenommen und daraus ein Votum für eine Empfehlung** zur zukünftigen Zuordnung der Aufgaben gegeben. Bei **Aufgaben, bei denen die Spitzenverbände einen Konsens für eine Übertragung** erzielt hatten, haben die Gutachter **Anmerkungen angebracht**, die bei einer Umsetzung der Entscheidung zur Übertragung gegebenenfalls zu beachten wären.

Die Bewertung der Übertragbarkeit der Aufgaben muss sich an den allgemeinen Zielstellungen der Arbeit der EK 5/2 für eine Funktional- und Gebietsreform in Brandenburg orientieren. Von der Kommission wurden keine spezifischen Maßstäbe für eine Bewertung vorgegeben. Die Gutachter wenden in dieser Stellungnahme fünf grundlegende **Kriterien** an:

1. *Fachlichkeit*

Bei der Übertragung einer Aufgabe muss sichergestellt sein, dass diese auf der Gemeindeebene in gleicher fachlicher Qualität erbracht werden kann wie bisher auf Landkreisebene. Neben der allgemeinen Qualifikation des Personals spielt dabei eine Rolle, ob spezifische (z.B. technische) Fachkompetenzen vorhanden sind bzw. aufgebaut und auch ausgelastet werden können.

2. *Bürgernähe*

Die Verlagerung der Zuständigkeit für die Erfüllung einer Aufgabe auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger kann insbesondere dann gerechtfertigt werden, wenn sie zu größerer Bürgernähe und höherem Ortsbezug führt. Dies spielt regelmäßig bei Aufgaben eine Rolle, die direkten Bürgerkontakt oder vor-Ort-Handeln erfordern. Wenn keine spezifischen Gründe (insbesondere hinsichtlich Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit) gegen eine Verlagerung sprechen, sollte gemäß des Subsidiaritätsprinzips der gemeindlichen Ebene der Vorzug gegeben werden.

3. *Wirtschaftlichkeit*

Wirtschaftlichkeit betrifft einerseits die Auswirkung einer Übertragung auf das Verhältnis zwischen Kosten (dem in Geldeinheiten bewerteten Ressourcenverzehr). Andererseits lässt sich darunter die auch das Verhältnis der Kosten zur Qualität und Menge der entsprechenden Entscheidungen, Leistungen, Interventionen usw. (Outputs) sowie mittelbar auf die Wirksamkeit dieser Outputs bei den Adressaten und der Gesellschaft insgesamt (Outcome) verstehen.

4. *Rechtmäßigkeit*

Bei der Organisation und Wahrnehmung von Aufgaben durch die öffentliche Verwaltung muss die geltende Rechtsordnung beachtet werden, insbesondere Rahmenbedingungen, die sich aus Bundes- und Verfassungsrecht ergeben. Ansonsten wird das Kriterium der Rechtmäßigkeit ein Ausschlusskriterium. Gegebenenfalls leiten sich aus dem Aufgabentyp Implikationen für eine Ausgestaltung einer Übertragung ab, die sich insbesondere bei den Aufsichtsstrukturen niederschlagen.

5. *Größenordnung der Zuständigkeitsbereiche der hauptamtlichen Verwaltungen auf gemeindlicher Ebene*

Zentral für die Bewertung bei einer interkommunalen Funktionalreform ist dabei die Frage, von welcher Verwaltungskapazität und Leistungsfähigkeit und -breite auf der Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger ausgegangen wird. Es wurden drei Modellvarianten unterstellt:

- Ca. 10.000 Einwohner oder
- Ca. 20.000 Einwohner oder
- Ca. 35.000 Einwohner pro Zuständigkeitsbereich der kreisangehörigen hauptamtlichen Verwaltungsträger.

Diese Modellvarianten werden als Orientierungsgrößen verstanden, die anschlussfähig für die zu treffenden Empfehlungen der EK 5/2 zur Gebietsreform bleiben. Im Zusammenhang mit den Größenordnungen lassen die Gutachter bewusst offen, ob ein

Modell einer homogenen oder einer gestuften, differenzierten Aufgabenübertragung gewählt wird. Bei homogenen Modell erfolgt die Übertragung auf alle kreisangehörigen Verwaltungsträger unter der Voraussetzung, dass diese in der Regel eine bestimmte Größenordnung im Sinne der Modellvarianten aufweisen. Bei einer gestuften bzw. differenzierten Aufgabenübertragung würde eine Verlagerung nur dann (ggf. auf Antrag) erfolgen, wenn für einen kreisangehörigen Verwaltungsträger im Einzelfall eine entsprechende Größenordnung vorliegt. Als Arbeitshypothese für die Bewertung der Übertragbarkeit der Aufgaben in dieser Stellungnahme wurde von der ersten Variante einer homogenen Aufgabenübertragung ausgegangen.

Die **endgültige Entscheidung für eine Übertragung von Aufgaben** im Rahmen einer Funktionalreform ist und **bleibt eine politische**. Die genannten Kriterien dienen daher als Analyse- und Orientierungsrahmen zur Beurteilung möglicher Konsequenzen. Da es aber keine allgemein anerkannten Standards hinsichtlich der Kriterien gibt, muss die Erörterung und Anwendung der Kriterien auf die zur Diskussion stehenden Vorschläge möglichst transparent erfolgen. Es ist darauf hinzuweisen, dass in dieser Stellungnahme nur eine verbale Bewertung vorgenommen kann; es erfolgen z.B. keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Die **Analyse und Bewertung der Vorschläge** zur interkommunalen Aufgabenübertragung wurden **in Tabellenform zusammengefasst** (vgl. Tabelle 1 und 2). Die dadurch suggerierte Übersichtlichkeit und Komplexitätsreduktion sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Besonderheiten der Aufgaben und deren spezifische Auswirkungen auf die Anwendung der Beurteilungskriterien letztlich immer eine Einzelbetrachtung erforderlich macht. Bezüglich Tabelle 2 ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Anmerkungen der Gutachter (rechte Spalte) um zusätzliche Anregungen an die EK handelt. Es geht dabei nicht um eine Bewertung oder ein Votum zur grundsätzlichen Übertragbarkeit der jeweiligen Aufgabe, da sich die kommunalen Spitzenverbände bereits auf deren mögliche Übertragung auf Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger verständigt haben.

Tabelle 1: Aufgaben ohne Konsens zwischen den Spitzenverbänden

Nr. ¹	Bezeichnung der Aufgabe	Rechtliche Grundlage	Typ ²	Bewertungen der Gutachter	Votum
6	Brandverhütungsschau	§ 33 BbgBKG	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifiziertes Personal Voraussetzung, daher auch bisher an Existenz von Berufsfeuerwehr/hauptamtliche Feuerwehrleute gekoppelt • Wenig Gestaltungsspielraum bei Übertragung, da technisch und rechtlich streng normiert • Keine Vorbilder in anderen Bundesländern 	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehaltung der bisherigen Regelung
9	Kraftfahrzeugzulassung	§ 4 StVRZV	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderfälle bedingen Spezialwissen und kritische Masse • sehr kleinteilige Organisation bei Standardprozesse ggf. auch unwirtschaftlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Übertragung von Front-Office-Funktionen auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger; Back-Office-Funktionen verbleiben bei den Landkreisen • vollständige Zuständigkeitsverlagerung auf hauptamtliche Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum zu erwägen, sofern mindestens ca. 35.000 EW
10	Aufgaben im Straßenverkehrsrecht	§ 4 StVRZV	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluationsergebnisse der TFH Wildau ergeben Empfehlung für differenzierte Übertragung (nur für ruhenden Verkehr ohne überörtlichen Bezug) • Ländervergleich liefert Beispiele (MV, SH, ST) für Übertragung entsprechend Erprobung nach BbgStEG 	<ul style="list-style-type: none"> • Übertragung bei einer Zuständigkeit der kreisangehörigen Verwaltungsträger ab ca. 20.000 EW • Übertragung für alle Straßen innerorts, sofern es sich nicht um Bundes- oder Landesstraßen handelt
12 13 14	Schulträgerschaft von Gymnasien und Gesamtschulen	§ 100 Abs. 2 BbgSchulG	pS	<ul style="list-style-type: none"> • Ortsnähe könnte durch gemeindliche Schulen verkürzt werden • Kleinteilige Strukturen begünstigen ggf. Probleme bei Finanzierung und Lastenausgleich • Demografische Entwicklung und überörtliche Einzugsgebiete sprechen für Kreise als Träger • (Bei Nr. 12 (Oberschulen) kein Regelungsbedarf) 	<ul style="list-style-type: none"> • Regelung im Schulgesetz (Optionsmodell) ausreichend • Übertragung (Nr. 13 Gymnasien und Nr. 14 Gesamtschulen) möglich bei einer regelmäßigen Zuständigkeit der kreisangehörigen Verwaltungsträger ab ca 35.000 EW
15	Musikschulen	BbgM-SchulG	fS	<ul style="list-style-type: none"> • Im Mittelpunkt des Vorschlags steht die Förderung durch das Land, bei der vordergründig das Subsidiaritätsprinzip gilt • nicht Gegenstand einer Funktionalreform 	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehaltung der bisherigen Regelung

¹ Die Nummer bezieht sich auf die Diskussionsliste der Spitzenverbände.

² Organleihe = O, Auftragsverwaltung = AV, Pflichtaufgabe z. Erfüllung n. Weisung = PEnW, freiwillige/pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe = fS/pS

Nr. ¹	Bezeichnung der Aufgabe	Rechtliche Grundlage	Typ ²	Bewertungen der Gutachter	Votum
16 17	Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege	§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AG-SGB XII § 2 Abs. 1 a AG-SGB XII	pS	<ul style="list-style-type: none"> • Spezifische Fachlichkeit • Problem der Zerstückelung der Kernbereiche der kreislichen Sozialverwaltung • Kürzere Wege stellen angesichts der teilweise mobilitätseingeschränkten Kundschaft ein gewichtiges Argument dar 	<ul style="list-style-type: none"> • zweckmäßige vor-Ort-Lösung sollte durch die Kreisverwaltungen verbindlich, flächendeckend und mit einer angemessenen Erreichbarkeit umgesetzt werden • Wenn dies nicht möglich ist oder nicht zweckmäßig umgesetzt wird, wäre eine Übertragung bei einer Zuständigkeit der kreisangehörigen ab ca. 35.000 EW zu prüfen
21b	Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten	§ 17 Abs. 3 Satz 2 KitaG	pS	<ul style="list-style-type: none"> • Im Kern Finanzierungsfragen berührt • Gewährleistung angemessener Gebühren auch ohne die Einvernehmensregelung möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigentlich Verfahrensregelung und keine Zuständigkeitsregelung im eigentlichen Sinne • Einvernehmensregelung könnte entfallen
22	Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde	§ 51 Abs. 1 BbgBO	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Technisch geprägter Bereich, der spezifische Fachexpertise erfordert • Wirtschaftliche Vorteile sind zunächst nicht erkennbar (geringe Fallzahlen könnten sogar negativen Effekt haben) • Übertragung würde Bürger- und Ortsnähe verbessern 	<ul style="list-style-type: none"> • Anregung, zunächst die Erfahrungen mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe auf der kreisangehörigen Ebene und in anderen Ländern näher zu prüfen; insbesondere hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, Fachlichkeit und die Konzentrationswirkung im Baugenehmigungsverfahren • Allenfalls Übertragung bei einer Zuständigkeit der kreisangehörigen Verwaltungsträger ab ca. 35.000 EW • Ist im Zusammenhang mit Aufgaben 23 und 24 zu regeln
23	Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde	§ 16 Abs. 1 BbgDSchG	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Technisch geprägter Bereich, der Fachexpertise erfordert • Zentral ist die Einschätzung zur Frage, auf welcher Ebene Denkmalschutzbelange entschieden werden sollen 	<ul style="list-style-type: none"> • Übertragung nur wenn eine Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde bei einer Größe ab ca. 35.000 Einwohnern wird ebenfalls realisiert
24	Bündelungsfunktion bei Baugenehmigungen		PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Technisch geprägter Bereich, der Fachexpertise erfordert • Inhaltliche Verbindung zu umweltschutzbezogenen Aufgaben der Landkreise birgt Risiko für Doppelstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Übertragung nur wenn eine Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde bei einer Größe ab ca. 35.000 Einwohnern wird ebenfalls realisiert

Tabelle 2: Aufgaben mit Konsens zwischen den Spitzenverbänden bzw. ohne Regelungsbedarf

Nr. ³	Bezeichnung der Aufgabe	rechtliche Grundlage	Typ ⁴	Anmerkungen der Gutachter ⁵
1	Vollstreckungsaufgaben	§ 2 Abs. 1 Nr. 3 VwVGBbg (neu: § 17 Abs. 2 Nr. 1 c)	AV / S	<ul style="list-style-type: none"> • Weitergehende Prüfung, ob Ausweitung auf alle öffentlichen Forderungen • Klare Regelung zur Vermeidung von Vollstreckung durch Gemeinden gegen sich selbst vorsehen
2	Disziplinarrecht Gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte	§ 86 Abs. 2 LDG	O	<ul style="list-style-type: none"> • Evt. Interessenskonflikte, wenn Ermittlungsführer aus gleicher Gemeinde • Keine vergleichbare Regelung im Ländervergleich • Aufgabentyp muss in PEnW oder pS geändert werden
3	Örtliche Rechnungsprüfung	§§ 85, 101 ff. BbgKVerf	pS	<ul style="list-style-type: none"> • Eher praktisches als regulatives Problem
4	Notfallbestellung für Standesbeamte	§ 3 Abs. 2 Nr. 11 VO zur AG-PStG Bbg	O	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Personenstandsverordnung ist in abschließender Abstimmung, die Vorschlag bereits berücksichtigt • Wenn Landrat nicht mehr involviert ist, ist Aufgabentyp zu überprüfen (evt. PEnW)
5	Namensänderungsangelegenheiten	VO über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr geringe Fallzahlen, daher Herausforderung der fachlichen Expertise und Routine
7	Bekämpfung der Schwarzarbeit	§ 1 SchwAGZV	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltlich komplexe Aufgabe mit erforderlichen Fachkenntnissen auch im Bereich Zoll • Bis 2010 war Zuständigkeit bei >20.000: Auswertung der Erfahrung empfohlen
8	Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen	§ 47 Abs. 3 OBG	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Weitergehende Bündelung von Aufgaben bei Ordnungsbehörden gegen Gebühr könnte erwogen werden, z.B. Verkehrsunfallaufnahme, Lärmbelästigung • Kostendeckung sollte angestrebt werden
11	Erteilung von Ausnahmen von Verboten aufgrund Feiertagsgesetz	§ 8 FTG	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Örtliche Zuständigkeit entspricht der gängigen und bewährten Praxis
18	Aufgaben der Versicherungsämter	§ 1 Abs. 1 ZuVO SGB	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation mit Deutscher Rentenversicherung fortführen
19	Durchführung Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz	§ 1 Abs. 1 BEEGZV	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltlich anspruchsvolle Aufgabe (Ausführungsbestimmungen des BMFSFJ)
20	Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld	VO zum Wohngeld- und Wohngeldsondergesetz	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltlich anspruchsvolle Aufgabe (Sozialgesetzgebung)
21a	Prüfung des Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz	§§ 1, 12 Abs. 1 KitaG	pS	<ul style="list-style-type: none"> • Möglicher Interessenskonflikt, da Feststellung des Rechtsanspruchs noch mit Ermessen verbunden ist und Kostenimplikation hat • Es konnte nicht abschließend geklärt werden, ob tatsächlich ein Konsens zu dieser Aufgabe besteht; dies gilt in Bezug auf die Frage, ob die Prüfung des Rechtsanspruchs zwingend in Verbindung mit dessen Erfüllung übertragen werden soll.

³ Die Nummer bezieht sich auf die Diskussionsliste der Spitzenverbände.

⁴ Organleihe = O, Auftragsverwaltung = AV, Pflichtaufgabe z. Erfüllung n. Weisung = PEnW, freiwillige/pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe = fS/pS

⁵ Bei den Anmerkungen der Gutachter (rechte Spalte) handelt es sich nicht um eine Bewertung oder Votum zur grundsätzlichen Übertragbarkeit der jeweiligen Aufgabe, da sich die kommunalen Spitzenverbände bereits auf deren Wahrnehmung auf Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger geeinigt haben.

Nr. ³	Bezeichnung der Aufgabe	rechtliche Grundlage	Typ ⁴	Anmerkungen der Gutachter ⁵
25	Entgegennahme von Anzeigen bei Anschluss von elektrischen Direktheizungen	§ 4 StrHAV	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> Keine Anmerkung
26	Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfällen (Bagatellfälle)	§ 50 BbgAbfBodG	pS	<ul style="list-style-type: none"> Weitere Bündelung von Zuständigkeiten beachten, z.B. Ordnungswidrigkeiten im Bereich Forstverwaltung Gewährleistung einer angemessenen Ausstattung
27	Grundstücksbezogene Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung	§§ 126 Abs. 1, 64 ff. BbgWG	pS	<ul style="list-style-type: none"> Besondere technische und fachliche Kompetenz erforderlich Anzeigespflicht an die kreisliche Wasserbehörde ist zu prüfen
28	Aufgaben im öffentlicher Personennahverkehr	§ 3 ÖPNVG	fS	<ul style="list-style-type: none"> Regelungen in dieser Frage nicht Gegenstand dieses Gutachtens
29	Anerkennung und Entzug kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit	VO über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht: §1 Abs. 1	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> Anerkennung der Gemeinnützigkeit hat steuerrechtliche Implikationen
30	Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich	§ 24 BbgNatSchG	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> Abgrenzungsproblematik zur Zuständigkeit zur Forstverwaltung z.B. bei Waldumwandlungen klären Ggf. Implikation der Funktionalreform bei der Forstverwaltung berücksichtigen
31	Ausgabe von Fischereischeinen	§ 17 Abs. 1 Nr. 2 Bbg-FischG	PEnW	<ul style="list-style-type: none"> Bündelung bei Ordnungsbehörde
32	Genehmigung von Friedhöfen	§ 31 BbgBestG	O	<ul style="list-style-type: none"> De facto Abschaffung der Genehmigungspflicht für gemeindliche Friedhöfe Aufgabentyp muss angepasst werden, z.B. in PEnW
33	Aufgaben der Wirtschaftsförderung		fS	<ul style="list-style-type: none"> Kein Regelungsbedarf
34	Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben		pS/fS	<ul style="list-style-type: none"> Keine Stellungnahme, da keine Zuständigkeitsübertragung
35	Aufgaben der Widerspruchsbehörden		PEnW	<ul style="list-style-type: none"> Ggf. Prüfung welche Bereiche tatsächlich betroffen wären Gewährleistung von Kompetenz und interner Differenzierung

Angesichts der vielfältigen und komplexen Verknüpfungen zwischen der interkommunalen Funktionalreform wird auf einige **Aus- und Wechselwirkungen** hingewiesen, die im Zusammenhang mit einer interkommunalen Funktionalreform zu sehen sind. Hierzu zählen u.a. die Wechselwirkungen zur Funktionalreform zwischen Land und Kommunen, die bislang nicht präzisierte Herausbildung eines zukünftigen Leitbilds für die Rolle und Funktion der kommunalen (insbesondere die gemeindliche) Ebene, die unterschiedlichen Herausforderungen der Flächenproblematik aber auch nicht zuletzt der Hinweis darauf, dass neben der Neuordnung von Kompetenz die Optimierungspotentiale der bestehenden Strukturen nicht übersehen werden sollten. In den Schlussfolgerungen dieses Gutachtens werden diese und weitere Punkte sowie deren Interdependenzen kurz erläutert. Es soll damit verdeutlicht werden, dass das Projekt Funktionalreform nur gelingen kann, wenn es im **Zusammenhang mit anderen wichtigen Fragen des modernen Regierens und Verwaltens** gedacht und angegangen wird.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Stellungnahme eine unabhängige und neutrale Empfehlung darstellt, wie aus Sicht zweier Wissenschaftler die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände in Brandenburg zu einer interkommunalen Funktionalreform beurteilt werden *können*. Sachverhalte, Kriterien, Argumente, Anmerkungen, Empfehlungen und Anregungen sind dabei nicht im eigentlichen Sinne objektiv, sollen jedoch intersubjektiv nachvollziehbar und nachprüfbar sein.

1 Auftrag, Zielsetzung und Vorgehen

Die Enquetekommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des Landtages hat Prof. Dr. Isabella Proeller und Prof. Dr. John Siegel (im Folgenden: die Gutachter) den Auftrag erteilt, eine Stellungnahme zu erstellen, in der **Empfehlungen zu einer möglichen Verlagerung von Aufgaben von den Landkreisen auf die Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger** erarbeitet werden.

Die gutachterliche Stellungnahme soll der Enquetekommission als Entscheidungshilfe für einen Teilbereich der umfassenden und komplexen Aufgabenstellung einer Funktional- und Gebietsreform in Brandenburg – namentlich der interkommunalen Funktionalreform – dienen. Damit geht die Diskussion der Funktionalreform in Brandenburg deutlich weiter als dies im Bundesvergleich sonst zu beobachten ist. So ist die Funktionalreform in den anderen Ländern meist nur in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Land und kommunaler Ebene betrachtet und umgesetzt worden, auch wenn diese wie z.B. in Mecklenburg-Vorpommern mit einer weitreichenden Gebietsreform verknüpft worden ist. Die EK 5/2 steht damit einerseits vor der Herausforderung, die kommunalen Gebietsreformen auf Landkreisebene und im kreisangehörigen Raum, die Funktionalreform zwischen Land und Kommunen, die Reform der Landesverwaltung sowie die in dieser Stellungnahme zu betrachtende interkommunalen Funktionalreform gleichzeitig zu thematisieren und entsprechend ganzheitliche, kohärente Vorschläge zu entwickeln.

Die Frage nach einer „besseren“ Zuteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf verschiedene öffentliche Gebietskörperschaften und Verwaltungsträger ist keine rein analytisch zu beantwortende Frage. Sie bleibt letztendlich immer eine politische Entscheidung. Gemäß dem Auftrag ist daher vor allem auf die transparente Herleitung und Nachvollziehbarkeit der ausgesprochenen Empfehlungen zu achten.

Der Auftrag für diese Stellungnahme ist Ende Februar 2013 erteilt worden, wobei bereits darin festgehalten war, dass aufgrund der Verfügbarkeit der Gutachter mit der Bearbeitung des Auftrags erst gegen Mitte April begonnen werden kann. Die Ausarbeitung der Stellungnahme erfolgte zwischen Mitte April und Anfang Juni 2013 und wurde am 6. Juni an die EK 5/2 übermittelt. Ausgangspunkt für die Betrachtung war eine Vorschlagsliste des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg, die auch die Grundlage für die Abstimmungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden – dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg und dem Landkreistag Brandenburg – darstellte. Die Spitzenverbände wurden durch die Gutachter gebeten, schriftlich Stellung zu den Vorschlägen zu nehmen, diesbezügliche Argumente einzubringen sowie relevante Daten und Informationen zu übermitteln. Ebenso wurden die Fachressorts der Landesregierung durch das Innenministerium gebeten, den Gutachtern relevante Informationen und Fakten zur Verfügung zu stellen. Die Rückmeldung der Spitzenverbände zu den erbetenen Stellungnahmen und Datenlieferungen gingen den Gutachtern 6. bzw. 8. Mai 2013 zu; die Zuarbeiten der Landesregierung wurden am 23. und 24. Mai 2013 übermittelt. Unmittelbar vor der Abgabe der Stellungnahme haben die Spitzenverbände Gelegenheit erhalten, sich in einem Gespräch zu einer ihnen vorab übermittelten Entwurfsfassung der Zusammenfassung der Stellungnahme zu äußern. Der Bearbeitungszeitraum – insbesondere für die Auswertung der Unterlagen – zwi-

schen Eingang der Zuarbeiten (6./8. bzw. 23./24.Mai) und Abgabetermin des Berichts (6. Juni 2013) war somit eng bemessen.

Für die Erarbeitung von Empfehlungen zur interkommunalen Funktionalreform wurde in Abstimmung mit der EK eine aufgabenbezogene Betrachtungsweise gewählt. Die Aufgaben, zu denen in dieser Stellungnahme eine Empfehlung hinsichtlich einer möglichen Übertragung ausgesprochen werden soll, basiert auf einer Vorauswahl, die durch die beiden kommunalen Spitzenverbände in Brandenburg in die Diskussion eingebracht worden ist. So haben im Dezember 2012 der Städte- und Gemeindebund Brandenburg und der Landkreistag Brandenburg eine Vorschlagsliste mit 35 Aufgaben diskutiert (vgl. Städte- und Gemeindebund 2012). Gemäß Auftrag stellen diese Aufgaben den Ausgangspunkt dar, zu denen Empfehlungen ausgesprochen werden sollen. Die Abstimmungen zwischen den Spitzenverbänden haben also bei einer Mehrheit der Aufgaben zu einem Abklärungsergebnis geführt, dass diese Aufgaben nach Meinung der Spitzenverbände zu übertragen sind. Bei insgesamt zehn Aufgaben(blöcken) waren die Positionen der Spitzenverbände allerdings nicht vereinbar. Da im Ergebnis somit keine gesamthafte Lösung und Einigung zur Frage, welche Aufgaben übertragbar sind, erzielt werden konnte, wurden aus diesen Gesprächen keine Empfehlungen – auch nicht zu den Konsenspunkten – ausgesprochen.

Ausgehend von einer Darlegung der Argumentationslinien der Spitzenverbände wurde bei Aufgaben, bei denen es keinen gemeinsamen Vorschlag der Spitzenverbände zur Übertragung auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger gibt, eine Bewertung durch die Gutachter vorgenommen und daraus ein Votum für eine Empfehlung zur zukünftigen Zuordnung der Aufgaben gegeben. Bei Aufgaben, bei denen die Spitzenverbände sich (zumindest im Grundsatz) auf eine Übertragung geeinigt hatten, wurden durch die Gutachter Anmerkungen gemacht, die in der weiteren Diskussion in der EK gegebenenfalls berücksichtigt werden können.

Für Ableitung von Empfehlungen stand bei der Erarbeitung der Stellungnahme eine heterogene und lückenhafte Informationsgrundlage zur Verfügung. So liegen beispielsweise keine aufgabenspezifischen Daten zu Fallzahlen, Kosten oder Prozessabläufen vor; hinsichtlich des Personaleinsatzes war die Informationsbasis auf die übergreifenden Aufgabenbereiche beschränkt. Zusätzliche Angaben konnten auch durch Anfragen bei den Spitzenverbänden und der Landesregierung nicht ermittelt werden. Allerdings konnten (wenn auch unvollständige) Informationen zu Ländervergleichen berücksichtigt werden.

2 Bewertungskriterien einer interkommunalen Funktionalreform

Die Aufgabenstellung der EK 5/2 steht unter dem Titel „bürgernah, effektiv, zukunftsfest“. Aus diesen Leitprinzipien, wie auch aus den zahlreichen konkretisierenden Diskussionen der Kommission, ergibt sich die Herausforderung für die Enquetekommission, dass ihre Empfehlungen nicht nur einer, sondern mehreren, teilweise konkurrierenden Zielstellungen gleichzeitig genügen müssen. Dementsprechend ist auch die Zielsetzung für diese Stellungnahme, Empfehlungen zu einer interkommunalen Funktionalreform abzuleiten, die nicht nur einseitig *einem* Ziel (z.B. der Stärkung der gemeindlichen Ebene) dienen, sondern Bewertungen und Schlussfolgerungen vorzunehmen, die den vielfältigen Zielsetzungen gleichzeitig bestmöglich entsprechen sollen.

Für die Ausarbeitung der Empfehlungen für die interkommunale Funktionalreform wurden von der Kommission keine Bewertungskriterien oder diesbezügliche Prioritäten vorgegeben. Die Zielstellungen für die interkommunale Funktionalreform orientieren sich daher an den allgemein anerkannten Maßstäben, die an die Beurteilung staatlichen Handelns und öffentlicher Leistungserbringung gelegt werden. Dabei wird berücksichtigt, dass im Beurteilungsprozess unterschiedliche Rationalitäten (regelmäßig eine juristische, ökonomische sowie politische Rationalität) zur Anwendung kommen, die jeweils andere Aspekte betonen und zu anderen Schlussfolgerungen gelangen (vgl. Bogumil und Jann 2009; Simon 1997; Schedler 2012). Als übergeordnete Zieldimensionen – auch bei einer interkommunalen Aufgabenübertragung – gelten dabei Legalität, Legitimität, Effektivität und Effizienz als gleichberechtigte Überziele, die sich mehr oder weniger überlappend aus der Perspektive einer Rationalität ableiten und zuordnen lassen (vgl. Bozeman 2007; Schedler und Siegel 2005, S. 95 ff.).

Zur Bewertung der Übertragbarkeit von Aufgaben von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene werden aus den Zieldimensionen folgende Kriterien abgeleitet:⁶

1. *Fachlichkeit*,
2. *Bürgernähe*,
3. *Wirtschaftlichkeit* sowie
4. *Rechtmäßigkeit*.

Die Beurteilung der Kriterien ist kontextabhängig, d.h. die Wertung der Kriterien muss die jeweiligen Rahmenbedingungen und die spezifische Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung in die Betrachtung mit einbeziehen. Zentral für die Bewertung der interkommunalen Funktionalreform ist dabei die Frage, von welchen Strukturen im kreisangehörigen Raum ausgegangen wird, wenn eine Übertragung auf diese Ebene bewertet wird. Da diese Frage im Rahmen der EK 5/2 noch offen ist, gilt es mitzubetrachten, inwiefern eine Bewertung von der zukünftigen Ausgestaltung der

5. Größenordnung der Zuständigkeitsbereiche der hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum

abhängig ist bzw. mit dieser zusammenhängt.

Die Kriterien stehen zunächst gleichrangig nebeneinander. Die Erfahrungen und Diskussionen um Funktionalreformen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass es typische Argumentationslinien gibt, die, wenn auch aufgabenspezifisch vorgebracht, doch eher dazu genutzt werden, systematisch auf die Bewertung und Gewichtung der Kriterien Einfluss zu nehmen (vgl. Bull 2008; Hesse 2007). Gegen eine „Herabzonung“ werden typischerweise Argumente der geringeren Spezial- und Fachkenntnisse, der größeren politischen Einflussnahme im Einzelfall zugunsten örtlicher Belange und zu Lasten der Interessen der übergeordneten Gemeinschaft sowie der Zunahme der Heterogenität des Vollzugs vorgebracht. Auf der Gegenseite wird – ebenfalls oft pauschal – mit dem höheren Ortsbezug und der größeren Bürgernähe eine „bessere“ Verwaltung postuliert (vgl. Bull 2008, S. 289). In beiden Argumentationslinien werden Interessen und Positionen transportiert, die Kernanliegen der Funktionalreform darstellen. Für die Gewichtung der einzelnen Kriterien gibt es jedoch keine allgemein anerkannten Regeln oder Standards. Damit bleibt auch die Frage, welche Aufgaben übertragen werden, schlussendlich eine politische Entscheidung. Im Rahmen dieser Stellungnahme kann und soll diese politische Entscheidung nicht vorweggenommen werden. Es sollen jedoch Empfehlungen herausgearbeitet werden, bei denen transparent gemacht wird, welche Argumente aus den Kriterien für jede Aufgabe im Einzelnen abgeleitet werden und wie diese in der Gesamtbetrachtung zum jeweiligen Votum führen. Das ermöglicht es den Mitgliedern der EK 5/2 als Adressaten dieser Stellungnahme zu überprüfen, welche Argumente in die Bewertungen, Voten und Anmerkungen eingeflossen sind und erlaubt es ihnen, ggf. auch zu anderen Schlussfolgerungen zu kommen, wenn etwa Kriterien anders gewichtet werden.

Bei der Diskussion und Bewertung der Aufgaben orientieren sich die vorgebrachten Argumente an den jeweiligen Leitfragen. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die Bewertung in einfachen Schemata, Prüfformblättern o.ä. zusammenzufassen. Damit wäre eine unzulässige Reduktion der herangezogenen Argumente erfolgt, was letztlich zu einer geringeren Transparenz der Bewertungsprozesse führen würde.

Im Folgenden wird dargelegt, was im Rahmen dieser Stellungnahme unter den einzelnen Kriterien verstanden wird und was bei deren Anwendung aus Sicht der Gutachter zu beachten ist. Dabei ist im Hinblick auf den Zweck dieser Stellungnahme und der EK 5/2 auch auf den jeweiligen Zusammenhang zum demografischen Wandel hinzuweisen.

2.1 Fachlichkeit

Bei der Aufgabenzuordnung muss sichergestellt sein, dass die notwendigen fachlichen Kenntnisse, die zur professionellen Standards entsprechenden Erfüllung der Aufgabe notwendig sind, vorhanden sind bzw. erworben werden und zur Anwendung kommen können. Zunächst ist dabei zu betrachten, ob das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Mitarbeitenden eine fachlich kompetente Aufgabenerfüllung erwar-

ten lässt und den Erfordernissen entspricht. Die notwendige Fachkompetenz kann in manchen Bereichen eventuell primär über entsprechende Berufserfahrung erworben werden, was die Frage impliziert, ob dieses Erfahrungswissen bereits jetzt vorliegt oder ob es bei einer Aufgabenneuordnung in diesem Bereich innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens aufgebaut werden kann. Letztlich soll durch die Sicherstellung von Fachkompetenz gewährleistet werden, dass die Qualität und Wirksamkeit (Effektivität) der Aufgabenerfüllung nicht negativ beeinträchtigt wird bzw. auf einem bestimmten Niveau verbleibt. Unstrittig dürfte folglich sein, dass Aufgaben insbesondere dann übertragen werden können, wenn es in der Kommune einschlägig qualifiziertes – also nicht nur ausgebildetes, sondern auch erfahrenes – Personal schon heute gibt, das die Aufgabe erfüllen kann. Für Aufgaben, die Personal aus dem allgemeinen nicht-technischen Verwaltungsdienst verlangen, ist dies in der Regel gegeben, wobei jedoch auch die Höhe der Qualifikation relevant ist (beispielsweise im Sinne einer Qualifikation für Aufgaben des gehobenen Dienstes). Kritisch ist es bei Aufgaben zu sehen, die wissenschaftliches oder technisches Spezialwissen bzw. einschlägige Erfahrungen verlangen. Zu beachten ist dabei, dass die Verfügbarkeit entsprechender Spezialisten auf dem lokalen Arbeitsmarkt gegeben sein muss.

Im Zusammenhang mit der Fachlichkeit gilt es auch zu beurteilen, inwiefern die fragliche Aufgabe anfällig für nicht fachliche Einflussnahme ist und ob eine solche Einflussnahme in Abwägung zu übergeordneten Interessen problematisch gesehen wird. Regelmäßig geht es hier darum abzuwägen, ob politische Einflussnahme auf kommunaler Ebene zu erwarten ist, ob diese akzeptiert werden soll oder im Sinne einer Stärkung demokratischer Selbstverwaltung und Kommunalpolitik ausdrücklich angestrebt wird. Die Möglichkeit lokalpolitischer Einflussnahme ist dabei nicht *per se* als schlecht oder gut zu qualifizieren, sondern im Einzelfall abzuwägen.

Zur Orientierung, welche Aspekte unter dem Kriterium Fachlichkeit betrachtet werden, können folgende Fragen dienen:

1. Verfügen die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum heute schon über Personal, das aufgrund seiner Qualifikation (Ausbildung und fachlich einschlägige Erfahrungen) in der Lage wäre, die Aufgabe sachgerecht und rechtmäßig zu erfüllen?
2. Ist für die Wahrnehmung der Aufgabe Personal mit besonderen, speziellen Qualifikationen erforderlich (Fachlaufbahnen) und kann es – falls noch nicht in ausreichendem Maße bei den hauptamtlichen Verwaltungsträgern im kreisangehörigen Raum vorhanden – von der Landkreisebene überführt werden?
3. Ist davon auszugehen, dass die Aufgabenerfüllung durch die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum ohne Einschränkungen bei der Qualität (einschl. Rechtmäßigkeit) und Wirksamkeit gewährleistet ist?
4. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Aufgabenwahrnehmung durch die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum zu einer Verbesserung bei der Qualität (einschl. Rechtmäßigkeit) und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung führen könnte?
5. Ist zu befürchten, dass bei einer Aufgabenübertragung andere als sachlich-fachliche und rechtliche Kriterien die Aufgabenwahrnehmung unangemessenen beeinflussen könnten?

2.2 Bürgernähe

Als weiteres Kriterium ist bei einer Beurteilung der Aufgabenzuordnung zu beachten, welche Auswirkungen diese auf die Ortsnähe zu den Adressaten des Verwaltungshandelns hat, insbesondere den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Institutionen. Hierbei ist zunächst zu beurteilen, ob und welche Vor- und Nachteile sich für die Adressaten in ihrer Rolle etwa als Antragsteller bzw. Empfänger einzelner Leistungen, Genehmigungen, Informationen usw. ergeben. Hier spielen Aspekte wie die Häufigkeit und Notwendigkeit des direkten Kontakts (z.B. bei Behördengängen oder Sachverhaltsermittlung vor Ort) und die damit zusammenhängende Bewertung der Relevanz räumlicher Distanz eine Rolle.

Örtliche Nähe kann dabei auch für die Aufgabenerfüllung der Verwaltung von Vorteil sein, wenn dadurch beispielsweise kurze Wege für regelmäßige soziale Kontakte oder auch bessere Kenntnis der örtlichen (z.B. gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, natürlichen, baulichen) Gegebenheiten gewährleistet werden kann.

Generell ist festzuhalten, dass nicht pauschal davon auszugehen ist, dass eine Zuordnung auf kreisangehöriger Ebene immer zu einer besseren Bewertung des Kriteriums Bürgernähe führt. Vielmehr ist aufgabenspezifisch zu bewerten, ob, in welchem Ausmaß und in welcher Hinsicht sich eine geringere räumliche Distanz und örtliche Nähe sich für die BürgerInnen niederschlägt. So kann beispielsweise durch eine gemeindliche Aufgabenwahrnehmung zwar die räumliche Distanz verringert werden, dafür aber die zeitliche Erreichbarkeit (z.B. weil auf gemeindlicher Ebene aufgrund der Fallzahlen nur ein/e Mitarbeiter/in in Teilzeit zuständig wäre) eingeschränkt sein. Gleiches gilt für die örtliche Nähe der Verwaltungsmitarbeiter und deren Ortskenntnis, die nicht per se als positiv oder negativ zu bewerten ist, sondern für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich und ergebnisrelevant sein muss.

Zu berücksichtigen ist, dass durch den demografischen Wandel die Bürgernähe ein zusätzliches Gewicht bekommt. Durch die damit verbundene Abnahme der Bevölkerungsdichte und den zunehmenden Anteil lebensälterer BürgerInnen wird die öffentliche Verwaltung vor die Herausforderung gestellt, die Erreichbarkeit zu gewährleisten. Dies gilt v.a. in Aufgabenbereichen, die durch intensive Interaktionen mit dieser teilweise mobilitätseingeschränkten Bevölkerungsgruppe geprägt sind.

Bei der Diskussion der räumlichen Organisation wird immer wieder auf alternative Organisationsmodelle neben der Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und hauptamtlichen Verwaltungsträgern im kreisangehörigen Raum verwiesen. So bieten sich perspektivisch bei manchen Aufgaben durchaus Möglichkeiten, über E-Government Lösungen bereitzustellen, die die Notwendigkeit von direktem persönlichem Bürgerkontakt deutlich reduzieren. Ferner kann auch über lokale bzw. mobile Außenstellen der Verwaltung eine Vertretung und Anlaufstelle vor Ort organisiert werden. Entsprechende Beispiele wurden bereits von der EK 5/2 in Augenschein genommen und positiv bewertet.

Diese Organisationsformen stellen in der Tat prüfenswerte Alternativen zur Steigerung der Bürgernähe (und auch der Wirtschaftlichkeit) dar. Die Entwicklung von Organisati-

onsalternativen geht aber über die Zielsetzung und den Umfang dieses Berichts hinaus. Vorteile einer geringeren räumlichen Distanz werden daher zunächst als Indiz für eine Wahrnehmung auf der kreisangehörigen Ebene interpretiert. Gegebenenfalls wird auf die Eignung einer Aufgabe auch für alternative Organisationsformen hingewiesen. Falls es keine weiteren Kriterien gibt, die für eine Wahrnehmung auf Landkreisebene sprechen und somit Bürgernähe zum ausschlaggebenden Kriterium wird, dann sollte nach Einschätzung der Gutachter insbesondere auch aufgrund des Subsidiaritätsprinzips der gemeindlichen Ebene der Vorzug gegeben werden. Da hier aber in den Bewertungen und Schlussfolgerungen geprüft werden, ob die Ortsnähe tatsächlich ein wesentliches Argument für die Übertragung einer konkreten Aufgabe ist, steht es offen, in einer detaillierten weiteren Prüfung auch alternative Organisationsmodelle mit einzubeziehen.

Leitfragen zur Bewertung des Kriteriums der Bürgernähe sind:

1. Wird durch eine Übertragung die Erreichbarkeit der aufgabenerbringenden Stelle durch die BürgerInnen ermöglicht?
2. Wird durch eine Übertragung die Ortsnähe, Kenntnis lokaler Begebenheiten usw. durch die dann zuständige Stelle besser gewährleistet?
3. Ist zu erwarten, dass eine größere Ortsnähe zu einer höheren Wirksamkeit der Aufgabenwahrnehmung führt?

2.3 Wirtschaftlichkeit

Als Wirtschaftlichkeit lässt sich die Auswirkung einer Übertragung auf das Verhältnis von Ressourceneinsatz zu erbrachter Leistung des Verwaltungshandelns verstehen. Konkret geht es darum zu bewerten, wie sich eine Übertragung der Aufgabe vom Landkreis auf mehrere hauptamtliche Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum auf die Relation zwischen Kosten (dem in Geldeinheiten bewerteten Ressourcenverzehr) einerseits und Nutzen andererseits auswirkt. Nutzen bedeutet im Verwaltungskontext Qualität und Menge der entsprechenden Entscheidungen, Leistungen, Interventionen usw. (Outputs) sowie mittelbar die Wirksamkeit dieser Outputs hinsichtlich durch die verursachte Veränderungen bei den Adressaten und der Gesellschaft insgesamt (Outcome) (Hilgers 2008).

Bei diesem Kriterium gilt es zunächst, die Gesamtkosten der Aufgabenerfüllung zwischen den verschiedenen Varianten der Aufgabenzuteilung zu vergleichen. Dabei wird auf Einflussfaktoren geachtet, die bei der einen oder anderen Alternative höhere Kosten erwarten lassen. Solche „Kostentreiber“ finden sich beispielsweise, wenn die Aufgabenübertragung auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum zu einem insgesamt höheren Personalbedarf auf Ebene der Landkreise und der kreisangehörigen Verwaltungsträger führt. Für die Bewertung der Gesamtkosten sind dabei nicht nur die laufenden Kosten zu berücksichtigen, sondern auch die Kosten der Übertragung, gegebenenfalls erhöhte Kosten für Aufsicht und Koordinationsleistungen zwischen mehreren Akteuren, etc. (sogenannte Transaktionskosten). Die Betrachtung der Gesamtkosten impliziert dabei, dass bei gleichen laufenden Kosten beider Alternativen die bestehende zu bevorzugen ist, da alleine durch die Übertragung zusätzliche

Kosten entstehen würden, die die Alternative der Übertragung als unwirtschaftlich erscheinen lassen. Gleichsam gilt es bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit zu beachten, dass nicht nur Kosten, sondern deren Verhältnis zu den erbrachten Leistungen zu betrachten und zu beurteilen, welche Aufgabenteilung bei gleichen Kosten ein Mehr an mengenmäßiger und qualitativ besserer Leistung erwarten lässt.

Eine wesentliche Herausforderung in diesem Zusammenhang sind die finanziellen Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven, die wiederum durch den demografischen Wandel mit beeinflusst werden. Vereinfacht gesagt lässt sich feststellen, dass eine negative demografische Entwicklung auch mit einer Verschlechterung der finanziellen Situation einer Kommune korrespondiert. Ein abnehmendes Erwerbspersonenpotential führt tendenziell zu einem abnehmenden Einkommenssteuerpotential und betrifft mittelbar auch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Dort, wo eigentlich ein hoher Handlungsbedarf aufgrund des demografischen Wandels besteht, sind die finanziellen Spielräume oft auch besonders begrenzt oder schon überfordert. Durch den kommunalen Finanzausgleich wird dieses Problem immer weniger gelöst werden können. Daher ist auch absehbar, dass die finanziellen Probleme insbesondere in der Peripherie zunehmen werden, was (nicht nur) dort die Notwendigkeit zu einem Höchstmaß an Effizienz im Verwaltungshandeln verdeutlicht, wenn die kommunale Handlungs- und Leistungsfähigkeit langfristig gewährleistet bleiben soll.

Für diese Stellungnahme konnten keine detaillierten Wirtschaftlichkeitsrechnungen für die Übertragung von Aufgabenbereichen vorgenommen werden. Stattdessen wurde auf Konstellationen abgestellt, die als Hinweise für zu erwartende Veränderungen bei Kosten sowie Qualität und Umfang der Aufgabenerfüllung interpretiert werden können. Grundsätzlich sollte eine solche genaue Wirtschaftlichkeitsrechnung vor einer tatsächlichen Übertragung aufgestellt werden (§ 7 LHO).

Für die Umsetzung einer Aufgabenübertragung ist darauf zu achten, dass vorhandene Einsparpotentiale tatsächlich genutzt und kostenwirksam werden sowie die betroffenen Bereiche der Kreisverwaltung tatsächlich entsprechende Personal- und sonstige Kosten reduzieren. Dies sollte sich dann nicht zuletzt auch in einer Verringerung der Kreisumlage niederschlagen. Ferner ist damit eine weitere wichtige Prämisse für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angesprochen: Es wird davon ausgegangen, dass über eine entsprechende rechtliche Regelung (z.B. Novellierung des Funktionalreformgrundsatzgesetzes) und über Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien (z.B. einen Überleitungs-Tarifvertrag) die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, Personal von den Landkreisen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum überzuleiten.

Die Leitfragen zum Kriterium der Wirtschaftlichkeit sind:

1. Wie wirkt sich eine Übertragung auf die Kosten und auf den Personalaufwand der Aufgabenerfüllung aus?
2. Geht eine mögliche Kostensteigerung mit einer Erhöhung der Menge, Qualität oder Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung einher und ist dies verhältnismäßig?
3. Führt die Übertragung ggf. zu Doppelaufwand auf verschiedenen Ebenen und werden dadurch insgesamt Mehrkosten verursacht?

4. Wie hoch sind der Aufwand für den Prozess der Übertragung der Aufgabe die zu erwartenden dauerhaften Transaktionskosten bei einer Übertragung (z.B. bei einer beim Landkreis verbleibender Aufsicht)?

2.4 Rechtmäßigkeit

Die Organisation und Wahrnehmung von Aufgaben durch die öffentliche Verwaltung muss die geltende Rechtsordnung beachten und darf nur innerhalb der darin gesetzten Möglichkeiten und Grenzen erfolgen. Zwingend zu beachten sind dabei insbesondere Rahmenbedingungen, die sich aus Bundes- und Verfassungsrecht ergeben. Hinsichtlich des Landesrechts kann gegebenenfalls argumentiert werden, dass es hier dem Landesgesetzgeber obliegt, im Rahmen einer Funktionalreform auch andere gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Würden rechtliche (insbesondere bundes- und verfassungsrechtliche) Schranken bestehen, dann wird das Kriterium der (Un-)Rechtmäßigkeit ein Ausschlusskriterium.

Hinsichtlich der Bedeutung der rechtlichen Kriteriums stellt sich insbesondere die Frage nach der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips. Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Der verfassungsrechtliche Schutz gilt jenen Bedürfnissen oder Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben; dies gilt auch im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen. Hinsichtlich der interkommunalen Aufgabenübertragung ist also der Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen.

Eine detaillierte juristische Prüfung der Zulässigkeit, Möglichkeiten und Einschränkungen kann und soll in dieser Stellungnahme nicht geleistet werden. Gleichwohl gab es in den Zuarbeiten zum Gutachten Hinweise und Anmerkungen auf eventuelle rechtliche Hürden. Diese wurden bei den betreffenden Aufgaben aufgeführt, so dass diese vor der Entscheidung zu einer Übertragung einer weitergehenden Abklärung unterworfen werden können. Ansonsten gehen die Gutachter von der Grundannahme aus, dass es bei der vorgeschlagenen Auswahl an Aufgaben keine übergeordneten rechtlichen Schranken gibt, die die Aufgabenwahrnehmung durch die kreisangehörigen Verwaltungsträger grundsätzlich ausschließen. Dies gilt auch im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen.

Generell gilt es bei diesem Kriterium abzuklären:

1. Gibt es rechtliche Rahmenbedingungen, die eine Übertragung ausschließen oder im Sinne der anderen Kriterien erheblich erschweren würden (insbesondere im Verfassungs- und Bundesrecht)?
2. Welche rechtlichen Hindernisse und Bedenken bestehen für eine Übertragung?
3. Welche Implikationen in Bezug auf die organisatorische Ausgestaltung (z.B. Aufsicht) leiten sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen ab?

2.5 Größenordnung der Zuständigkeitsbereiche der hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum

Wie auch im Gutachten zur Funktionalreform zwischen Land und Kommunen bereits erörtert ((Bogumil and Ebinger 2012), S. 7ff.), ist für die Bewertung potentieller Aufgabenübertragung relevant, auf welche Gebietsstrukturen sich diese beziehen soll. Die Diskussionen zur zukünftigen Ausgestaltung der gemeindlichen Ebene in Brandenburg in der EK 5/2 sind aktuell noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund werden für die weitere Diskussion drei Modellvarianten bzw. Szenarien für die zukünftige Größenordnung der hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum unterstellt:

1. 10.000 Einwohner

Angesichts der zukünftigen demografischen und finanziellen Herausforderungen ist eine Übertragung zusätzlicher Aufgaben in die bestehenden Strukturen nicht sinnvoll, da davon ausgegangen werden kann, dass die kreisangehörigen Verwaltungsträger mit dem bisherigen Aufgabenspektrum ausgelastet sind. Folglich sollte die Übertragung weiterer Aufgaben an eine Steigerung der Verwaltungskraft im kreisangehörigen Raum geknüpft werden. Hierfür kommt die Größenordnung von ca. 10'000 Einwohnern im Zuständigkeitsbereich in Betracht.

2. 20.000 Einwohner

Die Referenzgröße von 20.000 Einwohnern pro Zuständigkeitsbereich einer hauptamtlichen Verwaltung ist in Brandenburg bereits aus anderen Zusammenhängen eine bekannte Referenzmarke. So ergibt sich die Zahl aus dem Ländervergleich mit Schleswig-Holstein und ist auch im Standarderprobungsgesetz regelmäßig die geforderte Mindestgröße bei einzelnen Vorschriften.

3. 35.000 Einwohner

Die Zahl von 35.000 Einwohnern rührt aus den landesplanerischen Mittelbereichen, ist heute die Grenze für die Großen kreisangehörigen Städte und findet sich auch in den Diskussionen in der EK 5/2 immer wieder als expliziter Referenzwert bei einem Maximalszenario.

Die Modellvarianten sind hier als Orientierungsgrößen zu verstehen, die notwendig sind, um die tendenzielle Rückwirkung auf bestimmte Bewertungskriterien einzuordnen. Insofern sind hier zwei wichtige Bemerkungen anzubringen: Erstens verstehen die Gutachter diese Modellvarianten als Orientierungsrahmen für die Größenordnung. Da aber an keiner Stelle in dieser Stellungnahme genaue Berechnungen vorgenommen werden, geht es hier vor allem um die Unterscheidung von eher kleinen, mittelgroßen und großen Zuständigkeitsbereichen. Die genannten Zahlenwerte sind daher eher als Richtgröße denn als fester Wert zu verstehen. Zweitens ist unbestritten, dass die Referenzgröße der Zuständigkeitsbereiche für Einwohner immer auch um einem Flächenfaktor ergänzt werden müssen, was im Ergebnis auch zu Strukturen führen kann, die unterhalb des einwohnerbezogenen Referenzwerts liegen können. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass Flächenobergrenzen für die Zuständigkeitsbereiche der kreisangehörigen Verwaltungsträger festgelegt werden.

Die Gutachter lassen an dieser Stelle ausdrücklich offen, ob hierbei eine homogene oder eine gestufte, differenzierte Aufgabenübertragung gewählt wird:

- Bei einer homogenen Aufgabenübertragung wird davon ausgegangen, dass die Übertragung auf alle kreisangehörigen Verwaltungsträger unter der Voraussetzung erfolgt, dass diese in der Regel eine bestimmte Größenordnung im Sinne der Modellvarianten aufweisen. Selbstverständlich setzt dies je nach Modellvariante mehr oder weniger umfassende Gebietsreformen voraus.
- Bei einer gestuften bzw. differenzierten Aufgabenübertragung würde eine Übertragung auf jene kreisangehörigen Verwaltungsträger erfolgen, welche im Einzelnen eine entsprechende Größenordnung aufweisen. Alternativ könnte ein „Optionsmodell“ gewählt werden, bei dem die entsprechende Aufgabenübertragung nur auf Antrag und ggf. bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen erfolgen würde.

An dieser Stelle wird von Seiten der Gutachter darauf hingewiesen, dass der Eindruck besteht, dass zu dieser Grundsatzfrage zwischen den kommunalen Spitzenverbänden unterschiedliche Grundprämissen bestehen. Als Arbeitshypothese für die Bewertung der Übertragbarkeit der Aufgaben wurde von der Variante einer homogenen Aufgabenübertragung ausgegangen.

Eine Grundsatzentscheidung zugunsten einer gestuften Zuständigkeitsregelung hätte zur Folge, dass eine vertiefte, kontextabhängige Bewertung der anderen Kriterien für die betreffende Aufgabe durchzuführen wäre. Beispielsweise könnte die Entstehung entsprechender Doppelstrukturen unter Umständen zu Lasten der Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit (bspw. wenn entsprechendes Fachpersonal nicht optimal ausgelastet werden kann) gehen. Diese Auswirkungen wären dann im Einzelfall neu zu prüfen.

Die Vergrößerung der Zuständigkeitsbereiche für die hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene wird in der Bewertung als zentraler Hebel für die Erhöhung von Fallzahlen und damit auch von Spezialisierungs- und gegebenenfalls Effizienzsteigerungsmöglichkeiten angesehen (Skaleneffekte; siehe auch Gebhardt 2013, S. 16). Skaleneffekte können dabei auf gemeindlicher Ebene auch mit anderen organisatorischen Lösungen als mit einer Vergrößerung der Zuständigkeitsbereiche erreicht werden. Kooperationsmodelle oder auch Mitverwaltungsmodelle (eine große Gemeinde erledigt die Aufgaben für mehrere kleinere umliegende Gemeinden mit) können hier genannt werden. Diese Alternativen implizieren aber bereits, dass Strukturen bestehen, die als langfristig nicht nachhaltig bzw. zukunftsfest zu bewerten sind. Für eine grundlegende Funktional- und Gebietsreform stellen sie daher keine grundlegende Lösung dar.

Als Leitfragen gelten:

1. Kann die Aufgabe in Anbetracht der vorgenannten Kriterien nur an eine Gemeinde mit einer bestimmten Mindestgröße übertragen werden?
2. Wenn ja, wie hoch ist diese und wodurch wird sie begründet?

Die drei genannten Größenordnungen können unbeschadet der rechtlichen Ausgestaltung der hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene zugrunde gelegt

werden. Zwar kann die Ausgestaltung der hauptamtlichen Verwaltungen Grenzen für Aufgabenübertragungen setzen, insbesondere wenn das Amt als Modell in bisheriger Form fortgeführt wird. Diese Grenzen betreffen aber vorrangig nur die Aufgabenübertragung „von unten nach oben“ (was hier nicht zu prüfen ist) und die bisherigen Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise. Diese können nach der bisherigen Rechtslage nicht unmittelbar auf die Ämter übertragen werden, weil der Aufgabenbestand der Ämter auf Weisungsaufgaben begrenzt ist.

2.6 Exkurs: Aufgabentypen und Aufsicht

Für die Umsetzbarkeit einer Aufgabenübertragung von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene ist der jeweilige Aufgabentyp zu berücksichtigen. Für den Umfang der neuen Entscheidungsspielräume, die mit einer Aufgabenverlagerung von den Landkreisen auf die gemeindliche Ebene verbunden sind, ist von erheblicher Relevanz, wie die neuen Aufgaben rechtlich ausgestaltet werden. Es ist im Rahmen dieser Stellungnahme allerdings nicht möglich, abschließend für jede Aufgabe anzugeben, welcher Aufgabentyp in Betracht kommt. Allerdings vertreten die Gutachter die Auffassung, dass in der Regel eine Übertragung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe stattfinden sollte, wenn es sich um eine in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnde Aufgabe handelt.

Ebenso wie für Aufgabenverlagerungen zwischen dem Land und der kreislichen Verwaltungsebene stehen grundsätzlich drei Aufgabentypen zur Verfügung (hierzu siehe auch Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2013):

1. Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben
2. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
3. Auftragsangelegenheiten

Bezüglich der Selbstverwaltungsaufgaben ist festzuhalten, dass freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise nicht auf die gemeindliche Ebene übertragen werden können. Eine Aufgabenübertragung ist nur in der Weise möglich, dass die Freiwilligkeit entfällt und eine neue pflichtige Aufgabe für die gemeindlichen Verwaltungsträger entsteht.

Bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung liegt nahe, dass diese nicht ohne weiteres anlässlich einer Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene in Aufgaben „ohne Weisungsrecht“ umgewandelt werden können. Die Notwendigkeit für das fachliche Weisungsrecht, das sich das Land bisher vorbehalten hat, wird nicht allein durch eine Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene entfallen, es sei denn, es bestand schon vorher keine echte Notwendigkeit für ein solches Weisungsrecht oder das Land verzichtet künftig auf das fachliche Weisungsrecht und beschränkt sich auf die allgemeine Rechtsaufsicht. Die Gutachter vertreten allerdings die Ansicht, dass im Zusammenhang mit der interkommunalen Funktionalreform auch vom Land gefordert werden sollte, die Verwendung fachlicher Weisungsrechte möglichst liberal zu regeln und auf jene Bereiche zu beschränken, wo dieses rechtlich unbedingt erforderlich ist. Zwar ist die Neigung des Landes nachvollziehbar, sich diese Steuerungsmöglichkeit offen zu halten. Letztlich sollte aber die Leitprämisse sein, die Rolle der kommunalen

Vertretungskörperschaften durch eine Ausweitung der Selbstverwaltungsaufgaben zu stärken und damit der Grundidee kommunaler Selbstverwaltung und Subsidiarität Rechnung zu tragen.

Bei den Auftragsangelegenheiten des Landes ist zu beachten, dass, wenn die „Aufträge“ künftig nicht mehr auf der kreislichen, sondern auf der gemeindlichen Ebene ausgeführt werden sollen, festgelegt werden muss, ob und welche Aufsichtsfunktionen die Landkreise in diesem Zusammenhang noch haben sollen. Dass Auftragsangelegenheiten im Übrigen einen Ausnahmefall bilden sollen, ist in § 2 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf verankert.

Die Organleihe würde hingegen keine Aufgabenverlagerung im Sinne einer interkommunalen Funktionalreform darstellen. Die Aufgabe, die durch das ausgeliehene Organ wahrgenommen wird, verbleibt im Organisations- und Zuständigkeitsbereich des bisherigen Verwaltungsträgers. Ferner besteht gegenwärtig keine Rechtsgrundlage für eine Organleihe auf der gemeindlichen Ebene (§ 11 Abs. 2 des brandenburgischen Landesorganisationsgesetzes (LOG) schafft nur die Möglichkeit einer Organleihe auf der kreislichen Ebene für die Organe „Landräte und Oberbürgermeister“).

Nachfolgend wird auf den Aspekt des Aufgabentyps nur eingegangen, wenn dies im Hinblick auf einen möglichen Aufgabenwechsel notwendig erscheint. Darüber hinaus wird unterstellt - wie im Grundsatzbeschluss der Enquete-Kommission zur Funktionalreform formuliert (*EK-Beschluss vom 15. Februar 2013*), dass mit Aufgabenübertragungen ein Höchstmaß an kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen werden soll.

Abschließend ist unter dem Kriterium der Rechtmäßigkeit auch das Thema der Aufsicht zu adressieren, das eben nicht nur rechtliche Beweggründe und Implikationen, sondern auch sonst weitreichende Folgen haben kann. Wie bereits angesprochen, hat der Aufgabentypus unmittelbare Auswirkungen auf den Umfang der Fach-, Sonder- und Rechtsaufsicht der übergeordneten Verwaltungsebene. Da hier nicht auf rechtliche Details eingegangen werden soll, kann insoweit auf die einschlägigen Rechtsvorschriften der Brandenburgischen Kommunalverfassung in §§ 2 Abs. 4, 121 BbgKVerf verwiesen werden.

Wirtschaftlich gewinnt der Aspekt „Aufsicht“ erhebliche Bedeutung, wenn auf der kreislichen Ebene eine weitere Aufsichtsebene zu etablieren ist, was der Fall ist, wenn (wohl eher ausnahmsweise, aber auch dann) rechtlich kein Durchgriff vorgesehen wird. Tendenziell steigt damit der Koordinierungsaufwand in mehrerlei Hinsicht: die Zahl der beteiligten Ebenen sowie die Anzahl der zu koordinierenden bzw. zu beaufsichtigenden Stellen steigt, was einerseits den Aufwand zunehmen lässt, andererseits auch die Einheitlichkeit der Aufsicht erschweren dürfte.

Diese Anmerkungen zur Aufsicht dürfen nicht so interpretiert werden, dass der zusätzliche Aufsichtsaufwand ein generelles Argument gegen jede weitere interkommunale Aufgabenübertragung ist. So können ortsnahe Entscheidungen, die unter Einbeziehung der örtlichen Akteure getroffen werden, auch eine erhöhte Chance bergen, nicht zum Gegenstand eines Einschreitens der Aufsicht zu werden. Zumindest sich auch solche Erfahrungen zur Wirkung einer frühzeitigen und lösungsorientierten Einbeziehung betroffener Akteure gemacht worden. Im Ergebnis ist deshalb festzustellen, dass

die Aufsichtsthematik bei der interkommunalen Funktionalreform ein beachtenswerter Gesichtspunkt ist, aber nicht einseitig und ohne Berücksichtigung der Vorteile einer ortsnahen Entscheidungsfindung diskutiert werden darf.

3 Aufgabenspezifische Diskussion der Übertragbarkeit

In diesem Kapitel werden die Aufgaben(blöcke) einzeln in Hinblick auf ihre Übertragbarkeit diskutiert. Zur Klarstellung der Ausgangslage wird zunächst in kursiver Schrift auf die Aufgabennummer und die betroffene gesetzliche Regelung, wie sie in der Vorschlagsliste der kommunalen Spitzenverbände aufgeführt ist, erwähnt. Danach folgt eine kurze Beschreibung der Aufgabe, die übertragen werden soll. Anschließend werden die wesentliche Argumente und Positionen der kommunalen Spitzenverbände zusammengefasst, wie sie uns von den kommunalen Spitzenverbänden in den Stellungnahmen, im Gespräch sowie im Protokoll der Sitzung vom 13. Dezember 2012 (Städte- und Gemeindebund 2012) dargelegt worden sind. Ferner wird auf Zuständigkeitsregelungen zur Aufgabenwahrnehmung im Ländervergleich verwiesen.

Bei Aufgaben, bei denen die Gespräche der kommunalen Spitzenverbände zu keinem Konsens betreffend einer möglichen Übertragung geführt haben, folgt dann die qualitative Bewertung der Gutachter. Abschließend wird ein Votum abgegeben, wie sich die Gutachter zu einer Übertragung der Aufgabe auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger stellen.

Bei Aufgaben, zu denen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden ein Konsens erzielt wurde, wurden Anmerkungen angebracht, die zusätzliche Anregungen für die Diskussion in der EK beinhalten. Es geht dabei nicht um eine Bewertung oder ein Votum zur grundsätzlichen Übertragbarkeit der jeweiligen Aufgabe, da sich die kommunalen Spitzenverbände bereits auf deren mögliche Übertragung auf Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger verständigt haben.

3.1 Aufgaben ohne Konsens zwischen den Spitzenverbänden

3.1.1 Brandverhütungsschau

(Aufgabe 6: Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - BbgBKG): § 33 BbgBKG Brandverhütungsschau)

Mit dieser Änderung soll die Zuständigkeit für die Brandverhütungsschau generell von den Kreisen auf die gemeindliche Ebene übertragen werden. Bei der Brandverhütungsschau geht es darum, dass bauliche Anlagen, die eine erhöhte Brand- oder Explosionsgefährdung aufweisen bzw. eine große Anzahl von Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährden könnten, regelmäßig inspiziert werden. Bislang hatten Ämter oder amtsfreie Gemeinden nur die Trägerschaft für diese Aufgabe inne, wenn sie eine Berufsfeuerwehr oder eine öffentliche Feuerwehr mit gleichwertigen hauptamtlichen Feuerwehrangehörigen besaßen.

Eine einheitliche Übertragung auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden sieht der Landkreistag skeptisch, wenn hierbei die Gemeindegröße und nicht die Qualifikation der Feuerwehrmitarbeiter als entscheidendes Kriterium gewählt wird. Zudem seien die Kreisverwaltungen bereits nach aktueller Regelung nur subsidiär tätig.

Der Städte- und Gemeindebund führt das Argument an, die Aufgabe sei schon früher von den Ämtern und amtsfreien Städten und Gemeinden eigenverantwortlich wahrgenommen worden.

Auch im Bundesländervergleich zeigt sich, dass in der Regel die Aufgaben der Brandverhütungsschau den Landkreisen oder kreisfreien Städten bzw. Gemeinden mit Berufsfeuerwehren zugewiesen wurden.

Bewertung:

Aus der Tatsache, dass die Aufgabe den Kreisen bzw. Gemeinden mit einer hauptamtlichen Feuerwehr zugeordnet wurde und das auch gängige Praxis in anderen Bundesländern ist, lässt sich eine Bestätigung für das Argument ableiten, dass für eine fachgerechte Wahrnehmung dieser Aufgabe der Gefahrenabwehr spezifische Qualifikationen erforderlich sind, die in der Regel auf Gemeindeebene nicht vorausgesetzt werden können. Außerdem lässt sich nicht ersehen, welche wirtschaftlichen Vorteile mit einer Übertragung einhergehen sollten; vielmehr wäre es ggf. erforderlich, einschlägig ausgebildetes Personal zu rekrutieren oder zu übernehmen, oder dann bei Bedarf letztlich doch (andere) Gemeinden mit hauptamtlichen Feuerwehren bzw. die Landkreise (oder externe Sachverständige) mit der Durchführung der Brandverhütungsschau zu beauftragen, was wiederum Transaktionskosten verursachen würde. Außerdem gibt es bei der Wahrnehmung dieser stark technisch und rechtlich geprägten Aufgabe praktisch keinen kommunalen Gestaltungsspielraum.

Votum:

Die Gutachter empfehlen die Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeitsregelung bei der Brandverhütungsschau.

3.1.2 Kraftfahrzeugzulassung

(Aufgabe 9: Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeits-Verordnung - StVRZV): § 4 Kraftfahrzeugzulassung)

Diese Aufgabe umfasst das gesamte Spektrum der Zulassungsaufgaben nach der StVZO und FZV (Stilllegung von Fahrzeugen, Änderungen der Fahrzeugpapiere, Verfahren wegen verlorener Fahrzeugpapiere, Aufbietung der Zulassungsbescheinigung etc.). Sie wird derzeit von den Kreisverwaltungen wahrgenommen, wobei bereits die Möglichkeit besteht, die Aufgabe auf Antrag teilweise oder vollständig auf amtsfreie Gemeinden und Ämter zu übertragen.

Gemäß Landkreistag existieren in diesem Rechtsbereich viele Sonderfälle, deren Häufigkeit erst im Kreismaßstab zu einer angemessenen Fallzahlenrelation führe. Der Landkreistag weist darüber hinaus darauf hin, dass eine (Teil-)Übertragung der „einfachen“ Fälle zu dem Problem führe, dass sowohl auf Kreis- als auch auf Gemeindeebene Ressourcen bereitgehalten werden müssten – ein Wirtschaftlichkeitsproblem. Bei einer allgemeinen Übertragung sollte bedacht werden, dass eine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung entsprechende Gebühreneinnahmen voraussetzt und diese

bei kleinen Fallzahlen nur schwerlich erzielt werden können. Zudem könnte die Bürgernähe ebenfalls vergrößert werden, indem das E-Government-Angebot ausgeweitet oder „Front-Office-Tätigkeiten“ durch die Bürgerbüros der Gemeinden wahrgenommen werden. Eine Aufgabenübertragung wäre laut Landkreistag hierfür nicht notwendig.

Der Städte- und Gemeindebund weist auf lange Fahrzeiten und Aufwand auf Seiten des Bürgers hin. Ebenso liege eine Bündelung mit Aufgaben der Um-/Anmeldung bei einem Wohnungswechsel nahe.

Im Vergleich der Flächenländer zeigt sich, dass in allen die Zuständigkeit bei den Kreisen bzw. kreisfreien Städte liegt (nur zu Thüringen liegen keine Angaben vor). Leichte Abweichungen davon gibt es in Schleswig-Holstein (einfache Zulassungsaufgaben können von den Gemeinden wahrgenommen werden), im Saarland (Gemeindevverwaltungen können mit einzelne Tätigkeiten beauftragt werden) und Niedersachsen (Ausnahmen bestehen für größere Gemeinden). In Sachsen-Anhalt liegt die Zuständigkeit ebenfalls auf Kreisebene, die Nähe zum/r BürgerIn soll allerdings durch zahlreiche Bürgerbüros auf Gemeindeebene erreicht werden.

Bewertung:

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit ist letztendlich entscheidend, ob den mit einer gemeindlichen Zuständigkeit verbundenen Kosten in der Gesamtbetrachtung auch entsprechend zusätzliche Erlöse gegenüberstehen und ob sich die Aufgabe bei einer Vollkostenbetrachtung für die Gemeinde dann auch tatsächlich „rechnet“. Dass in diesem Bereich Skaleneffekte vorliegen und bisher auch erzielt werden, scheint der Fall. Eine Übertragung auf die gemeindliche Ebene ist daher durchaus dem Risiko von Mehrkosten ausgesetzt und gerade bei kleinen Gemeinden wohl auch gegeben. Zumal es hier nicht nur um „einfache“ Aufgaben (wie im Modell von Schleswig-Holstein) geht, sondern auch relativ komplexe Sachverhalte erfasst werden. Wichtige Hinweise liefert die Tatsache, dass bisher die auf Antrag mögliche ausnahmsweise Übertragung kaum in Anspruch genommen wird und es Ansätze gibt, die Aufgabenerfüllung zu dezentralisieren und damit die Ortsnähe zu verbessern. Insgesamt gibt es in diesem Bereich durchaus Entwicklungen durch technische Verbesserungen, zumindest die Standardprozesse (v.a. Kfz-An- und Ummeldung) durch größere hauptamtliche Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum wahrnehmen zu lassen, um die Bürgernähe zu erhöhen. Allerdings führt dies dazu, dass bei komplizierten Sonderprozessen zur Gewährleistung der fachlichen Qualität und aus wirtschaftlichen Gründen (Auslastung des spezifisch qualifizierten Personals bei geringen Fallzahlen) weiterhin die Kreisebene zuständig bleiben sollte und damit auf Doppelstrukturen geachtet werden muss.

Votum

Die Gutachter empfehlen eine flächendeckende Einführung der Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen bei der Kfz-Zulassung, wobei die Zuständigkeit für die Front-Office-Funktionen auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger zu übertragen wären und die Back-Office-Funktionen bei den Landkreisen verbleiben würden. Einer vollständigen Übertragung ist aus Sicht der Gutachter angesichts der Risiken in fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht bei komplexen

Fällen nicht unabhängig von der Größenordnung der kreisangehörigen Verwaltungsträger zuzustimmen. In diesem Sinne ist eine Übertragung der vollständigen Zuständigkeit auf hauptamtliche Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum zu erwägen, sofern diese mindestens 35.000 Einwohner haben.

3.1.3 Aufgaben im Straßenverkehrsrecht

(Aufgabe 10: Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeits-Verordnung - StVRZV): § 4 StVRZV Aufgaben der unt. Straßenverkehrsbehörden wie in § 5 Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz (2007) sowie darüber hinaus die damit zusammenhängenden Aufgaben zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten)

Mit dieser Änderung sollen die Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörden analog den Modellversuchen gem. § 5 BbgStEG sowie damit zusammenhängende Kompetenzen bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten den Ämtern und amtsfreien Gemeinden übertragen werden. Diese Zuständigkeiten umfassen u.a. verkehrsrechtliche Anordnungen zu Baumaßnahmen, Anordnungen von Verkehrszeichen, Ausnahmegenehmigungen z. B. zum Befahren von Straßen bei Verkehrseinschränkungen sowie die Zuständigkeit für ruhende und fließende Verkehre.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass diese Übertragung im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes durch die TFH Wildau näher untersucht wurde und diese Evaluation nur in Teilen positiv ausfiel. Er schlägt deshalb vor, nur die Aufgaben des ruhenden Verkehrs (z.B. Ahnden von Verstößen gegen Halt- und Parkverbote sowie zeitlich begrenztes und gebührenpflichtiges Parken) auf die gemeindliche Ebene zu übertragen.

Der Städte- und Gemeindebund weist darauf hin, dass das Gutachten der TFH Wildau keine Stellungnahme der betroffenen Gemeinden zuließ und diese sich in den Ergebnissen nicht wiederfinden.

Der Vergleich ähnlicher Flächenländer zeigt, dass Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt die entsprechenden Zuständigkeiten, so wie auch für Brandenburg vorgeschlagen, bereits auf die Gemeinden übertragen haben oder dies zumindest ebenfalls erproben.

Bewertung

Die Gutachter bewerten die Evaluation ebenfalls als relevant, methodisch anspruchsvoll und in den Ergebnissen als nachvollziehbar. So hatte das Team der TFH Wildau elf Versuche im Straßenverkehrsrecht wissenschaftlich begleitet (vgl. Voss, Brandt und Große 2011). Auf Basis von ExpertInnengesprächen, Berichts- und Erfassungsbögen, schriftlichen Befragungen, Auswertungen von Berichten der Versuchskommunen an das Ressort und weiterem Schriftmaterial kamen Voss, Brandt und Große zu dem Ergebnis, dass Verbesserungen gemäß den Kriterien Bürokratieabbau, Quali-

täterhalt und Verhältnismäßigkeit der eingetretenen Folgewirkungen nur für Aufgaben ohne überörtlichen Bezug den ruhenden Verkehr betreffend erzielt werden konnte. So wurden nur in wenigen Fällen Verfahren beschleunigt und die Übertragung verursachte Folgewirkungen, wie z.B. Schulungen, Abstimmungsaufwand und Mehrbelastungen.

Wie bereits geschildert, sind hinsichtlich des Evaluationsgutachtens (erwartungsgemäß) divergierende Einschätzungen festzustellen. In jedem Fall lässt sich daraus ableiten, dass es für den ruhenden Verkehr und Aufgaben ohne überörtlichen Bezug für eine Übertragung spricht. Darüber hinaus (also bezüglich des fließenden Verkehrs und Aufgaben mit überörtlichem Bezug) impliziert das Gutachten nicht unbedingt, dass eine Übertragung nicht sinnvoll sei. Erstens sind die im Gutachten verwendeten Kriterien (z.B. Bürokratieabbau) andere als in diesem Gutachten oder sie wurden anders verwendet. So war eine wesentliche Evaluationsfrage, ob der Nutzen im Sinne des Bürokratieabbaus (im Sinne wahrgenommener Verbesserungen bei den Adressaten) durch den Mehraufwand für die Modellkommune gerechtfertigt werden kann. Das ist in dieser Stellungnahme aber nicht vordergründig relevant. Die Evaluation lässt zum Beispiel offen, ob der Aufwand bei der Aufgabenerfüllung durch die Kommune höher war als wenn der Landkreis sie wahrnimmt und ob, und gegebenenfalls welche, Herausforderungen in fachlicher und kapazitätsmäßiger Hinsicht in den Gemeinden mit der Erfüllung der Aufgaben bezüglich des fließenden Verkehrs und mit überörtlichem Bezug zu bewältigen waren. Außerdem geht es in dieser Stellungnahme nicht unbedingt um die Frage, *wie* „bürokratisch“ eine Aufgabe und deren Wahrnehmung sind, sondern *wo*, also auf welcher Ebene sie wahrgenommen wird. Insofern ist aus Sicht der Gutachter der Erklärungsgehalt der Evaluation für die hier zur Debatte stehenden Fragen und Kriterien begrenzt, das Ergebnis bleibt aber maßgeblich für die Schlussfolgerung hinsichtlich einer allgemeinen Regelung.

Votum

Die Gutachter empfehlen, die Aufgaben betreffend den ruhenden Verkehr und ohne überörtlichen Bezug auf die hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum zu übertragen, sofern diese mindestens 20.000 Einwohner haben. Aus praktischen Gründen wird empfohlen, die betreffenden Aufgaben in Abhängigkeit von der Straßenkategorie zu übertragen, und zwar für alle Straßen innerorts, sofern es sich nicht um Bundes- oder Landesstraßen handelt.

3.1.4 Schulträgerschaft von Gymnasien und Gesamtschulen

(Aufgabe 12: Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG): § 100 Abs. 2 BbgSchulG Trägerschaft von Oberschulen

Aufgabe 13: § 100 Abs. 2 BbgSchulG Trägerschaft von Gymnasien

Aufgabe 14: § 100 Abs. 2 BbgSchulG Trägerschaft von Gesamtschulen)

Die Aufgaben 12, 13, 14 werden auf Grund der inhaltlichen Nähe gemeinsam betrachtet. Die Trägerschaft für die verschiedenen Schularten hat momentan die Kreisebene inne. Allerdings kann die Trägerschaft auch derzeit bereits auf die Ebene der Ämter

und amtsfreien Gemeinden übertragen werden, wenn diese ausreichende Schülerzahlen nachweisen oder prognostizieren können.

Die Spitzenverbände haben keinen Regelungsbedarf bezüglich der Trägerschaft von Oberschulen (Aufgabe 12) gesehen, da hier gegenwärtig bereits die Gemeinden als Träger fungieren können und dies auch tun (momentan haben die Gemeinden die Trägerschaft für 90 Oberschulen inne). Hierzu gibt es daher keinen weiteren Erörterungsbedarf.

Einer grundsätzlichen Übertragung der Trägerschaften für Gymnasien und Gesamtschulen auf Ämter und amtsfreie Gemeinden steht laut Landkreistag entgegen, dass auf Grund der demografischen Entwicklung Einzugsgebiete größer geworden sind und sich deshalb die Kreise prinzipiell besser als Träger eignen. Allerdings haben bei 11 Gymnasien und 8 Gesamtschulen die Gemeinden und Ämter momentan die Trägerschaft übernommen.

Gemäß Städte- und Gemeindebund besteht gegenwärtig das Problem, dass die Ämter und amtsfreien Gemeinden, die als örtliche Schulträger fungieren, einer finanziellen Doppelbelastung ausgesetzt sind, da sie ebenfalls über die Kreisumlage Schulen finanzieren, die durch den Kreis getragen werden.

Der Bundesländervergleich von ähnlichen Flächenländern zeigt ein heterogenes Bild. In Schleswig-Holstein sind die Gemeinden die Träger, während in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern die Kreise und kreisfreien Städte diese Funktion innehaben.

Bewertung

Die Qualität einer Schule des bzw. dort durchgeführten Unterrichts hängt nach Auffassung der Gutachter nur sekundär von der Frage der Schulträgerschaft ab, da hierfür die inneren Schulangelegenheiten primär maßgeblich sind, für die das Land verantwortlich ist. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit gibt es keine Anhaltspunkte die generell für geringe Kosten bei einer der Ebenen sprechen. Hinsichtlich der Bürgernähe ist in Betracht zu ziehen, dass sich, wenn die kreisangehörigen Verwaltungsträger selbst Gymnasien und Gesamtschulen betreiben, damit beispielsweise Schulwege verkürzen und (sozial-)räumliche Beziehungen zwischen Eltern- und Lehrerschaft verbessern. Allerdings würde dies absehbar um den Preis wesentlich kleinteiliger und letztlich ineffizienterer Schulstrukturen ermöglicht. Ein wesentliches Problem bliebe die Finanzierung und der interkommunale Lastenausgleich, die sich beide noch verschärfen würden. Außerdem bestünde die Gefahr, dass die hohe politisch-symbolische Wirkung von Schulschließungen dazu führen könnte, dass unwirtschaftliche und nicht finanzierbare Strukturen zu erheblichen Belastungen der Gemeinden werden könnten, vor allem im Berlin-fernen Raum. Letztlich waren es auch ähnliche Argumente, die bei der Strukturreform 2000 für eine „Hochzonung“ der verpflichtenden Trägerschaft für weiterführende, allgemeinbildende Schulen auf die Landkreise und kreisfreien Städte im Brandenburgischen Schulgesetz eine zentrale Rolle gespielt haben, etwa weil aufgrund zurückgehender Schülerzahlen die Einzugsgebiete dieser Schulen nicht mehr auf das Gemeindegebiet zu beschränken waren und ein wirtschaftlicher Schulbetrieb damit besser gewährleistet werden kann. Unabhängig von alledem kann das Land wei-

terhin über die Frage der Ausstattung mit Lehrpersonal de facto maßgeblich auf die Frage der Schulstandorte Einfluss nehmen, was es in der Vergangenheit auch immer wieder getan hat.

Votum

Die Gutachter halten die Regelung im Schulgesetz hinsichtlich des Optionsmodells für ausreichend. Angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklung betrachten sie die Übertragung der Schulträgerschaft für Gymnasien und Gesamtschulen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum als eine Möglichkeit, die nur bei einer Größenordnung von 35.000 Einwohnern regelmäßig in Frage kommt.

3.1.5 Musikschulen

(Aufgabe 15: Gesetz zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Musikschulgesetz - BbgMSchulG): Verankerungen eines Vorranges gemeindlicher Musikschulen)

Dieses Gesetz regelt die finanzielle Förderung von Musikschulen durch das Land Brandenburg. Die vorgeschlagene Änderung sieht vor, im BbgMSchulG einen Vorrang gemeindlicher Musikschulen gegenüber denen des Kreises festzuschreiben. Momentan werden 13 Musikschulen der Kreise, 4 der kreisfreien Städte und 5 der kreisangehörigen Städte durch das Land Brandenburg gefördert. Eine gesetzliche Musikschulförderung existiert in anderen Bundesländern nicht.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass es momentan lediglich fünf Städte gibt, die eine örtliche Musikschule betreiben, obwohl dies den Gemeinden bereits heute offen steht. Ferner wird die Frage der (nachhaltigen) Finanzierbarkeit eines Musikschulangebots auf gemeindlicher Ebene thematisiert.

Der Städte- und Gemeindebund bemerkt allerdings, dass momentan Doppelstrukturen bestehen und ein durch das Land subventionierter unnötiger Wettbewerb zwischen den Musikschulen der verschiedenen Träger herrsche. Ferner sei hier aus dem Subsidiaritätsprinzip geboten, dass die Kreise nur tätig werden sollten, wenn die Gemeinden untätig sind.

Bewertung

Von den Spitzenverbänden werden primär zwei Argumente in die Diskussion geworfen. Der Landkreistag argumentiert aufgrund von Wirtschaftlichkeit für die Beibehaltung der aktuellen Regelung, wonach kreisliche Musikschulen aus Ausgleichs- und Ergänzungsaufgabe durch die Kreise erbracht werden. Der Städte- und Gemeindebund argumentiert mit dem Subsidiaritätsprinzip und dass ein gemeindliches Musikschulangebot durch das kreisliche Angebot unterlaufen und unwirtschaftlicher wird. Problematisch scheint hier in den wenigen betroffenen Landkreisen die Abstimmung der Angebotsstrukturen und die Finanzierung dieser Aufgabe, da kreisangehörige Verwaltungsträger mit eigenen Musikschulen sowohl die eigenen Angebote als auch über die Kreisumlage jene des Kreises finanzieren und ein Wettbewerb um Förderung

des Landes besteht. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass es aufgrund des bisherigen Finanzierungssystems zu Auswirkungen kommen kann, die es aus der Perspektive der einzelnen Kommune unwirtschaftlich erscheinen lassen, eine Aufgabe selbst wahrzunehmen. Die Abgabe an den Kreis führt zu einer geringeren Mehrbelastung bei der Kreisumlage, als die Kommune selbst für eine eigene Musikschule aufwenden müsste. Dies sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob diese Form der Aufgabenwahrnehmung insgesamt als wirtschaftlicher zu beurteilen ist. Mit der Festschreibung eines gemeindlichen Vorrangs wird gefordert, das zu unterstreichen, was gemäß Subsidiaritätsprinzip – gerade da es sich hier um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben auf Ebene der Gemeinde und der Kreise handelt – gilt, nämlich, dass zunächst die Gemeinden und in seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion auch der Kreis tätig werden können. Im Musikschulwesen ist 2012 eine Evaluation vorgenommen worden, die laut Auskunft des Fachressorts bestätigt hat, dass mit dem bestehenden Angebotsmix an privaten, kreislichen und gemeindlichen Musikschulen ein flächendeckendes Angebot sichergestellt werden kann. Analog zu den Argumenten, die beim Schulwesen vorgebracht worden sind, ist gerade in wenig dicht besiedelten Gegenden eine überörtliche Koordination und Bündelung des Angebots für nachhaltige Strukturen notwendig. Die Herausbildung der Angebotsstrukturen scheint aber gerade durch den Charakter als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe als bereits weitestgehend dezentralisiert und auf gemeindliche Ebene kommunalisiert.

Votum

Die Gutachter sehen hier keinen Regelungsbedarf, da die Zuständigkeit für die Aufgabe als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden und des Landkreises bereits geregelt ist. Hinsichtlich der Förderung bzw. Finanzierung ist durch die Gutachter kein Votum abzugeben.

3.1.6 Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfen zur Pflege

(Aufgabe 16: Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII): § 4 Abs. 1 Nr. 3 AG-SGB XII Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII))

Aufgabe 17: AG-SGB XII: § 2 Abs. 1 a AG-SGB XII Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII))

Aufgabe 16 und 17 werden gemeinsam bewertet, weil beide Gegenstände auf die Zuständigkeit des örtlichen Trägers im Rahmen der Sozialhilfe abstellen. Gegenwärtig regelt das Gesetz, dass der Kreisebene die sachliche Zuständigkeit für folgende Aufgaben der Sozialhilfe obliegt: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie die Blindenhilfe.

Gegen eine Übertragung sprechen aus Sicht des Landkreistags der erhöhte Koordinationsbedarf sowie erhöhte Kosten. Eine feingliedrigere örtliche Zuständigkeit könnte sowohl die Vereinbarungsprozesse als auch das Kostennachweis- und Prüfverfahren erheblich erschweren und verzögern. Zudem weist der Landkreistag darauf hin, dass diese Aufgaben im Sachzusammenhang mit anderen Aufgaben erbracht werden, für die die Landkreise ohnehin zuständig sind (Sozialhilfeleistungen und Leistungen der

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Ferner ist zu beachten, dass diese Aufgaben zukünftig im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zu erbringen sind, und es dem Bund nur schwer zu begründen wäre, weshalb die bestehende Behördenzahl und damit dessen Schnittstellen im Land Brandenburg vervielfältigt werden sollten.

Der Städte- und Gemeindebund setzt sich für eine Übertragung ein, da dies aus Gründen der Bürgernähe und kurzen Wege gerade bei einer alternden Bevölkerung geboten sei.

Was den Ländervergleich angeht, kann konstatiert werden, dass die Zuständigkeit für Aufgabe 16 und 17 mehrheitlich bei den Landkreisen und kreisfreien Städten liegt.

Bewertung

Diese Aufgaben betreffen einen wesentlichen Teil der kreislichen Sozialbehörden. Einerseits geht es um durchaus komplexe Anwendungen des Sozialrechts, woraus sich die Herausforderung der Sicherstellung entsprechenden Personals – gerade für kleine Kommunen in der Peripherie – stellt. Andererseits ist damit angesprochen, dass eine bisherige Bündelung aufgebrochen wird, was aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten eher mit höheren Kosten assoziiert wird. Die Frage stellt sich, wie die durchaus komplexe Anwendung des Sozialrechts durch kleine Kommunen gerade in der Peripherie des Landes gewährleistet werden kann.

Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass angesichts absehbar großflächigerer Kreisgebiete die Erreichbarkeit der für Leistungen nach SGB XII zuständigen Stelle durch Ältere und mobilitätseingeschränkte BürgerInnen gewährleistet bleiben muss, insbesondere angesichts einer prognostizierten Verdopplung der Zahl der Hochbetagten bis 2030 (vgl. Bertelsmann Stiftung 2011). Insofern hat das Anliegen des Städte- und Gemeindebunds seine ernsthafte Berechtigung und die Sicherstellung eines wohnortnahen Angebots spricht für eine stärkere Rolle der gemeindlichen Ebene. Aus den genannten Gründen spricht auch hier einiges für die Berücksichtigung des Größenfaktors der Gemeinden, um die Kriterien insgesamt zu erfüllen. In jedem Fall sind für die Erhöhung der Bürgernähe auch weitere Maßnahmen wie Außensprechstunden der Kreis- oder auch hauptamtlichen Gemeindeverwaltung etc. in Erwägung zu ziehen.

Votum

Es sollte geprüft werden, inwiefern eine zweckmäßige vor-Ort-Lösung durch die Kreisverwaltungen verbindlich, flächendeckend und mit einer angemessenen Erreichbarkeit umgesetzt werden kann. Dabei sind auch Möglichkeiten zu nutzen, die kreisangehörigen Verwaltungsträger als Front-Office einzubinden. Wenn dies garantiert ist, spricht aus Sicht der Gutachter nach Abwägung der Argumente mehr für diese Lösung und weniger für die grundsätzliche Übertragung der Aufgaben auf den kreisangehörigen Raum. Andernfalls könnte näher geprüft werden, ob eine Übertragung dieser Aufgaben effizient möglich ist, wenn die hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum eine Größe ab ca. 35.000 Einwohnern aufweisen.

3.1.7 Festlegung der Elternbeiträge in Kindertagesstätten

(Aufgabe 21b: § 17 Abs. 3 Satz 2 KitaG Verzicht auf die Herstellung des Einvernehmens mit dem Träger der örtlichen Jugendhilfe über die Grundsätze der Höhe und Staffelung der Elternbeiträge)

Eltern müssen für die Erziehung, Betreuung und Versorgung des Kindes in der Kita Beiträge zahlen. In § 17 KitaG ist festgelegt, dass die Beiträge sozialverträglich gestaltet sein müssen. Dabei werden das Elterneinkommen, die Zahl der unterhaltsberechtigten Kinder sowie der Betreuungsumfang berücksichtigt. Die Beiträge werden vom Träger der Einrichtung festgelegt und erhoben. Bisher musste über die Höhe und die Beitragsstaffelung Einvernehmen zwischen dem Träger der Einrichtung und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Kreisebene) hergestellt werden. In der Änderung geht es um den Verzicht der Herstellung des Einvernehmens mit dem Träger der örtlichen Jugendhilfe über die Grundsätze der Höhe und Staffelung der Elternbeiträge.

Die VertreterInnen des Landkreistages Brandenburg lehnen den Vorschlag ab. Die Landkreise sind Träger der Sozialhilfe und müssen unter Umständen Eltern bei der Zahlung der Kostenbeiträge für Kindertageseinrichtungen unterstützen, sofern sie diese nicht selbst leisten können. Das Einvernehmenserfordernis soll dazu beitragen, dass zumutbare Beiträge festgesetzt werden und verringert so auch den Verwaltungsaufwand, da aufgrund der sozialverträglichen Beiträge mit weniger Anträgen auf Unterstützungszahlungen zu rechnen ist. Sofern das Einvernehmenserfordernis wegfällt, wird angemerkt, dass es zu unangemessenen Steigerungen der Elternbeiträge kommen könnte, für die die Landkreise Unterstützungsleistungen aufbringen müssen. Der Landkreistag kritisiert, dass nicht deutlich wird, wie diese Änderung dazu beitragen soll, Leistungs- und Verwaltungskosten zu senken sowie auf die Herausforderungen des demografischen Wandels zu reagieren.

Der Städte- und Gemeindebund sieht bei einer gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung Vorteile hinsichtlich der Beschleunigung der Entscheide für die Eltern und stellt fest, dass die Anforderungen an die Aufgaben jenen entsprechen, die die Gemeinden bereits schon erfüllen.

In Mecklenburg-Vorpommern werden die Beiträge von der Gemeinde mit Zustimmung des Kreises festgelegt. In Sachsen-Anhalt werden die Beiträge von der Gemeinde festgesetzt.

Bewertung

Der Verzicht auf die Herstellung des Einvernehmens würde in geringem Umfang zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands führen, möglicherweise aber zu höheren Kosten für die Landkreise (und die Eltern als eigentliche Gebührenzahler) durch die Auswirkungen zu hoch angesetzter Beiträge über die Unterstützungsleistungen. Dies würde indirekt zu einer höheren Kreisumlage führen. Im Kern geht es darum, ob die Kommune die Gebühren autonom erhöhen darf oder sich dazu mit dem Landkreis einigen muss, der von den (Mehr-)Kosten gebündelt betroffen wäre. Allerdings gehen

die Gutachter davon aus, dass es auch ohne die Einvernehmensregelung ein ausreichendes Instrumentarium zur Steuerung angemessener Kita-Gebühren gibt.

Votum

Nach dem Dafürhalten der Gutachter geht es hier weniger um die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung, als um eine Frage der Verfahrensregelung. Aus Sicht der Gutachter könnte auf die Einvernehmensregelung im Sinne des Bürokratieabbaus und der gemeindlichen Finanzautonomie verzichtet werden.

3.1.8 Untere Bauaufsichtsbehörde

(Aufgabe 22: Brandenburgische Bauordnung (BbgBO): § 51 Abs. 1 BbgBO Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde)

Bisher nehmen die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Großen kreisangehörigen Städte die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahr. Zu den Aufgaben gehören unter anderem die Aufsicht, die Einhaltung der Vorschriften bei der Errichtung, der Änderung, der Beseitigung, der Instandhaltung und der Nutzung baulicher Anlagen. Die Änderung zielt darauf ab, die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden von der Kreis- auf die Gemeindeebene zu verlagern.

Der Landkreistag lehnt eine Aufgabenübertragung ab, da sich die Zuständigkeitsstruktur bewährt hat. Gegen die Aufgabenverlagerung sprechen die Wirtschaftlichkeit sowie die fehlende personelle Ausstattung in den Gemeinden. Es werden bisher in den Landkreisen im Vergleich zu den Großen kreisangehörigen Städten mehr Vorgänge pro MitarbeiterIn bearbeitet, sodass die Erledigung auf Landkreisebene wirtschaftlicher erscheint. Zudem wäre eine Qualifizierung der Fachkräfte notwendig, was für die Gemeinden aufgrund des hohen geforderten Qualifizierungsstandards (§ 51 BbgBO) mit hohen Kosten verbunden und somit nicht wirtschaftlich wäre. Der Landkreistag verweist beispielhaft auf die Große kreisangehörige Stadt Eisenhüttenstadt, bei der nach der Kreisgebietsreform 1993 zunächst die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde verblieben. Aufgrund der nicht vorhandenen wirtschaftlichen Auslastung des Personals wurde die Zuständigkeit als untere Bauaufsichtsbehörde allerdings mittlerweile an den Landkreis Oder-Spree abgegeben. Auch die Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern kam zu dem Schluss, dass eine Aufgabenübertragung auf Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern nicht zielführend ist.

Der Städte- und Gemeindebund sieht vor allem den Ortsbezug als entscheidendes Kriterium für eine Verlagerung auf die gemeindliche Ebene. Da die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde im engen Zusammenhang zum Vollzug des gemeindlichen Bauplanungsrechts stehen und die Städte und Gemeinden zu jedem Bauantrag eine eigenständige bauplanungsrechtliche Prüfung durchführen müssen, ist es in anderen Bundesländern übliche Praxis, dass auch kreisangehörige Städte und Gemeinden die Aufgaben einer unteren Bauaufsichtsbehörde erfüllen können (bspw. Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Baden-Württemberg; in Mecklenburg-Vorpommern trifft es auf Große kreisangehörige Städte zu). Zudem stoßen die Bauaufsichtsbehörden zunehmend an räumliche Grenzen, was z.B. dazu führt, dass die dauerhafte Nutzung

von Wochenendhäusern nicht erkannt wird oder „Schwarzbauten“ nicht wahrgenommen und geahndet werden.

Bewertung

Bei diesem Aufgabenbereich steht die Anwendung eher technisch-geprägter bauordnungsrechtlicher Vorschriften im Fokus, die nicht zuletzt auch der Gefahrenabwehr dienen. Es ist daher entscheidend sicherzustellen, ob die Gemeinden in der Lage wären, einerseits ausreichend qualifiziertes Personal zu beschäftigen und dieses dann auch angemessen auszulasten. Wirtschaftliche Vorteile sind zunächst nicht erkennbar, vielmehr erscheint bei kleineren Verwaltungsträgern gerade die Auslastungsfrage negative Auswirkungen auf die Effizienz zu haben. Als Vorteil einer Übertragung dieser Aufgaben wäre sicherlich die Bürgernähe zu bewerten bzw. die Ortsnähe der Verwaltung zu den Objekten ihrer Tätigkeit. Aus der Argumentation des Städte- und Gemeindebunds ergibt sich der implizite Vorschlag, die Aufgabenübertragung an die Gemeindegröße bzw. Kategorie zu knüpfen. Wählte man die vom Landkreistag angeführte 100.000-Einwohner-Grenze, bliebe es in Brandenburg beim Status Quo; wenn man die Ebene der Großen kreisangehörigen Städte (mind. 35.000 Einwohner) in Betracht zieht, wäre nach Ansicht der Gutachter eine fachlich angemessene und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. An dieser Stelle wird das Problem jedoch besonders deutlich, wenn es nicht zu einer regelmäßigen Größe gemeindlicher Verwaltungsträger, sondern weiterhin auch kleinere Einheiten bestehen blieben. Es würde zu einer Aufspaltung der Wahrnehmung der unteren Bauaufsichtsbehörde kommen. In diesem Fall würden eine oder mehrere Große kreisangehörige Städte die Aufgabe für sich (und im Rahmen eines Mitverwaltungsmodells ggf. auch für Nachbarkommunen) ausüben und die Kreisverwaltung für die übrigen, kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Es entstünde eine Doppelzuständigkeit und ggf. ein Auslastungsproblem auch auf Kreisebene. Hinzu kommt, dass verwaltungspraktisch und organisatorisch die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde nicht von jenen der unteren Denkmalschutzbehörde und (im Sinne der angestrebten Bündelungsfunktion) von wasser-, naturschutz- und abfallrechtlichen Aufgaben zu trennen sind. Gerade wegen des hohen Ausmaßes an fachlicher Spezialisierung und technischer Ausrichtung bei eher geringen Fall- und Beschäftigtenzahlen kommt eine Übertragung des gesamten Aufgabenpakets nur unter sehr anspruchsvollen Bedingungen in Frage und würde auch dann Folgeprobleme verursachen (v.a. hinsichtlich der Koordination mit den Landkreisen als Trägern von Aufgaben im Wasser-, Naturschutz- und Abfallrecht). Angesichts der heterogenen und zum Teil kritischen Ergebnisse ist eine auf Fallzahlen, Kapazitätswerten und Prozessanalysen basierte detaillierte Prüfung der Parameter einer zweckmäßigen Übertragung zu erwägen.

Votum

Es wird angeregt, vor einer endgültigen Entscheidung die Erfahrungen mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe auf der kreisangehörigen Ebene und in anderen Ländern (v.a. Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg) näher zu prüfen. Dabei sind insbesondere auf die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit, Fachlichkeit und die Konzentrationswirkung im Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Aus Sicht der Gutachter kommt aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen eine Übertragung nur bei einer Größe der hauptamtlichen Verwal-

tungseinheiten im kreisangehörigen Raum ab ca. 35.000 Einwohnern in Betracht.

3.1.9 Untere Denkmalschutzbehörde

(Aufgabe 23: Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz (BbgDSchG): § 16 Abs. 1 BbgDSchG, Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde)

Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden wahr. Die untere Denkmalschutzbehörde ist für Fragen zum Schutz, zur Pflege sowie zur Planung, Sicherung und Dokumentation von Denkmalschutzmaßnahmen zuständig. Dazu gehört zum Beispiel die Beratung zu baulichen, restauratorischen und archäologischen Maßnahmen an Denkmälern. Für die Instandsetzung oder Veränderung von Denkmälern erteilt die untere Denkmalschutzbehörde denkmalrechtliche Erlaubnisse. Die Änderung zielt auf die Übertragung dieser Aufgaben auf die Gemeinden ab.

Gegen die Aufgabenübertragung spricht, dass die Erfüllung der Aufgaben ein hohes Fachwissen erfordert. Die erforderliche Qualifizierung wäre aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht sinnvoll, da in den Gemeinden nur mit einem sporadischen und keinem gleichmäßigen Arbeitsaufkommen zu rechnen ist. Zudem würde sich die Anzahl der unteren Denkmalschutzbehörden stark erhöhen, was auch die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns und den Betreuungsaufwand für die Denkmalfachbehörde und die Obere Denkmalschutzbehörde erhöht. Darüber hinaus sei mit einem höheren Verwaltungsaufwand zu rechnen. Durch die Einrichtung und Pflege der elektronischen Datenbanken- und Datenverkehrsstrukturen in den Gemeinden entsteht zudem ein erheblicher finanzieller Aufwand.

Der Städte- und Gemeindebund betont den hohen Ortsbezug der Aufgabe.

In anderen Bundesländern übernehmen häufig Landkreise und kreisfreie Städte die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt). In einigen Bundesländern übernehmen *zusätzlich auch* Gemeinden die Aufgaben (Hessen, Niedersachsen). In Nordrhein-Westfalen übernehmen Gemeinden die Aufgaben.

Bewertung

Bei dieser Aufgabe geht es aus Sicht der Gutachter primär um die Frage, auf welcher Ebene denkmalschutzrechtliche Einzelentscheidungen getroffen werden sollen und können. Zwar brächte die Übertragung eine größere Ortsnähe mit sich. Allerdings stehen dem die Kriterien Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit gegenüber. Es handelt sich bei den hier zur Diskussion stehenden Aufgaben um jenen Typ, der durch ein hohes Maß an fachlicher Spezialisierung (und selektiver Problemprezeption) bei relativ geringer Fall- und Beschäftigtenzahl gekennzeichnet ist, und demnach gebündelt wahrgenommen werden sollte. Hier ist auch die faktische Rolle des Denkmalschutzes im kommunalen Baugeschehen zu beachten, insbesondere im Hinblick auf dessen vermeintliche, ungeliebte Rolle als Veto-Spieler. Maßgeblich ist jedoch die Frage, wie relativ wenig spezialisiertes Personal auf eine Vielzahl von Gemeinden verteilt und

dort ausgelastet werden könnte. Letztlich dürfte praktisch die Übertragung der denkmalschützerischen Aufgaben nicht von jenen der unteren Bauaufsichtsbehörde zu trennen sein; insofern greifen hier die Argumente analog zu dem Punkt 3.1.8.

Votum

Aus den hier und im Zusammenhang mit der eventuellen Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde genannten Gründen empfehlen die Gutachter, von einer Übertragung dieser Aufgabe abzusehen, es sei denn, eine Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wird auf Grundlage der empfohlenen näheren Untersuchung bei einer Größe der hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum von mindestens 35.000 Einwohnern realisiert.

3.1.10 Bündelungsfunktion bei Baugenehmigungen

(Aufgabe 24: Baugenehmigungsverfahren Bündelungsfunktion stärken (untere Wasserbehörde, untere Naturschutzbehörde, Abfallbehörde))

Gegenwärtig erfordert die Beantragung einer Baugenehmigung Kontakte mit verschiedenen Stellen auf Kreis- und Landesebene. Im Rahmen der hier vorgeschlagenen Änderung sollen diese Zuständigkeiten gebündelt und auf die gemeindliche Ebene übertragen werden.

Der Landkreistag lehnt die Änderung ab, da im Rahmen der aktuellen Zuständigkeitsregelung eine funktionierende Bündelung der Aufgaben gewährleistet wird. Der Landkreistag weist darauf hin, dass durch die Aufgabenübertragung kostenintensive Doppelstrukturen entstehen würden, die zu bürokratischem Mehraufwand und etwaigen Reibungsverlusten führen. Die Steigerung der Verwaltungskosten geht unter anderem darauf zurück, dass auch für die Zuständigkeitsbereiche, die grundsätzlich bei den Landkreisen bleiben (untere Wasserbehörde, untere Naturschutzbehörde, Abfallbehörde), bei den Gemeinden eine eigene Kompetenz und Prüfkapazität aufgebaut und vorgehalten werden muss. Darüber hinaus muss ein gesetzliches Abstimmungsverfahren mit den zuständigen Behörden eingerichtet werden.

Der Städte- und Gemeindebund ist für die Aufgabenübertragung. Er fordert, durch eine verstärkte Bündelungsfunktion auf Gemeindeebene die gemeindliche Position auszubauen. Weiterhin betont der Städte- und Gemeindebund den Ortsbezug.

Bewertung

Hier gelten die Argumente wie auch schon beim Denkmalschutz und im Zusammenhang mit den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde analog. Auch hier handelt es sich um eine sehr technisch und fachlich-spezialisierte Aufgabe, die darüber hinaus verwaltungspraktisch nicht von den umweltschutzbezogenen Aufgaben der Landkreise zu trennen sein dürfte. An dieser Stelle folgen die Gutachter der Argumentation des Landkreistages.

Votum

Aus den hier und im Zusammenhang mit der eventuellen Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde genannten Gründen empfehlen die Gutachter, von einer Übertragung dieser Aufgabe abzusehen, es sei denn, eine Übertragung von Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wird auf Grundlage der empfohlenen näheren Untersuchung bei einer Größe der hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum von mindestens 35.000 Einwohnern realisiert.

3.2 Aufgaben mit Konsens zwischen den Spitzenverbänden bzw. ohne Regelungsbedarf

3.2.1 Vollstreckungsaufgaben

(Aufgabe 1: Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg (VwVGBbg): insbes. § 2 Abs. 1 Nr. 3 (im gerade novellierten, noch nicht veröffentlichten Gesetz: § 17 Abs. 2 Nr. 1 c) VwVGBbg, Übertragung aller Vollstreckungsaufgaben auf die Gemeinden)

Mit dieser Änderung soll es möglich werden, dass die Ämter und amtsfreien Gemeinden die Forderungen der Kreise sowie der Gewässerunterhaltungsverbände beitreiben.

Es ist bereits gegenwärtig gängige Praxis, dass die Gemeinden auch Fremdforderungen vollstrecken, z.B. Geldforderungen der Kammern, des RBB oder öffentlich bestellter VermessungsingenieurInnen. Zudem sind die gemeindlichen Behörden bereits damit beauftragt, die Forderungen von Landkreisen anderer Bundesländer beizutreiben.

Anmerkungen

Es handelt sich um eine Auftragsangelegenheit, soweit Forderungen des Landes betroffen sind. In diesem Zusammenhang regen die Gutachter eine Prüfung an, ob den hauptamtlichen Verwaltungsträgern im kreisangehörigen Raum auch die Vollstreckung von Justiz- und Steuerforderungen übertragen werden könnte, damit zukünftig die Vollstreckung aller öffentlichen Forderungen aus einer Hand erfolgt. Hier könnte ggf. eine verfassungsrechtliche Prüfung erforderlich sein. Außerdem ist zu gewährleisten, dass durch die Aufsichtsbehörde eine andere Vollstreckungsstelle festgelegt wird (eine andere Gemeinde), wenn Forderungen gegen die Kommune selbst (bspw. hinsichtlich Gewässerunterhaltung) vollstreckt werden müssen.

3.2.2 Disziplinarrecht Gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte

(Aufgabe 2: Landesdisziplinargesetz (LDG): Aufhebung § 86 Abs. 2 LDG für gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte bzw. Erste Beigeordnete)

Mit dieser Änderung soll veranlasst werden, dass für gemeindliche HauptverwaltungsbeamtInnen (hauptamtliche BürgermeisterIn, AmtsdirektorIn, Erste/r Beigeordnete/r) nicht länger der/die Landrat/Landrätin als die Rechtsaufsichtsbehörde die Rolle des/r Dienstvorgesetzten wahrnehmen soll.

Anmerkungen

Zu beachten wäre, dass bei einem Disziplinarverfahren gegen eine/n hauptamtliche/n BürgermeisterIn ein/e ErmittlungsführerIn aus derselben Gemeinde bestimmt werden müsste, der dem/r BürgermeisterIn eigentlich unterstellt ist. Ähnlich problematisch wäre es, wenn ein/e BürgermeisterIn die Disziplinarbefugnisse gegenüber dem/r Erste/n Beigeordneten ausübt, da entsprechende Entscheidungen politisch motiviert sein

könnten. Auch gibt es wenige Bundesländer, in denen die Disziplinarbefugnisse in der vorgeschlagenen Form geregelt sind. Außerdem bestehen bisher keine allgemeinen Regelungen im Landesorganisationsgesetz, die eine Organleihe auf der Ebene der Gemeinden zuließen. Folglich müsste entweder das LOG ergänzt oder die Aufgabenart geändert werden (Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe).

3.2.3 Örtliche Rechnungsprüfung

(Aufgabe 3: Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf): §§ 85, 101 ff. BbgKVerf Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises für örtliche Rechnungsprüfung)

Diese Änderung zielt darauf ab, die Aufgabe der Rechnungsprüfung ausschließlich durch die Ämter und amtsfreien Gemeinden wahrnehmen zu lassen.

Gemeinden und Ämter sollen entweder ihre eigenen Prüfungsämter unterhalten oder diese im Verbund mit anderen Gemeinden und Ämtern betreiben. Hierdurch soll verhindert werden, dass einzelne Gemeinden ihre eigenen Rechnungsprüfungsämter finanzieren und gleichzeitig die Prüfungen anderer Gemeinden, die das Prüfungsamt des Kreises in Anspruch nehmen, über die Kreisumlage quersubventionieren.

Die Spitzenverbände haben sich darauf geeinigt, dass hierzu kein Regelungsbedarf besteht.

Anmerkungen

Hier handelt es sich aus Sicht der Gutachter eher um ein praktisches als ein regulatives Problem. Letztlich geht es um die Frage, wie die Rechnungsprüfung im Rahmen der bisherigen, relativ flexiblen Zuständigkeitsregelungen organisiert und finanziert werden. Das Anliegen der hauptamtlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum ist es, eine finanzielle Doppelbelastung für eigene und kreisliche Rechnungsprüfungsämter (auf dem Wege der Kreisumlage) zu vermeiden. Andererseits scheint es eher abwegig, ausschließlich gemeindliche Rechnungsprüfungsämter (sei es in Kooperationsmodellen oder bei entsprechenden Mindestgrößen in Eigenregie) allgemein festzulegen, da es Gemeinden weiterhin möglich sein sollte, die ohnehin erforderlichen kreislichen Rechnungsprüfungsämter die Rechnungsprüfung gegen Kosten-erstattung zu beauftragen. Insofern sehen auch die Gutachter hier ebenfalls keinen Regelungsbedarf.

3.2.4 Notfallbestellung für Standesbeamte

(Aufgabe 4: Verordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes: § 3 Abs. 2 Nr. 11 Notfallbestellung für Standesbeamte)

Durch diese Änderung soll es möglich werden, dass amtsfreie Gemeinden und Ämter nach Bedarf Standesbeamte untereinander bestellen, um die Arbeitsfähigkeit ihrer

Standesämter sicherzustellen. Bislang waren hierbei die Landräte als zuständige Verwaltungsbehörde involviert, ohne dass sich heraus ein Mehrwert ergab.

Anmerkungen

Nach Auskunft des Innenministeriums befindet sich eine neue Brandenburgische Personenstandsverordnung in der abschließenden Abstimmung. Danach ist eine Notfallbeauftragung durch die LandrätInnen nicht mehr vorgesehen. Vielmehr soll gemäß § 1 Absatz 4 des Entwurfs den Kommunen ermöglicht werden, zusätzlich zu ihrem eigenen Personal in eigener Verantwortung und im Einvernehmen mit anderen Kommunen deren Standesbeamtinnen und Standesbeamten für ihren Bezirk zu bestellen. Notfallbeauftragungen erübrigen sich damit, langfristige Planungen, ggf. auch für Urlaubszeiten, sind möglich. Die bisherige Notfallbestellung durch den/die Landrat/Landrätin würde damit entfallen. Fraglich ist aus Sicht der Gutachter, ob die Aufgabe, die als staatliche Aufgabe auf dem Wege der Organleihe den Landräten übertragen wurde, zukünftig in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt werden müsste, wenn der/die Landrat/Landrätin nicht mehr involviert ist.

3.2.5 Namensänderungsangelegenheiten

(Aufgabe 5: Verordnung über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten: Vollzug sämtlicher Namensänderungsangelegenheiten, insbesondere Änderung von Familiennamen und Vornamen (§ 6 Satz 1 und § 11 des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen i. V. m. der Verordnung über die Zuständigkeit in Namensänderungsangelegenheiten) sowie Veröffentlichungsbefugnisse nach Artikel 1 § 2 Abs. 1 und 2 der Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Änderung des Familiennamens und Vornamens)

Derzeitig können Anträge auf Namensänderungen bei den örtlichen Ordnungsbehörden gestellt werden, sie werden allerdings von den Kreisordnungsbehörden bearbeitet. Durch die Änderung soll auch letztere Aufgabe an die amtsfreien Gemeinden und Ämter abgegeben werden.

Anmerkungen

Angesichts der sehr geringen Fallzahlen ist zu beachten, dass bei komplexeren Sachverhalten die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum gegebenenfalls wenig fachliche Expertise in diesem Bereich aufbauen können bzw. angesichts mangelnder Routine höhere Bearbeitungszeiten entstehen. Aufgrund geringer Fallzahlen ist auch die Verhältnismäßigkeit der Aufsichtsstrukturen nicht zu vernachlässigen.

3.2.6 Bekämpfung der Schwarzarbeit

(Aufgabe 7: Verordnung über die Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsgesetzzuständigkeitsverordnung - SchwAGZV): § 1 SchwAGZV)

Mit dieser Änderung soll die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von entsprechenden Ordnungswidrigkeiten von den Kreisordnungsbehörden an die amtsfreien Gemeinden und Ämter abgegeben werden.

Der Städte- und Gemeindebund weist darauf hin, dass die Gemeinden bereits heute damit betraut sind, die Einhaltung des Arbeitnehmerentsendegesetzes und die Lohnuntergrenze des Vergabegesetzes zu überprüfen. Durch die vorgeschlagene Änderung würden sie in die Lage versetzt, festgestellte Verfehlungen selbst zu ahnden, ohne dass dabei die kreislichen Behörden involviert werden müssten.

Anmerkungen

Die Gutachter geben zu bedenken, dass es sich hier um eine inhaltliche komplexe Materie handelt, insbesondere was die Bearbeitung von Unterlagen der Zollbehörden betrifft, die eigentlich nur mit spezifischen Kenntnissen möglich ist. Bis 2010 ist diese Aufgabe von den großen kreisangehörigen Städten erbracht worden und wurde danach nur noch auf Antrag übertragen. Es empfiehlt sich, hier die Gründe und Erfahrungswerte der Regelung seinerzeit näher zu betrachten.

3.2.7 Überwachung von Höchstgeschwindigkeiten und Lichtzeichenanlagen

(Aufgabe 8: Ordnungsbehördengesetz (OBG): § 47 Abs. 3 OBG Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr (nicht auf Bundesautobahnen) i.V.m. VO zur Übertragung der Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr (ÜbZustV))

Mittels dieser Änderung soll die Aufgabe der Überwachung von Geschwindigkeits- und Rotlichtverstößen im Straßenverkehr (Erforschung des Sachverhalts, HalterInnenermittlung, Durchführung eines Verwarnungs- oder Bußgeldverfahrens) von der Kreisebene auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen werden.

Dies war bislang nur möglich, wenn die Gemeinde nachweisen konnte, dass sie bestimmten Kriterien entsprechen kann (z.B. Nachweis über die Deckung der Personal- und Sachkosten durch die zu erwartenden Einnahmen für 5 Jahre, die Bearbeitung der Fallzahlen in der Bußgeldstelle, die Darstellung des beabsichtigten Verfahrens der FahrerInnen- bzw. HalterInnenermittlung).

Anmerkungen

Bisher musste das Innenministerium im Benehmen mit dem Landkreis den Antrag genehmigen; aus Sicht der Gutachter könnte dieses Erfordernis entfallen. Darüber hinaus könnte erwogen werden, die Bündelung von Aufgaben der Ordnungsbehörden zu

stärken und die gemeindlichen Ordnungsbehörden gegen Gebühr auch verstärkt etwa bei Verkehrsunfallsaufnahmen oder Lärmbelästigungen einzusetzen. Es sollte jedoch angestrebt werden, dass die Aufgabenerfüllung kostendeckend gewährleistet werden kann.

3.2.8 Erteilung von Ausnahmen von Verboten aufgrund Feiertagsgesetz

(Aufgabe 11: Gesetz über die Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz - FTG): § 8 Erteilung von Ausnahmen von Verboten der §§ 3, 5 und 6 FTG)

Dieses Gesetz regelt u. a. Arbeitsverbote, verbotene Veranstaltungen und das Verbot von Sport-, Tanz und sonstigen Veranstaltungen an Sonntagen und gesetzlich anerkannten Feiertagen sowie das Zulassen von Ausnahmen. Zuständig sind momentan die Kreisordnungsbehörden; allerdings hat das zuständige Ministerium eine Verordnung erlassen, die die Zuständigkeit auf die örtlichen Ordnungsbehörden übertragen hat.

Anmerkungen

Da die örtliche Zuständigkeit bereits gängige Praxis ist und sich dem Vernehmen nach bewährt hat, haben die Gutachter keine Vorbehalte dagegen, diese regelmäßige Zuständigkeitsänderung auch gesetzlich festzuschreiben und nicht mehr durch Rechtsverordnung (durch das Ministerium des Innern ggf. auch wieder anders) zu regeln.

3.2.9 Aufgaben der Versicherungsämter

(Aufgabe 18: Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch (ZuVO SGB): § 1 Abs. 1 ZuVO SGB, Aufgaben der Versicherungsämter)

Mit dieser Änderung sollen die Aufgaben der Versicherungsämter (Auskunftserteilung in allen Angelegenheiten der Sozialversicherung, Entgegennahme von Anträgen zu Leistungen aus der Sozialversicherung etc.) auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden als Träger übertragen werden.

Anmerkungen

Die Gutachter können nachvollziehen, dass hierdurch mehr Bürgernähe erreicht werden kann. Um die fachliche Qualität zu gewährleisten, ist die Fortsetzung der erfolgreichen Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung Berlin-Brandenburg, die sachgemäße Nutzung der spezifischen Software sowie die regelmäßige Schulung der MitarbeiterInnen in den Versicherungsämtern zu beachten. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte sichergestellt werden, dass keine Restzuständigkeiten bei den Landkreisen verbleiben.

3.2.10 Durchführung Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

(Aufgabe 19: Verordnung über die Zuständigkeiten zur Durchführung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEGZV): § 1 Abs. 1 BEEGZV)

Anspruch auf Elterngeld haben Personen mit einem Wohnsitz in Deutschland, die mit ihrem Kind in einem Haushalt leben, es selbst betreuen und keine bzw. keine volle Erwerbstätigkeit ausführen. Die zuständigen Behörden für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Sinne des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sind bisher die Landkreise, kreisfreien Städte und Großen kreisangehörigen Städte. Dazu gehört zum Beispiel die Ahndung von vorsätzlich oder fahrlässig gemachten falschen Angaben. Die Aufgabe soll von den Landkreisen, kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten auf die Gemeinden übertragen werden.

In diesem Zusammenhang soll künftig auch die Zahlung und der Vollzug des Betreuungsgeldes auf die Gemeinden übertragen werden.

Anmerkungen

Bei einer Übertragung ist zu berücksichtigen, dass die umfangreichen und detaillierten Ausführungsbestimmungen des BMFSFJ beachtet werden müssen und zudem die Kommunalisierung der Aufgabe einen zu hohen Aufwand bei der fachlichen Qualifizierung der MitarbeiterInnen auslösen würde, die häufig aber nur wenige Anträge pro Jahr bearbeiten.

3.2.11 Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld

(Aufgabe 20: Verordnung zur Durchführung des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes im Land Brandenburg: Zuständige Stellen im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 1 des Wohngeldgesetzes und des § 13 Abs. 1 des Wohngeldsondergesetzes)

Die Bearbeitung von Wohngeldanträgen obliegt bisher den Landkreisen, kreisfreien Städten und Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern. Aktuell empfangen ca. 2,4% der Haushalte in Brandenburg Wohngeld.

Die Spitzenverbände stimmen für die Änderung. Der Städte- und Gemeindebund führt an, dass im Land Brandenburg auch einige kreisangehörige Städte und Gemeinden diese Aufgabe übernehmen (Bsp. Amt Schlieben seit 20 Jahren). Es wird als beispielhaft bezeichnet, dass dezentral und bürgernah in den Städten, Gemeinden und Ämtern über den Wohngeldantrag entschieden wird und die Auszahlung zentral über eine Landesdienststelle erfolgt. Der Städte- und Gemeindebund führt dies als Beispiel für eine Unterstützung dezentraler Entscheidungen durch zentrale Verfahren an.

Anmerkungen

Auch bei einer Übertragung dieser Aufgabe ist der Aufwand bei der fachlichen Qualifizierung der MitarbeiterInnen bei geringen Fallzahlen zu beachten. Bei einer weiteren Kommunalisierung ist das Erfordernis von Kenntnissen im Sozialrecht zu berücksichtigen.

gen. Gleichzeitig sind die geringen Fallzahlen für den Weiterbildungsaufwand wie auch die Wirtschaftlichkeit zu beachten.

3.2.12 Prüfung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz

(Aufgabe 21a: Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - (Kindertagesstättengesetz - KitaG): a) §§ 1, 12 Abs. 1 KitaG Prüfung und Feststellung des Rechtsanspruches nach § 1 KitaG)

Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Versetzung in die fünfte Schuljahrgangsstufe haben einen Rechtsanspruch auf Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten. Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr und Kinder der fünften und sechsten Schuljahrgangsstufe haben einen Rechtsanspruch, wenn ihre familiäre Situation, insbesondere die Erwerbstätigkeit, die häusliche Abwesenheit wegen Erwerbsuche, die Aus- und Fortbildung der Eltern oder ein besonderer Erziehungsbedarf Tagesbetreuung erforderlich macht. Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Kreisebene) hat die Aufgabe, die Kindertagesbetreuung zu gewährleisten.

Bei der Änderung geht es um die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung zur Gewährleistung und Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung sowie der Prüfung und Feststellung des Rechtsanspruchs auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Der Landkreistag betont, dass für ihn die Prüfung des Rechtsanspruchs nur in Verbindung mit der Erfüllung des Rechtsanspruchs übertragen werden kann.

Die VertreterInnen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg stimmen dem Vorschlag des Landkreistages Brandenburgs mit der Maßgabe zu, dass die Aufgabe des Trägers der örtlichen Jugendhilfe nicht von den Landkreisen auf die kreisangehörigen Ämter und amtsfreien Städten und Gemeinden übertragen wird.

Anmerkungen

Die Gutachter weisen darauf hin, dass hier möglicherweise ein Interessenkonflikt entstehen kann. Die Entscheidung über den Rechtsanspruch ist (noch) mit Ermessensspielräumen verbunden und hat ggf. erhebliche finanzielle Folgewirkungen für die Gemeinde, die de facto dazu führen könnte, dass die Entscheidungspraxis restriktiv gehandhabt werden könnte. Außerdem muss die Qualifizierung des Personals gewährleistet werden.

Im Rahmen der Begutachtung konnte nicht abschließend geklärt werden, ob zwischen den Spitzenverbänden tatsächlich ein Konsens zu dieser Aufgabe hergestellt worden ist. Dies gilt in Bezug auf die Frage, ob die Prüfung des Rechtsanspruchs zwingend in Verbindung mit dessen Erfüllung übertragen werden soll. Hier besteht Klärungsbedarf hinsichtlich der Position der Verbände und ob bzw. welche Einigung erzielt werden konnte.

3.2.13 Entgegennahme von Anzeigen bei Anschluss von elektrischen Direktheizungen

(Aufgabe 25: Verordnung über Ausnahmen vom Verbot des Neuanschlusses elektrischer Direktheizungen (Stromheizausnahmen –Verordnung - StrHAV): § 4 StrHAV Zuständigkeit zur Entgegennahme der Anzeige)

Der Neuanschluss von elektrischen Direktheizungen muss durch den/die BetreiberIn bislang der Ordnungsbehörde des Landkreises oder der kreisfreien Stadt angezeigt werden.

Anmerkungen

Entsprechend einer Anregung des Landkreistages sollte im Hinblick auf Wirtschaftlichkeitsaspekte gewährleistet werden, dass keine Restzuständigkeit beim Landkreis verbleibt.

3.2.14 Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerung nicht gefährlicher Abfälle (Bagatellfälle)

(Aufgabe 26: Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz (BbgAbfBodG): § 50 BbgAbfBodG Zuständigkeit für Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Überwachungsaufgaben bei nicht gefährlichen Abfällen (insbes. Nrn. 1.23.1 und 1.23.3 der Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Abfall- und Bodenschutzes [Abfall- und Bodenschutz-Zuständigkeitsverordnung – AbfBodZV]))

Mit dieser Änderung sollen den Gemeinden Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Überwachungsaufgaben bei nicht gefährlichen Abfällen übertragen werden. Ämter, amtsfreie Städten und Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, „wilden“ Ablagerungen durch Bußgelder wirksam begegnen zu können. Bei der Änderung geht es nicht um gefährliche Ablagerungen oder Deponien.

Die Spitzenverbände stimmen der Änderung hinsichtlich von Bagatellabfällen zu. Die Beschränkung auf Bagatellabfälle begrenzt den entstehenden Verwaltungsaufwand zur Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten, so dass der Verwaltungsaufwand für die Gemeinden zumutbar ist.

Anmerkungen

Zu prüfen wäre aus Sicht der Gutachter auch, ob in diesem Zusammenhang im Sinne der Bündelung der Zuständigkeit auch entsprechende Ordnungswidrigkeiten in der Forstverwaltung (§4 Abs. 2 Nr. 1 BbgAbfBodG) den hauptamtlichen Verwaltungsträgern im kreisangehörigen Raum übertragen werden sollten. Jedenfalls muss eine angemessene Ausstattung der Träger gewährleistet sein, damit die praktische Umsetzung gewährleistet wird.

3.2.15 Grundstücksbezogene Freistellung von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung

(Aufgabe 27: Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG): Aufgaben der unteren Wasserbehörde im Bereich der Abwasserbeseitigung §§ 126 Abs. 1, 64 ff. BbgWG (u.a. Freistellung von der Abwasserbeseitigungspflicht für einzelne Grundstücke, Genehmigung von Bau- und Betrieb von Abwasserbehandlungsanlagen, Genehmigung von Kleinkläranlagen))

Für die Aufgaben im Bereich der Abwasserbeseitigung sind die unteren Wasserbehörden zuständig. Die Gemeinden müssen das auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser beseitigen und die dazu notwendigen Anlagen (Abwasseranlagen) betreiben oder durch Dritte betreiben lassen, soweit nicht nach den folgenden Vorschriften andere zur Abwasserbeseitigung verpflichtet sind. Die Wasserbehörde kann die Gemeinde auf ihren Antrag und nach Maßgabe des Abwasserbeseitigungskonzeptes von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung für einzelne Grundstücke freistellen und die Pflicht auf die NutzerInnen mit deren Zustimmung übertragen,

Die Änderung sieht vor, die Aufgabenwahrnehmung der unteren Wasserbehörde im Bereich der Abwasserbeseitigung auf die Gemeinden zu verlagern. Die Gemeinden sollen die Möglichkeit haben, grundstücksbezogen die Freistellung der EigentümerInnen von der Abwasserbeseitigungspflicht vorzunehmen und entsprechend Kleinkläranlagen zu genehmigen. Darüber hinaus gehende Änderungen bzw. Aufgabenverlagerungen sollten nicht vorgenommen werden.

Anmerkungen

Die Gutachter weisen darauf hin, dass die Übertragung die Schaffung besonderer technischer und fachlicher Kompetenzen auf der Ebene der hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum voraussetzt. Es sollte außerdem in Betracht gezogen werden, zumindest noch eine Anzeigepflicht gegenüber der kreislichen Wasserbehörde vorzusehen.

3.2.16 Aufgaben im öffentlicher Personennahverkehr

(Aufgabe 28: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNV-Gesetz - ÖPNVG): § 3 ÖPNVG Trägerschaft einer ausreichenden Bedienung im übrigen öffentlichen Personennahverkehr einschließlich des Ausbildungsverkehrs innerhalb des Gemeindegebietes)

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im übrigen Öffentlichen Personennahverkehr einschließlich des Ausbildungsverkehrs ist freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte. Sie können zur Erfüllung dieser Aufgabe Zweckverbände bilden. Auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde kann der Landkreis als zuständiger Aufgabenträger die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im übrigen Öffentlichen Personennahverkehr innerhalb des Gemeindegebietes sowie die Beteiligung an Gesellschaften mit überregionalem Einzugsgebiet auf die AntragstellerIn übertragen. Einzelheiten der Übertragung, insbesondere die Fragen der Finanzierung, sind gesondert zu vereinbaren.

Bei dem Vorschlag geht es um die Trägerschaft für Verkehre innerhalb des Gemeindegebietes, was auch eine Partizipation an den Landesmitteln zur Förderung des ÖPNV einschließt. Verkehrsmitteln in Trägerschaft des Landkreises wird die Durchfahrt selbstverständlich ermöglicht, sodass die Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise nicht eingeschränkt wird. Der Landkreistag weist darauf hin, dass es sich hierbei um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt.

Anmerkungen

Die Gutachter stellen fest, dass die Regelungen in dieser Frage nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind. Zum einen geht es um freiwillige Aufgaben und deren Finanzierung, zum anderen um Abstimmungen in der Planung der ÖPNV-Angebote.

3.2.17 Anerkennung und Entzug kleingärtnerischer Gemeinnützigkeit

(Aufgabe 29: Verordnung über Zuständigkeiten im Kleingartenrecht: § 1 Abs. 1 Anerkennung und Entzug der Gemeinnützigkeit in den Fällen, in denen der Gemeinde die Prüfung der Geschäftsführung obliegt)

Eine KleingärtnerInnenorganisation wird von der zuständigen Landesbehörde als gemeinnützig anerkannt, wenn sie im Vereinsregister eingetragen ist, sich der regelmäßigen Prüfung der Geschäftsführung unterwirft und wenn die Satzung bestimmt, dass die Organisation ausschließlich oder überwiegend die Förderung des Kleingartenwesens sowie die fachliche Betreuung ihrer Mitglieder bezweckt sowie erzielte Einnahmen kleingärtnerischen Zwecken zugeführt werden und bei der Auflösung der Organisation deren Vermögen für kleingärtnerische Zwecke verwendet wird. Die Änderung zielt darauf ab, die Zuständigkeit für die Anerkennung und den Entzug der kleingärtnerischen Gemeinnützigkeit an die Gemeinden zu übertragen.

Die Spitzenverbände stimmen der Änderung unter der Maßgabe zu, dass keine Restzuständigkeiten bei den Landkreisen verbleiben.

Anmerkungen

Eine Aufgabenübertragung auf die gemeindliche Ebene scheint rechtlich möglich. Zwar steht in § 2 Bundeskleingartengesetz, dass die zuständige Landesbehörde die Aufgaben zu erledigen hat, was vermuten lässt, dass überhaupt keine kommunale Behörde zuständig sein darf. Aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 Grundgesetz ist aber zu schließen, dass das Land eine abweichende Regelung treffen kann. Dies ist in Brandenburg auch mit der aktuell geltenden Verordnung zu Zuständigkeiten im Kleingartenrecht erfolgt. Ferner ist zu bedenken, dass die Anerkennung als „gemeinnützig“ steuerrechtliche Auswirkungen hat. Die damit verbundenen Vorteile bedürfen einer sorgfältigen Prüfung. Eine Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist naheliegend, um die Sicherung einheitlicher Anerkennungsstandards zu gewährleisten.

3.2.18 Erlass von Baumschutzsatzungen im Außenbereich

(Aufgabe 30: Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz - BbgNatSchG): § 24 BbgNatSchG, Festsetzung geschützter Landschaftsbestandteile auch außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne sowie der Vollzug dieser Satzungen)

Als geschützte Landschaftsbestandteile können Teile von Natur und Landschaft festgesetzt werden, deren besonderer Schutz a) zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, b) zur Belebung, Gliederung oder Pflege des Orts- und Landschaftsbildes, c) zur Abwehr schädlicher Einwirkungen, d) wegen ihrer Bedeutung als Lebensstätten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten oder e) wegen ihrer Bedeutung für die Erholung erforderlich ist. Die Gemeinden nehmen die Aufgaben nach Satz 2 als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Die Änderung sieht vor, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, im Außenbereich Baumschutzsatzungen zu erlassen. Der konsensuale Vorschlag bezieht sich dabei also nicht auf die allgemeine Festsetzung geschützter Landschaftsbestandteile, sondern auf den Baumschutz im Außenbereich.

Die Spitzenverbände haben sich auf die Möglichkeit verständigt, dass der Baumschutz auch außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne auf Ämter und amtsfreie Städte und Gemeinden übertragen werden soll.

Anmerkungen

Sofern es bei diesem Vorschlag eingegrenzt um den Erlass von Baumschutzsatzung im außerörtlichen Bereich geht, stellt sich die Frage, wie hier die Zuständigkeiten von jenen der Forstverwaltung abgegrenzt werden sollen (z.B. Waldumwandlungen) und was damit bezweckt wird. Letztlich ist die Übertragung dieser Aufgabe nicht von der der Funktionalreform Land/Kommunen im Forstbereich zu trennen und sollte in diesem (größeren) Zusammenhang betrachtet werden.

3.2.19 Ausgabe von Fischereischeinen

(Aufgabe 31: Fischereigesetz für das Land Brandenburg (BbgFischG): § 17 Abs. 1 Nr. 2 BbgFischG: Ausgabe von Fischereischeinen für Angler)

Bisher wurden Fischereischeine von der unteren Fischereibehörde der Landkreise oder der kreisfreien Städte ausgegeben. Die Änderung sieht vor, die Aufgaben auf die Gemeinden zu übertragen.

Anmerkungen

Zu klären wäre, welche Stelle auf der Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger diese Aufgabe wahrnehmen soll (z.B. Ordnungsbehörde).

3.2.20 Genehmigung von Friedhöfen

(Aufgabe 32: Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Bestattungsgesetz - BbgBestG): § 31 BbgBestG Aufgaben der Genehmigungsbehörde für die Anlegung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen)

Die Änderung sieht vor, die Aufgaben für die Anlegung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen auf die Gemeinden zu übertragen. Die bisher zuständigen Behörden sind der/die Landrat/Landrätin oder OberbürgermeisterIn als allgemeine untere Landesbehörden.

Anmerkungen

De facto liefe der Vorschlag auf eine Abschaffung der Genehmigungspflicht für die Anlegung, Erweiterung und Schließung gemeindlicher Friedhöfe hinaus. Zudem kann es zu Interessenkonflikten bei der Schließung von Friedhöfen in kirchlicher Trägerschaft kommen: Beispielsweise könnte die Aufhebung von kirchlichen Friedhöfen von Gemeinden verhindert werden, wenn diese die Aufgabe nicht übernehmen wollen (wozu sie dann verpflichtet wären). Im Übrigen müsste die Aufgabe, die bislang auf dem Wege der Organleihe zugewiesen ist, in einen anderen Aufgabentyp umgewandelt werden.

3.2.21 Aufgaben der Wirtschaftsförderung

(Aufgabe 33: Wirtschaftsförderung)

Hierbei geht es um die Diskussion, inwieweit Gemeinden Wirtschaftsförderung betreiben dürfen.

Die Spitzenverbände sehen keinen gesetzlichen Regelungsbedarf.

Anmerkung

Es handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe; die Gutachter sehen hier (ebenfalls) keinen Regelungsbedarf.

3.2.22 Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben

(Aufgabe 34: Generell: Erörterung der Wahrnehmung der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben in den Bereichen Kultur, Jugend, Soziales)

Anmerkung

Da es sich hierbei nur um einen Erörterungspunkt ohne Diskussion um Zuständigkeitsverlagerungen handelt, werden die Gutachter hierzu keine Stellung nehmen.

3.2.23 Aufgaben der Widerspruchsbehörden

(Aufgabe 35: Generell: Aufgaben der Widerspruchsbehörde für von Städten, Gemeinden und Ämtern erlassene Ausgangsbescheide (über Selbstverwaltungsaufgaben hinaus).)

Hier geht es um die Verlagerung der Widerspruchsbefugnis auf die Ausgangsbehörden auf der Gemeindeebene, soweit die Gemeinden nicht bereits Widerspruchsbehörde sind.

Die Spitzenverbände stimmen dem Vorschlag grundsätzlich zu. Der Landkreistag führt an, dass Ämter und amtsfreie Gemeinden in die Lage versetzt werden sollten, selbst als Widerspruchsbehörde über die von ihnen erlassenen Ausgangsbescheide zu entscheiden. Dem Landkreistag stimmt einer Übertragung grundsätzlich zu, hat aber den Städte- und Gemeindebund um die Benennung konkreter Fälle gebeten.

Anmerkungen

Für eine weitere Kommunalisierung spricht, dass in Brandenburg die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – bei denen der Landkreis Widerspruchsbehörde ist – vielfach wie Selbstverwaltungsaufgaben behandelt werden. Gegenüber einer generellen Übertragung ist auch in Betracht zu ziehen, die Widerspruchsbefugnisse im Einzelnen näher zu prüfen. Außerdem sollte nicht vernachlässigt werden, dass dafür spezifische Kompetenzen (z.B. VolljuristInnen) bzw. die Möglichkeit einer internen Differenzierung von Erstbearbeitung und Widerspruchsbearbeitung wünschenswert wären, was bei den Verwaltungsträgern im kreisangehörigen Raum (zumindest praktisch) nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann.

4 Schlussfolgerungen

Die Analyse und Bewertung der Vorschläge zur interkommunalen Aufgabenübertragung werden in der Zusammenfassung am Anfang dieses Dokuments **in zwei Tabellen** zusammengefasst. Die dadurch suggerierte Übersichtlichkeit und Komplexitätsreduktion sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Besonderheiten der Aufgaben und deren spezifische Auswirkungen auf die Anwendung der Beurteilungskriterien letztlich immer eine Einzelbetrachtung erforderlich macht. Bezüglich Tabelle 2 ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Anmerkungen der Gutachter (rechte Spalte) um zusätzliche Anregungen an die EK handelt. Es geht dabei nicht um eine Bewertung oder Votum zur grundsätzlichen Übertragbarkeit der jeweiligen Aufgabe, da sich die kommunalen Spitzenverbände bereits auf deren Wahrnehmung auf Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsträger geeinigt haben.

Dies gilt umso mehr, als bei einer möglichen Umsetzung dieser Vorschläge im Rahmen einer durch die EK 5/2 mit vorzubereitenden Verwaltungsreform gegebenenfalls weitere Analysen und eine zweckmäßige **Normierung** dieser Einzelfälle erforderlich sind, zumal gezeigt wurde, dass viele unterschiedliche landesrechtliche Normen betroffen sind und angepasst werden müssten, um die Übertragung rechtssicher und praktikabel zu regeln. Indirekt gehen die Anpassungsnotwendigkeiten noch deutlich über die im Bezug auf die einzelnen Aufgabenbereiche genannten Regelungen hinaus, sondern betreffen absehbar unter anderem das Funktionalreformgrundsatzgesetz, das Finanzausgleichsgesetz, die Kommunalverfassung und darüber hinaus eine Vielzahl untergesetzlicher Regelungen, insbesondere Rechtsverordnungen. Des Weiteren kann es erforderlich sein, vertragliche Vereinbarungen anzupassen oder neu zu treffen.

Gerade wegen der **vielfältigen und komplexen Verknüpfungen** zwischen der interkommunalen Funktionalreform als Gegenstand dieser Stellungnahme und den anderen in der EK vorliegenden Themen erlauben sich die Gutachter an dieser Stelle, auf einige dieser Aus- und Wechselwirkungen explizit, aber in der gebotenen Kürze hinzuweisen, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit für die EK 5/2, die Ergebnisse dieser Untersuchung in einen größeren Zusammenhang mit jeden weiteren Aspekten zu bringen, zu deren Erörterung sie eingesetzt wurde.

Dazu gehört zunächst die **Aufgabenübertragung vom Land auf die Kommunen**. Dabei steht zwar die Frage der Aufgabenübertragung auf die Landkreisebene im Vordergrund, es kann jedoch bei einigen Aufgaben auch zu Aufgabenübertragungen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum kommen. Da zu beiden Aspekten hinsichtlich dieses Themenkomplexes bislang noch keine Festlegungen der EK getroffen worden sind, kann noch nicht im Einzelnen erörtert werden, wie sich die Funktionalreform zwischen Land und Kommunen auf die zukünftigen Aufgabenportfolios von Landkreisen und kreisangehörigen Verwaltungsträgern auswirken könnte. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Ergebnisse dieser Stellungnahme im Lichte der Resultate der „anderen“ Funktionalreform zu betrachten sind und letztlich auch im Zusammenhang entschieden werden sollten. Gemeint ist dabei vor allem die Frage, ob Zuständigkeiten auf die Landkreise übertragen werden sollen, die in einem fachlichen und damit personellen Zusammenhang mit Aufgaben stehen, die hier zur Übertragung auf die Gemeindeebene empfohlen werden – und die folglich möglichst

aus wirtschaftlichen Gründen nicht voneinander getrennt werden sollten. Entsprechendes gilt für die Gemeindeebene. Sollten Aufgaben direkt auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger übergehen, sollte geprüft werden, inwiefern hier fachliche und personelle Zusammenhänge zu berücksichtigen sind. Es würde jedoch den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen, darauf angesichts des bisherigen Diskussionsstandes näher einzugehen. Im Übrigen ist bereits an anderer Stelle auf das Gutachten von Bogumil/Ebinger (2012) zur Funktionalreform Land/Kommunen verwiesen worden.

De facto kann die Antwort auf die Frage, welche Aufgaben vom Land auf die Kommunen übergehen sollen, auch als politische Voraussetzung für eine erfolgreiche interkommunale Funktionalreform betrachtet werden. Die zukünftige Verwaltungsstruktur sollte in einem möglichst hohen Maß an Konsens zwischen den Betroffenen entwickelt und umgesetzt werden, bedarf also (nicht nur formal) der **Legitimation**. Das gilt nicht zuletzt auch für die kommunalen Spitzenverbände (und auch der Kommunen selbst), deren Kompromissbereitschaft auch davon abhängen dürfte, inwiefern ihre Interessen bei der Funktionalreform auf allen Ebenen Berücksichtigung finden. Es ist auch klar, dass dies umso mehr gilt, je stärker sich die Spitzenverbände untereinander einig sind.

Eine weitere Herausforderung, auf welche nach Auffassung der Gutachter die EK 5/2 bei der Positionierung zu den Fragen der (beiden) Funktionalreformen zumindest implizit Stellung beziehen könnte, besteht in der Formulierung eines **zukünftigen Leitbilds für die kommunalen Ebenen**. Weder die Aufgabenzuteilung noch grundlegende Struktur- und Größenentscheidungen können ohne Rücksicht auf eine Definition der Funktion, der Rolle bzw. des Zwecks der jeweiligen Verwaltungsebene getroffen werden. So ist beispielsweise etwa das Leitbild eines primär allzuständigen kreisangehörigen Verwaltungsträgers zwar im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, steht aber praktisch vor dem Dilemma, einerseits zur Gewährleistung der fachlichen Qualität und finanziellen Nachhaltigkeit über eine erhebliche Einwohnerzahl, andererseits aber in weiten Teilen Brandenburgs damit auch eine sehr große Fläche verfügen zu müssen, was wiederum zu Einschränkungen bei der Ortsnähe führen kann (aber je nach Organisation nicht muss). Andererseits wäre ein Leitbild vorstellbar, nachdem die (dann ggf. auch eher kleinteiligen) kreisangehörigen Verwaltungsträger im Wesentlichen kommunalpolitische Entscheidungsträger sind, die hinsichtlich der administrativen Arbeit im eigentlichen Sinne aber eher als Front-Office agieren und Sachbearbeitung, Leistungserbringung, Infrastrukturen usw. auf überörtliche Einheiten übertragen (das können bspw. die Landkreise sein, aber auch kooperative Arrangements im kreisangehörigen Raum). Diese und weitere Varianten können und sollen hier nicht diskutiert werden, sind jedoch bei Entscheidungen über zukünftige Aufgabenübertragungen mit zu berücksichtigen.

Der eben gemachte Hinweis zur **Flächenproblematik** soll hier noch einmal kurz vertieft werden. Diese bezieht sich nämlich nicht nur auf die Größe der durch die Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum zu verwaltenden Flächen, sondern auch auf die diskutierte Kreisgebietsreform. Es ist offensichtlich, dass hier Modelle mit wenigen und entsprechend großen Landkreisen eine Stärkung der kreisangehörigen Verwaltungsträger nahelegen, insbesondere hinsichtlich der Übertragung von Aufgaben mit unmittelbarem BürgerInnenkontakt oder notwendiger Vor-Ort-Präsenz der Verwaltung z.B. zur Sachverhaltsermittlung bzw. Vor-Ort-Prüfung in Verwaltungsverfahren. Aller-

dings ist bei der Flächenfrage immer zu berücksichtigen, dass es auch bei großflächigen Gebietskörperschaften möglich ist, eine bürgernahe Verwaltung zu organisieren, etwa durch mobile bzw. elektronische Lösungen, dezentrierte Organisationsstrukturen, Mitverwaltungsmodelle, Front-/Back-Office-Lösungen und vieles mehr. Der Kommission sind hier diverse Optionen bekannt und diese sind auch erörtert worden. Entscheidend für den Erfolg solcher Modelle und damit der zukünftigen, gegebenenfalls großflächigeren Verwaltungsstrukturen ist aber, dass diese Veränderungen dann auch flächendeckend umgesetzt werden und sich nicht auf örtlich und/oder zeitlich begrenzte (Modell- oder Pilot-)Ansätze beschränkt bleiben. Die Aufgabenerfüllung würde in großflächigen Strukturen verstärkt zu einer „Bringschuld“ gegenüber den BürgerInnen, Unternehmen und weiteren Anspruchsgruppen. Außerdem wären die notwendigen Veränderungen nicht nur kostenintensiv, sondern hätten auch Auswirkungen auf Kultur und Selbstverständnis der Verwaltungen und ihre operativen Handlungsroutinen.

Die EK steht im Zusammenhang mit der Flächenproblematik aber vor allem vor der Herausforderung, **ein Modell** entwickeln zu müssen, dass **bei zwei sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen** tragfähig sein muss, nämlich für eher dicht besiedelte, bevölkerungsstarke und tendenziell sogar wachsende Gebiete in der Nähe von Berlin einerseits und andererseits eher dünn besiedelte, bevölkerungsschwache und schrumpfende Gebiete in der Peripherie. Diese Entwicklung ist zwar vereinfacht dargestellt und im Allgemeinen bekannt, könnte aber aus Sicht der Gutachter hinsichtlich der administrativen Auswirkungen noch intensiver berücksichtigt werden. Bislang spielt in der Diskussion eine derartige, differenziertere Betrachtung in diesem Sinne noch eine untergeordnete Rolle. Es hat aber offensichtlich auch Auswirkungen für die interkommunale Aufgabenübertragung hinsichtlich der geprüften Kriterien Fachlichkeit, Bürgernähe und Wirtschaftlichkeit, ob ein Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum bei einer bestimmten (Mindest-)Einwohnerzahl von bspw. 20.000 in der Peripherie ggf. drei- oder fünfmal so groß ist wie im engeren Verflechtungsraum.

Eine weitere Herausforderung in diesem Zusammenhang sind die **Kommunal Finanzen**. Vereinfacht gesagt lässt sich feststellen, dass es einen engen Zusammenhang von demografischer und finanzieller Entwicklung von Kommunen gibt: Je „schlechter“ die demografische Entwicklung, desto problematischer auch deren finanzielle Situation - zumindest im Hinblick auf „eigene“ (Steuer-)Einnahmen und übrigens auch (Sozial-)Ausgaben. Dort, wo eigentlich ein hoher Handlungsbedarf aufgrund des demografischen Wandels besteht, sind die finanziellen Spielräume oft auch besonders begrenzt oder schon überfordert (Stichwort Kassenkredite). In Brandenburg wird dieses Problem bislang weitgehend noch durch den kommunalen Finanzausgleich gelöst. „Noch“ insofern, als einerseits – wie Finanzminister Dr. Markov in der EK ausgeführt hat – die Ausgleichsmasse absehbar sinken und andererseits die Unterschiede und damit die Verteilungskonflikte innerhalb der „kommunalen Familie“ zunehmen werden. Damit steht das System des kommunalen Finanzausgleichs nicht nur vor einer Zerreißprobe, sondern es ist auch absehbar, dass die finanziellen Probleme insbesondere in der Peripherie zunehmen werden. Diese Herausforderung geht deutlich über die Frage der Wirtschaftlichkeit hinaus und ist bei Überlegungen zur interkommunalen Funktionalreform noch zu vertiefen. Sie kann auch nicht von der Diskussion über Leitbilder bzw. allgemeinen Rollen- und Funktionszuweisungen für diese Ebenen getrennt werden. Jedenfalls sollte man die zukünftigen kommunalen Aufgabenzuweisungen

und Verwaltungsstrukturen nicht auf der Annahme konstruieren, das Land (oder auch die kommunale Gemeinschaft) würde das Problem schon irgendwie lösen. Vielmehr gehen die Gutachter davon aus, dass die finanzielle Komponente gerade im Zeitraum bis 2020 immer mehr an Bedeutung gewinnen und die durch die EK 5/2 zu behandelnden Themen zunehmend dominieren wird. Letztlich geht es im Hinblick auf das Thema dieser Stellungnahme aber vor allem darum sicherzustellen, dass Aufgaben nur auf derjenigen Ebene wahrgenommen werden sollten, die eine zuverlässige und fachlich-qualitativ angemessene Aufgabenwahrnehmung nicht nur wahrscheinlich erscheinen lässt, sondern wirklich garantiert.

Nicht unerwähnt darf das Thema **Personal** bleiben. Zum einen gilt es bei einer Aufgabenübertragung einen zweckmäßigen und wirtschaftlich vertretbaren Personalübergang zu organisieren und die Veränderungen der Aufgabenportfolios (auch in Verbindung mit einer Funktionalreform zwischen Land und Kommunen) durch entsprechende Anpassungen der Personalkapazitäten in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu planen und umzusetzen. Dabei ist zu prüfen, wo ggf. Über- und Unterdeckungen des zu ermittelnden Personalbedarfs entstehen und mit ihnen umgegangen werden soll. Dies sollte nach Auffassung der Gutachter nicht nur in enger Abstimmung mit den Gewerkschaften und Personalvertretungen geschehen, sondern auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Personalplanungen (Stichwort Personalabbau) auf Landes- und kommunaler Ebene. Hervorzuheben ist allerdings, dass diese Anpassungen stets unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet und umgesetzt werden sollten, etwa durch Vermeidung von Doppelkapazitäten, Gewährleistung angemessener Auslastung oder den Verzicht auf unverhältnismäßige Abfindungen, Anreize usw. Nicht vernachlässigt werden darf aber, dass das Personal nicht primär als Kostenfaktor zu betrachten ist, sondern als das eigentliche Potential der Kommunalverwaltung für deren Aufgabenerfüllung. Angesichts der demografischen Entwicklung in der Gesellschaft mit ihren Auswirkungen auf die lokalen Arbeitsmärkte (bspw. einer teilweise dramatisch sinkenden Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter) und auch demografischen Veränderungen innerhalb der Verwaltung (z.B. Pensionierungswelle und steigendes Durchschnittsalter der Beschäftigten) verändert sich die Wettbewerbssituation der Kommunen als Arbeitgeber, womit die Attraktivität der Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung gesteigert werden muss. Hinzu kommt, dass angesichts der (auch durch die interkommunale Funktionalreform) zunehmenden Qualifikationserfordernisse die Kompetenz- und Potenzialorientierung und damit die Personalentwicklung stärker in den Mittelpunkt rücken. Letztlich hängt die tatsächliche Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung maßgeblich von der Motivation ihrer Beschäftigten ab. Auch wenn diese Herausforderungen deutlich über den Gegenstand dieser Stellungnahme hinausgehen, ist jedoch gerade der Zusammenhang mit der Zielsetzung einer der fachlich kompetenten und bürgernahen Verwaltung, die auch den hier angestellten Überlegungen zur interkommunalen Aufgabenübertragung zugrunde lag, evident.

Ausdrücklich nicht diskutiert wird in dieser Stellungnahme, wie sich die **Organisationsform** der hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum (Weiterentwicklung des Amtes, Verbandsgemeinde, Einheitsgemeinde o.Ä.) auf die Möglichkeiten und Grenzen einer interkommunalen Funktionalreform auswirkt. Letztlich ist bei diesbezüglichen Entscheidungen zu klären, inwiefern sich die jeweiligen Strukturformen unter Berücksichtigung der Folgen für Größe, Flächen, Finanzierung usw. auf die

hier vorgebrachten Kriterien und Argumente auswirken (würden) und ob sich ggf. prinzipiell oder mit Bezug auf einzelne Aufgaben daraus Konsequenzen für die Übertragung ergeben. Außerdem regen die Gutachter die EK im Sinne der Kohärenz an, im durch sie vorzubereitenden Entscheidungsprozess auch die hier verwendeten Kriterien zu berücksichtigen.

Wie bereits bei einigen Aufgaben und im Zusammenhang mit der Erläuterung der Kriterien vorgebracht, hat das Thema **eGovernment** eine potentiell weitreichende Bedeutung als Lösungsansatz für zahlreiche Herausforderungen im Zusammenhang mit der interkommunalen Funktionalreform und darüber hinaus. Dabei ist jedoch nicht nur die Frage der elektronischen Kommunikation oder Transaktionen mit externen Anspruchsgruppen gemeint, sondern es sollten auch die Potentiale zur internen Optimierung des Verwaltungshandelns deutlich hervorgehoben werden. Die faktische Tendenz zur Zentralisierung und Standardisierung in diesem Zusammenhang stellt aber auch eine neue Herausforderung dar, die sich aus dem eGovernment selbst ergibt. Außerdem sollten die eigenen IT-Fähigkeiten der kreisangehörigen Verwaltungsträger nicht überschätzt werden. Gerade wegen des hohen Maßes an fachlich-technischer Spezialisierung handelt es sich beim IT-Management selbst um eine Aufgabe, für die sich eher eine Bündelung empfiehlt, was zu neuen Steuerungsproblemen führt.

Last but not least kann es nach Ansicht der Gutachter sinnvoll sein, wenn die EK eine explizite und zeitgemäße Interpretation grundlegender verwaltungspolitischer Prinzipien (kommunale Selbstverwaltung, Nachhaltigkeit, u.ä.) vornimmt und in diesem Zusammenhang auch definiert, was genau **(Mindest-)Anforderungen an eine „zukunfts- und bürgernahe Verwaltung“** sein sollen. Im Vordergrund könnte dabei stehen, welche Bedingungen aus der Perspektive der EK erfüllt sein müssen, damit die **langfristige Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung** im Land Brandenburg gewährleistet werden kann – und wie diese definiert wird. Anschließend könnte thematisiert werden, wie die heutige, die absehbaren oder zu die erwartenden strategischen Herausforderungen im Lichte dieser Prämisse zu bewerten und zu bewältigen sind. Letztlich wäre es auch möglich, **explizite Erfolgskriterien** (Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Rechtmäßigkeit, Legitimität, Professionalität, Kunden- und Mitarbeiterorientierung usw.) für das Verwaltungshandeln allgemein zu formulieren, damit deutlich wird, welchen Beitrag die Empfehlungen der EK in diesem Sinne leisten können und sollen.

Diese Stellungnahme stellt, wie eingangs schon betont, eine unabhängige und neutrale Empfehlung dar, wie aus Sicht zweier Wissenschaftler die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände in Brandenburg zu einer interkommunalen Funktionalreform beurteilt werden *können*. Es obliegt jedem Leser bzw. jeder Leserin und vor allem den Mitgliedern der EK 5/2, selbst zu prüfen, ob die Sachverhalte, Kriterien, Argumente, Anmerkungen, Empfehlungen und Anregungen nachvollziehbar sind und daraus eigene und ggf. auch andere Schlussfolgerungen zu ziehen. In diesem Sinne ist die Fragestellung der vorliegenden Ausarbeitung keine, die im Sinne der Kategorien richtig oder falsch respektive wahr oder unwahr beantwortet werden. Sie soll jedoch intersubjektiv nachvollziehbar und nachprüfbar sein. Selbstverständlich können trotzdem Fehler oder Missverständnisse auftreten. Die Gutachter bitten, diese zu entschuldigen und ggf. darauf hinzuweisen.

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2011): Deutschland im demografischen Wandel 2030, Datenreport, Länderbericht Brandenburg. Gütersloh.
- Bogumil, J. und F. Ebinger (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Bochum.
- Bogumil, J. und W. Jann (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden.
- Bozeman, B. (2007): Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, D.C.
- Bull, H. (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. In: Der moderne Staat 2008(2): 285-302.
- Gebhardt, I. (2013): Einschätzungen und Vorschläge für Empfehlungen der Enquetekommission. Teil 1, Grundlagen: Die Landkreise, das brandenburgische Gemeindeamt, Eckpunkte für die Entwicklung der Landesverwaltung. Potsdam.
- Hesse, J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Berlin.
- Hilgers, D. (2008): Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2013): Voraussetzungen und Auswirkungen der Kommunalisierung von Aufgaben in Brandenburg, dargestellt anhand von Aufgaben aus den Bereichen „Hoheit“ und „Gemeinwohl“ der brandenburgischen Forstverwaltung, Potsdam.
- Schedler, K. (2012): Multirationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. In: Der moderne Staat 2012 (2): 361-376.
- Schedler, K. und J. Siegel (2005): Strategisches Management in den Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement. Düsseldorf.
- Simon, H. (1997): Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York.
- Städte- und Gemeindebund (2012): Protokoll Interkommunale Aufgabenverteilung, Besprechung zwischen VertreterInnen des Städte- und Gemeindebunds Brandenburg und des Landkreistages Brandenburg am 13. Dezember 2012, 14.00h bis 16.45h in der Landesgeschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg in Potsdam. Unveröffentlicht.
- Voss, R., M. Brandt und U. Große (2011): Wissenschaftliche Begleitung von Erprobungen nach dem Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz (BbgStEG): Abschlussbericht. Wildau.