

Stellungnahme des Landkreises Oder-Spree zum Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg

Der Landkreis Oder-Spree hat sich in den vergangenen Jahren sehr gut entwickelt. Der Haushalt ist ausgeglichen, die Kreisumlage ist im brandenburgischen Vergleich niedrig und eine Investitionsquote von 10 % und mehr kann sich sehen lassen. Die Bürger können sich auf eine leistungsfähige Verwaltung verlassen. Die Stadt Beeskow hat von ihrem Status als Kreisstadt und Schwerpunkt der Kreisverwaltung enorm profitiert. Eine Vielzahl von Arbeitsplätzen ist in der Verwaltung und dem ihr zuarbeitenden Dienstleistungsbereich entstanden.

Der Landkreis Oder-Spree ist ländlich strukturiert und verfügt mit den mittelgroßen Städten Fürstenwalde/Spree und Eisenhüttenstadt über industrielle Kerne. Die Lage des Landkreises vom östlichen Rand Berlins bis hin zu Oder und Neiße bringen ein unterschiedliches Wachstumstempo und eine demographische Entwicklung mit Zuwachs im Westen und Rückgang im Osten mit sich. Der Landkreis Oder-Spree konnte diese konträren Entwicklungen bislang gut berücksichtigen und entsprechend ausgleichend reagieren. Investitionen wurden weitgehend in allen Regionen des Kreises vorgenommen, Bevorzugungen einzelner Gebiete konnten dabei vermieden werden. Der Landkreis ist damit seiner in der Kommunalverfassung festgelegten Ausgleichsfunktion gerecht geworden.

Die von der Landesregierung für das Jahr 2019 geplante Verwaltungsstrukturreform lässt hier erhebliche Eingriffe erwarten. Eine mögliche Einkreisung der bislang kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) durch den Landkreis Oder-Spree wird den Bürgern des Landkreises Oder-Spree und den kreisangehörigen Gemeinden lediglich Nachteile bringen.

Der Landkreis Oder-Spree ist an dieser Stelle mit der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) solidarisch! Bei einer Einkreisung gibt es keinen Gewinner! Sowohl der Landkreis Oder-Spree als auch die Stadt Frankfurt (Oder) werden verlieren!

Die Vertreter aller im Kreistag vertretenen Fraktionen, der Landrat, die Dezernenten und die durch die kreisangehörigen Gemeinden entsandten Bürgermeister und Amtsdirektoren haben sich in mehrmonatigen Beratungen mit dem Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 beschäftigt und dieses nicht für zukunftsfähig befunden und in seinen möglichen Auswirkungen bzw. für die weitere Entwicklung des ländlichen Raums im Landkreis, u.a. gleichwertige Lebensverhältnisse aller Bürger im Landkreis trotz der sehr heterogenen Entwicklung, als nicht erfolversprechend befunden.

Der zeitweilige Ausschuss Kommunalreform ist bei seinen Betrachtungen von der überwiegend diskutierten Annahme ausgegangen, dass die kreisfreie Stadt Frankfurt (Oder) dem Landkreis Oder-Spree zugeschlagen wird. Eine Beteiligung der Bürger an dieser Entscheidung ist durch die Landesregierung leider nicht geplant.

Im Ausschuss wurden folgende Schwächen/Defizite im Leitbildentwurf eingehend diskutiert und sollen hier kurz vorgestellt werden:

1. Der bislang geplanten Funktionalreform fehlt eine systematische Analyse aller Aufgaben und der Möglichkeiten zu ihrer Übertragbarkeit auf Landkreise. Zudem ist in der öffentlichen Diskussion von zunehmend weniger Aufgabenübertragungen auf die Landkreise die Rede. Außerdem sind einige der zu übertragenen Aufgaben wie z.B. der schulpsychologische Dienst, die des Landesamtes für Soziales und Versorgung, im Bereich des Naturschutzes, die Genehmigungen und Überwachungen im Bereich der 4. Bundesimmissionsschutzverordnung usw. ohne zusätzliche personelle Aufstockung durch die neugebildeten Landkreise nicht zu leisten und widersprechen dem ansonsten im Leitbildentwurf hoch gehaltenen Prinzip Aufgaben zu bündeln um sie effizienter und kostengünstiger erledigen zu können. Es drohen somit personelle Kostensteigerungen, ohne dass der Mehrwert für den Bürger erkennbar wäre.

2. Ein nachvollziehbares und vollständiges Finanzierungskonzept ist dem Entwurf des Leitbildes nicht zu entnehmen (d.h. übertragen gilt: *Man baut das Haus um und bemüht sich im Nachgang bei der Bank um die Finanzierung*). Die finanziellen Folgen einer Verwaltungsstrukturreform sind nicht einmal ansatzweise eruiert und benannt worden. Erfahrungen aus den Einkreisungen von kreisfreien Städten aus der letzten Kreisgebietsreform Mitte der 90er Jahre – hier insbesondere am Beispiel Eisenhüttenstadt –, den Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen werden nicht gezogen. Die Erfahrungen z.B. aus der Einkreisung der vorher kreisfreien Stadt Görlitz werden nicht diskutiert. Der neu gebildete Landkreis Görlitz hat nun dauerhafte Defizite, die Kreisumlage musste zulasten der übrigen Kommunen erhöht werden und erst auf entsprechende Proteste der Landkreise hin musste die Landesregierung in Sachsen eine weitere langjährige Finanzierung der Kreisgebietsreform zusagen.

3. Die angestrebte Teilentschuldung der bislang kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) führt nicht zu neuer Handlungsfreiheit, sondern lediglich zu einer Verlagerung der Kosten und wahrscheinlich zu keiner Verbesserung der Situation. Die Soziallasten der Stadt Frankfurt (Oder) (nach Aussagen des OB der Stadt Frankfurt (Oder) Wilke wohl etwa 30 Millionen Euro) müssten einseitig durch die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Bürger aufgebracht werden. Der Übergang aller bisherigen Aufgaben eines Landkreises von der Stadt Frankfurt (Oder) an den Landkreis LOS führt voraussichtlich zu einer bis dahin nicht gekannten dauerhaften Erhöhung der Kreisumlage (nach einer Schätzung des OB Wilke bis zu 6,5 Prozentpunkte). Ein jedermann bekannter Investitionsstau (bspw. in den Bereichen ÖPNV, Kitas- und Schulgebäude) in der Stadt Frankfurt (Oder) müsste durch eine zusätzliche Anhebung der Kreisumlage aufgelöst werden.

Das schwächt wiederum die Kraft der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden, überhaupt noch Investitionen vornehmen zu können. Dabei ebenso unberücksichtigt bleibt, dass etliche der kreisangehörigen Gemeinden bereits jetzt starken finanziellen Belastungen ausgesetzt sind und dringende Investitionen für die Bürger vor Ort seit Jahren vor sich herschieben müssen.

4. Die Benennung von Frankfurt (Oder) als neuer Kreisstadt führt zu einer weiteren Zentralisierung. Bereits heute sind diverse Landesbehörden in Frankfurt (Oder) konzentriert. Neben der Polizeidirektion, den Justizbehörden, den Finanzbehörden und weiteren Landesbehörden würde nun auch die Kreisverwaltung in Frankfurt (Oder) angesiedelt. Das schwächt den in den zurückliegenden Jahren mühsam gestärkten ländlichen Raum und zerstört die wirtschaftliche und finanzielle Struktur der Stadt Beeskow, die heute eine sehr funktionsfähige Kreisverwaltung beheimatet und damit auch ein Zentrum regionaler Infrastruktur für den ländlichen Raum ist.

5. Die Zerstückelung bestehender Kreise durch Herauslösen einzelner Gemeinden wie z.B. Schöneiche bei Berlin, Erkner oder Woltersdorf würde die finanzielle Handlungsfähigkeit des neuen Landkreises weiter destabilisieren. Die aufstrebenden Gemeinden am Berliner Rand sind für die Integrität und finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises Oder-Spree aber von enormer, wenn nicht entscheidender, Bedeutung.

6. Die sehr unterschiedlichen Systeme im Bereich der Arbeitsverwaltung (Landkreis Oder-Spree - Optionskommune mit kommunalem Jobcenter, Frankfurt (Oder) - Aufgabenwahrnehmung durch die Agentur für Arbeit im Rahmen einer ARGE) werden nicht diskutiert. Deren Zusammenführung dürfte erhebliche Probleme und höchstwahrscheinlich auch zusätzliche finanzielle Belastungen nach sich ziehen.

7. Der ÖPNV wird im Landkreis Oder-Spree durch ein Gemeinschaftsunternehmen zusammen mit der DB AG wahrgenommen, während in Frankfurt (Oder) eine städtische Gesellschaft hierfür verantwortlich ist. Eine Verschmelzung ist unter Berücksichtigung völlig unterschiedlicher Aufgaben und Interessen nur schwierig umsetzbar und bedürfte zusätzlich vorab der Abstimmung mit sowie letztendlich, der Zustimmung der DB AG.

8. Die Abgeordneten des Kreistages sind ehrenamtlich tätig. Die dann deutlich gewachsenen Aufgaben eines fusionierten Landkreises können am Sitz der Kreisverwaltung in Frankfurt (Oder) mit seiner extremen Randlage an der polnischen Grenze durch ehrenamtlich tätige Abgeordnete neben ihrem eigentlichen Beruf nicht mehr wahrgenommen werden. Das zukünftig ausschließlich Rentner und Pensionäre als Abgeordnete übrig blieben, kann nicht im Sinne einer ausgewogenen Vertretung der Bürger durch Abgeordnete aller Altersgruppen und Schichten sein. Höhere finanzielle Entschädigungen können die fehlenden Arbeitszeiten und weiter zunehmenden Reisezeiten nicht kompensieren.

9. Erhebliche Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen insbesondere bei den Standards für die Erfüllung sozialer Aufgaben lassen eine Anpassung an den jeweils höheren Standard erwarten. Dies würde zu weiteren deutlichen Kostensteigerungen führen, die im Leitbildentwurf weder angesprochen noch finanziell unterlegt sind.

Das Ergebnis einer Zusammenführung des Landkreises Oder-Spree mit der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) wäre somit ein finanziell geschwächerter Landkreis, dessen Investitionen überwiegend in die Stadt Frankfurt (Oder) fließen müssten. Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden würden durch drastische Steigerungen bei der Kreisumlage finanziell stark eingeschränkt und mangels Investitionen des Landkreises und der Gemeinden selbst wirtschaftlich erheblich leiden. Nachdem die Landesregierung nach einer Übergangsphase die Zahlungen für die neuen Landkreise reduzieren und letztlich einstellen würde, sind siechende Gebilde das abschließende Ergebnis.

Der vorliegende Entwurf des Leitbildes zur Verwaltungsstrukturreform ist somit nicht zustimmungsfähig.

Wir fordern daher:

1. Bei der Verwaltungsstrukturreform müssen die Prinzipien Kooperation vor Fusion und Freiwilligkeit vor Zwang grundsätzlich gelten und durchgängig Anwendung finden.

Der Entwurf des Leitbildes bietet keine Gewähr für eine weitere positive Entwicklung im Landkreis Oder-Spree. Wir kritisieren grundsätzlich, dass für die Ebene der Landkreise nicht die Freiwilligkeit gilt und der Leitbildentwurf von einer ausschließlich gesetzgeberischen Regelung ausgeht. Dazu sollten Alternativen aufgezeigt werden.

Wir sprechen uns dafür aus, bei der Kreisgebietsreform und der Einkreisung von kreisfreien Städten keine gesetzgeberische Festlegung für das Jahr 2019 vorzunehmen, sondern für die Landkreise und kreisfreien Städte Anreize zu schaffen, zu kooperieren und kontinuierlich zusammenzuarbeiten. Für den Landkreis Oder-Spree und die Stadt Frankfurt (Oder) gibt es mit der Sparkasse und dem Landwirtschaftsamt sehr gute Beispiele für eine erfolgreiche Kooperation. Durch den Gesetzgeber können gezielt finanzielle Anreize für die Förderung der Zusammenarbeit auf Ebene der Kreise und der Kommunen geschaffen werden. Dann werden sich auf freiwilliger Basis auch hier neue Möglichkeiten ergeben. Dies erscheint uns eine bessere Alternative, als Mittel aus dem Landeshaushalt und kommunale Mittel lediglich zur Tilgung von Kassenkrediten zu verwenden. Diese Mittel werden dem Land und den Kommunen für Investitionen in die Infrastruktur fehlen.

2. Ein nachvollziehbares und vollständiges Finanzierungskonzept

Dem Leitbild muss ein nachvollziehbares und vollständiges Finanzierungskonzept beigelegt werden, das insbesondere darlegt, wie finanzielle Belastungen der bisherigen Landkreise minimiert werden und wie das Land Brandenburg mittel- und langfristig beabsichtigt, keine neuen strukturellen Defizite durch die Einkreisung kreisfreier Städte entstehen zu lassen.

Da der Landkreis mittelfristig solide und effizient aufgestellt ist, darf eine Reform, die die Einkreisung der kreisfreien Stadt vorsieht, diese Situation nicht gefährden. Es wäre der Bevölkerung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht zu vermitteln, dass im Ergebnis einer Reform ihre Städte und Gemeinden finanziell schlechter dastehen, weil sie über die Kreisumlage am Lastenausgleich für eine ehemals kreisfreie Stadt beteiligt sind. Eine solche Gefahr besteht aber sehr akut, wenn man sich die rudimentären Ausführungen zur Finanzierung der Reform ansieht.

Die Kreisumlage sollte für die Dauer von 20 Jahren nur innerhalb einer Abweichung von 2 Prozentpunkten vom Landesdurchschnitt (Stand 2014) der Kreisumlagen erhöht werden können. Der mögliche finanzielle Mehrbedarf, der nicht durch die Kreisumlage eingebracht werden kann, ist durch das Land oder durch interkommunalen Lastenausgleich zu erbringen. Das Land muss zudem den von Kreisneugliederungen betroffenen Landkreisen und kreisfreien Städten eine Investitionsquote von 10 % des Kreishaushaltes sowohl auf dem Gebiet der ehemaligen Landkreise als auch der kreisfreien Städten garantieren.

3. Eine Funktionalreform auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik und Bewertung aller Aufgaben des Landes unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und Offenlegung der Untersuchungsergebnisse mit den Für und Wider hinsichtlich der Zuordnung zu einer Verwaltungsebene.

Der im Leitbild verankerte Kanon von Aufgaben, die von der Landesebene auf die Landkreise übertragen werden sollen, beruht nach Aussage des Innenministers überwiegend auf Verhandlungen seines Ressorts mit den anderen Ressorts der Landesregierung. Es fehlt dabei an einer Analyse, welche Aufgaben auf welcher Ebene

der Verwaltung am besten angesiedelt sind und warum im Leitbild ihre Übertragung vorgeschlagen bzw. nicht vorgeschlagen wurde. Nur so ließe sich feststellen, welche Überlegungen die Landesregierung zu einer ortsnahen, effizienten und sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalverwaltungen angestellt hat. Die Vorschläge zur Übertragung von Aufgaben der Landkreise auf die Städte und Gemeinden sind völlig unzureichend. Sie widersprechen dem System der kommunalen Selbstverwaltung und führen nicht zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Wir befürchten eine weitere Abkehr von der kommunalen Demokratie, niedrige Wahlbeteiligung und ein noch geringeres Interesse an kommunalpolitischen Themen.

Ebenso treten argumentative Widersprüche auf. Einerseits wird vertreten, Bündelung von Aufgaben und hohe Fallzahlen seien ein Garant für rechtssichere und effiziente Aufgabenerfüllung. Deshalb müsse man bestehende Landkreise zu größeren Einheiten zusammen führen. Andererseits werden gebündelte Aufgaben dezentralisiert. Auch hier zeigt sich, dass nur auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Aufgabenanalyse eine sachgerechte Abwägung möglich ist.

4. Eine sinnvoll begründete oder gar grundgesetzgerechte Kreisgebietsreform

Grundsätzlich ist bei diesem Ansatz zu kritisieren, dass das Leitbild ausschließlich auf verwaltungsorganisatorischen und mathematischen Annahmen beruht und nicht die im Landesentwicklungsplan definierten Ziele der Landesentwicklung aufnimmt bzw. dessen Evaluierung und Überarbeitung vorweg greift. Weiterhin ist anzumerken, dass die in Art. 28 GG verankerte kommunale Selbstverwaltung keine Eingrenzungen nach unten kennt, sondern als Maßstab die *örtliche Gemeinschaft* definiert.

5. Keine Einkreisung der Stadt Frankfurt (Oder) - Abkehr vom ausschließlichen Prinzip der Einkreisung kreisfreier Städte.

Die Vorschläge im Leitbildentwurf laufen darauf hinaus, dass bis auf die Stadt Potsdam keine der bisher kreisfreien Städte ihren Status behalten kann. Für den Landkreis Oder-Spree bedeutet dies, dass auf ihn eine Einkreisung der Stadt Frankfurt (Oder) zukommen könnte.

Der Entwurf des Leitbildes sieht ausschließlich eine Fusion von Gebietskörperschaften vor. Wir möchten auch an dieser Stelle den Vorschlag des Innenministers aus der Anhörung des Innenausschusses aufgreifen und als Alternative ein Kooperationsmodell vorschlagen. Der Landkreis Oder-Spree und die kreisfreie Stadt arbeiten, wie bereits dargestellt, schon bei der Sparkasse und dem Landwirtschaftsamt eng zusammen. Weitere Kooperationen auf der Grundlage eines Verwaltungsmodells, welches dieses zulässt, sollten in einem mittel- bis langfristigen Prozess auf freiwilliger Basis einer Zwangsfusion der beiden Gebietskörperschaften vorgezogen werden. Dieser Prozess muss finanziell durch das Land begleitet werden. Damit kann sichergestellt werden, dass beide Gebietskörperschaften Ihre Souveränität auch zukünftig behalten und trotzdem eine Zusammenarbeit im Interesse der effizienten und bürgerfreundlichen Aufgabenerledigung erfolgt.

6. Keine Neufestlegung der Kreisstadt

Sollte nur eine bisher kreisfreie Stadt in einen Landkreis eingeordnet werden, so bedarf es keiner neuen Festlegung der Kreisstadt. Die bisherige Kreisstadt des Landkreises behält ihren Status und ihre Funktion.

Sollte eine Entscheidung zur Kreisstadt eines neu gebildeten Landkreises für unbedingt erforderlich erachtet werden, soll diese der neu gewählte Kreistag auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten treffen.

für den Kreistag Oder-Spree

für die Kreisverwaltung

für die Bürgermeister in LOS

Vorsitzende des Kreistags

Landrat

Bürgermeister Beeskow

Fraktionsvorsitzende SPD

Bürgermeister
Fürstenwalde/Spree

Fraktionsvorsitzender CDU

Amtsleiter Neuzelle

Fraktionsvorsitzender Die Linke

Fraktionsvorsitzender BVB/FW

Fraktionsvorsitzender
BJA/FDP/BFO

Fraktionsvorsitzende
Grüne/Piraten