

bürgernah – leistungsfähig – effizient
ECKPUNKTEPAPIER ZUR
KOMMUNALREFORM IN BRANDENBURG

Einstimmiger Beschluss des Landesvorstandes der CDU Brandenburg
vom 14. Juni 2013

1 Ausgangssituation

Nach der friedlichen Revolution 1989 und den ersten freien Kommunalwahlen im Mai 1990 hat sich in Brandenburg eine Bürgergesellschaft entwickelt, die das Schicksal unserer Heimat in die eigenen Hände genommen hat. Die Ergebnisse dieser einzigartigen Aufbauleistung sind 23 Jahre nach der Wiedervereinigung unübersehbar. Brandenburgs Städte und Gemeinden erstrahlen heute in neuem Glanz. Es ist nun an uns, diese Erfolge auch künftig zu sichern und an sie anzuknüpfen.

Eine der größten Herausforderungen für Brandenburg ist in diesem Zusammenhang die demografische Entwicklung. Bedingt durch Wanderungsbewegungen vor allem in den 1990er Jahren und durch geburtenschwache Jahrgänge verändert sich die Bevölkerungsdichte im Land derzeit dramatisch. Während zahlreiche berlinnahe Kommunen mit erheblichen Bevölkerungszuwächsen konfrontiert sind, sinkt verbreitet die Einwohnerzahl in den berlinfernen Regionen. Diese Entwicklung wird auch in den kommenden Jahren anhalten. Kinder, die in den 1990er Jahren nicht geboren wurden, fehlen heute und in Zukunft als potentielle Eltern. Die Bevölkerungsentwicklung ist daher bereits bis über das Jahr 2030 hinaus sehr zuverlässig prognostizierbar.

Die CDU Brandenburg setzt sich in allen Politikfeldern für eine Stärkung des ländlichen Raumes ein. Zahlreiche Initiativen, etwa für den Erhalt von Schulen oder den Ausbau von Infrastruktur, gehen unmittelbar auf die CDU Brandenburg zurück. Wir wollen dennoch nicht die Augen vor der demografischen Entwicklung verschließen. Sie hat u.a. auf die Leistungsfähigkeit der brandenburgischen Kommunen erhebliche Auswirkungen. Es ist unsere Aufgabe, diesen Veränderungsprozess politisch aktiv zu gestalten.

Das vorliegende Papier basiert auf den konzeptionellen Überlegungen der von Oberbürgermeisterin Dr. Dietlind Tiemann und Dr. Jan Redmann geleiteten Arbeitsgruppe und berücksichtigt zahlreiche Anregungen der CDU-Mitglieder, die in den Regionalkonferenzen der KPV geäußert wurden. Außerdem sind wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse der Enquetekommission 5/2 des Landtages eingeflossen. Es dient der Positionsbestimmung der CDU Brandenburg zum Thema Funktional-, Verwaltungs- und Kommunalgebietsreform.

2 Zielstellung

Gemäß dem Grundsatz, dass die staatlichen Strukturen den Bürgern dienen müssen und nicht umgekehrt, muss sich nach Auffassung der CDU Brandenburg jede Reformüberlegung daran messen lassen, ob sie geeignet ist, die folgenden Ziele bestmöglich zu verwirklichen:

- 1) Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
- 2) Erhalt der regionalen Identität
- 3) Strikte Beachtung des Subsidiaritäts- und Konnexitätsprinzips
- 4) Gewährleistung bürgernaheer Verwaltungsstrukturen
- 5) Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunen

42 Diese Herangehensweise versteht sich als Gegenentwurf zu der außerhalb der CDU angestrebten
43 Schaffung anonymer Großkreise und identitätsloser Zentralgemeinden. Unter Berücksichtigung
44 der vorgenannten Zielstellungen verbietet sich eine isolierte Diskussion um
45 Mindesteinwohnerzahlen und Fusionsvarianten. Erforderlich ist vielmehr, nach einer
46 grundsätzlichen Aufgabenkritik im Rahmen einer Funktionalreform darüber zu entscheiden, auf
47 welcher Verwaltungsebene künftig welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Hiervon
48 ausgehend sind sodann die Strukturen der Verwaltung und der Gebietskörperschaften zu
49 entwickeln.

50 **3 Reformansätze**

51 **3.1 Funktionalreform**

52 Die CDU Brandenburg setzt sich dafür ein, zunächst eine umfassende Aufgabenkritik vorzunehmen
53 (z.B. mittels des Standard-Kosten-Modells sowie vergleichbarer und standardisierter Produkt- und
54 Preiskataloge). Ausgangspunkt einer jeden Reformüberlegung muss der Abbau von
55 Verwaltungsaufwand in der Verwaltung, bei den Unternehmen und den Bürgern sein. Hierzu ist
56 eine ernsthafte Überprüfung der bestehenden Normen und Standards notwendig. Diese sind zu
57 reduzieren, soweit sie in Brandenburg über EU- und Bundesvorschriften hinausgehen.

58
59 Sodann sollen im Einvernehmen mit den betroffenen kommunalen Körperschaften jene Aufgaben
60 von der Landesebene auf die Landkreise und von den Landkreisen auf die Ämter und Gemeinden
61 zu übertragen, die dort in mindestens gleicher Qualität erledigt werden können. Eine solche
62 Funktionalreform führt zu einer bürgernäheren Verwaltung und entspricht dem
63 Subsidiaritätsgrundsatz. Mit der Aufgabenübertragung muss eine dem Konnexitätsprinzip
64 entsprechende Verbesserung der Finanzausstattung der übernehmenden Körperschaft
65 einhergehen.

66
67 Im Zuge der Funktionalreform ist eine möglichst wenig gesplittete Kommunal-, Fach- und
68 Sonderaufsicht im kommunalen Bereich anzustreben.

69
70 In Verwaltungsangelegenheiten sollen künftig in aller Regel die Bürgerbüros der Gemeinden erster
71 Ansprechpartner der Bürger sein; sei es weil, die Gemeinden häufig nachgefragte Aufgaben des
72 Landkreises vollständig übernehmen oder weil sie als Anlaufstelle für Auskünfte und Anträge auch
73 insoweit behilflich sind, als dass kreisliche Angelegenheiten betroffen sind. Überdies soll der
74 stärkere Einsatz von Informationstechnik im Rahmen des E- Gouvernements zu mehr Effizienz
75 führen.

76 **3.1.1 Aufgabenübertragung von Land auf Landkreise**

77 Insbesondere können die folgenden Aufgaben vom Land auf die Landkreise übertragen werden:

- 78 • Fiskalerbschaft mit Ausschlagungsrecht (ggf. auch Übertragung auf Gemeindeebene)
- 79 • Regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte
- 80 • Verfahren zur Beantragung einer Eheaufhebung
- 81 • Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge
- 82 • Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote
- 83 • Größerer Gestaltungsspielraum der Landkreisebene beim Regionalbudget

- 84 • Schornsteinfegerangelegenheiten
- 85 • Schulpsychologische Beratung
- 86 • Stärkeres Mitentscheidungsrecht der kommunalen Schulträger bei der Bestellung der
- 87 Schulleitung sowie weitergehende Selbstverwaltungsrechte in schulischen
- 88 Angelegenheiten
- 89 • Regionalplanung
- 90 • Vergabe von Mitteln aus der Jagdabgabe
- 91 • Kirchenaustritte (ggf. auch auf Gemeindeebene)
- 92 • Grenzveterinärdienst
- 93 • Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben und Angelegenheiten der
- 94 Trinkwasserversorgung

95 **3.1.2 Aufgabenübertragung von Landkreisen auf Gemeinden**

96 Insbesondere können die folgenden Aufgaben vom Landkreis auf die Gemeinden übertragen
97 werden:

- 98 • Übertragung von Vollstreckungsaufgaben auf die Gemeinden mit klaren Regelungen zur
- 99 Vermeidung der Vollstreckung durch Gemeinden gegen sich selbst
- 100 • Kraftfahrzeugzulassung, jedenfalls Frontoffice
- 101 • Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörden (§5 BbgStandarderprobungsgesetz von
- 102 2007) und zusammenhängende Aufgaben zur Verfolgung und Ahndung von
- 103 Ordnungswidrigkeiten (§ 4 StVRZ-V)
- 104 • Schulträgerschaft bei Gymnasium und Gesamtschulen
- 105 • Erteilung von Ausnahmen und Verboten aufgrund Feiertagsgesetz
- 106 • Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerungen nicht gefährlicher Abfälle
- 107 • § 4 VO-Ausnahmen vom Verbot des Neuanschlusses elektrischer Direktheizungen:
- 108 Zuständigkeit zur Entgegennahme der Anzeige
- 109 • § 31 BbgBestattungsg: Aufgaben der Genehmigungsbehörde für die Anlegung, Erweiterung
- 110 und Aufhebung von Friedhöfen

111

112 **3.2 Verwaltungsreform**

113 **3.2.1 Fusion von Landesämtern und Landesbetrieben zu einem** 114 **Landesverwaltungsamt**

115 Hinsichtlich der nach der Funktionalreform beim Land verbleibenden Aufgaben ist eine Trennung
116 zwischen Aufgaben mit legislativem Einschlag und reinen Verwaltungsvollzugsaufgaben
117 vorzunehmen. Letztere werden gegenwärtig vor allem in den zahlreichen Landesämtern und
118 Landesbetrieben wahrgenommen. Die CDU Brandenburg setzt sich für die Bündelung dieser
119 Verwaltungseinheiten in einem Landesverwaltungsamt ein. Die Aufgaben können dort effizienter
120 wahrgenommen werden als bisher. Auf diesem Wege wird die Möglichkeit für eine Reduzierung
121 der Anzahl der Ministerien und deren Konzentration auf strategische Aufgaben bei gleichzeitiger
122 Entlastung von Vollzugsaufgaben eröffnet. Ebenso wird die Leistungsfähigkeit der
123 Landesverwaltung erhöht, da Veränderungen im Personalbedarf der einzelnen Bereiche einfacher
124 ausgeglichen werden können. Überdies werden sich Einspareffekte dadurch erzielen lassen, dass
125 die derzeit parallel in den jeweiligen Landesämtern und Landesbetrieben bestehenden sog.
126 zentralen Verwaltungseinheiten (z.B. Personalverwaltung) zusammengeführt werden können.

127 Das Landesverwaltungsamt sollte nicht allein in Potsdam ansässig sein. Es ist vielmehr
128 anzustreben, die Landesämter und Landesbetriebe an vier Standorten im Norden, Süden, Osten
129 und Westen des Landes zusammenzufassen, um auch hier Bürgernähe zu gewährleisten.

130 **3.2.2 Weiterentwicklung der Ämter zu Amtsgemeinden**

131 Die CDU Brandenburg setzt sich für den Erhalt der Ämter ein. Gerade in dünnbesiedelten
132 Regionen gewährleisten sie die kommunale Identität in den Mitgliedsgemeinden und gleichzeitig
133 deren effiziente, leistungsfähige Verwaltung. Da im Zuge der Funktionalreform zusätzliche
134 Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden sollen, ist jedoch die
135 Leistungsfähigkeit der Ämter zu erhöhen. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass eine
136 vergleichbare Leistungsfähigkeit zwischen Einheitsgemeinde und Amt hergestellt wird. Dazu ist
137 das Amt weiterzuentwickeln.

138 Die CDU Brandenburg favorisiert hierzu das Modell der Amtsgemeinde:

139 Die Amtsgemeinde soll künftig als gebietskörperschaftlicher Gemeindeverband eigene
140 Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Beispielsweise sollen die Planungshoheit und
141 Angelegenheiten mit infrastruktureller Verknüpfung zu Nachbarkommunen künftig bei der
142 Amtsgemeinde liegen, während die Finanzhoheit bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben könnte.
143 Hierzu ist gemäß der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes eine unmittelbare,
144 demokratische Legitimation der Amtsebene nötig. Es sollen deshalb künftig ein
145 Amtsgemeindebürgermeister und ein Amtsgemeinderat von der Gesamtheit der Wahlberechtigten
146 der Mitgliedsgemeinden gewählt werden. Über die Kommunalverfassung sind gegenseitige
147 Beteiligungs- und Abstimmungsmechanismen zwischen der Amtsebene und der Gemeindeebene
148 sicherzustellen. Die Amtsgemeinden sollen am kommunalen Finanzausgleich durch direkte
149 Schlüsselzuweisungen beteiligt werden. Darüber hinaus sollen die angehörigen Gemeinden und
150 die Amtsebene individuelle Verteilungsvereinbarungen treffen können.

151 Gemeinden sollen die Möglichkeit haben, selbst zwischen den Varianten der Zugehörigkeit zu den
152 neuen Amtsgemeinden oder der Bildung einer Einheitsgemeinde entscheiden zu können.

153 **3.3 Gebietsreform**

154 **3.3.1 Landkreise/kreisfreie Städte**

155 Viele der hinsichtlich der Einwohnerzahl kleineren Landkreise Brandenburgs gehören flächenmäßig
156 bereits heute zu den größten Deutschlands. Die CDU Brandenburg will die Bürgernähe der
157 Kreisverwaltungen und eine echte kommunale Selbstverwaltung erhalten. Die bestehenden
158 erheblichen Probleme nach der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern müssen
159 Brandenburg eine Lehre sein. Kreistagsabgeordnete sollen auch künftig ihr Ehrenamt unter
160 Berücksichtigung der zu überwindenden Entfernungen neben der Berufstätigkeit ausüben können.

161
162 Brandenburgs Landkreise und kreisfreie Städte sind heute zudem hinsichtlich der ihnen
163 gegenwärtig übertragenen Aufgaben trotz der bereits sehr unterschiedlichen Einwohnerzahlen
164 grundsätzlich leistungsfähig. Auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bis
165 2030 halten wir Kreisfusionen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen nicht für
166 zwingend erforderlich. Insbesondere sind zunächst Optimierungspotentiale in den bestehenden
167 Strukturen und die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit auszuschöpfen, um die
168 Effektivität der Verwaltung ohne Fusionen auszubauen.

169
170 Erhöhte Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der kreislichen Ebene können sich allenfalls aus
171 einer substantiellen Übertragung von Landesaufgaben ergeben. Abhängig von der Art der neu zu
172 erledigenden Aufgaben hat der Gesetzgeber dann eine am Jahr 2030 zu orientierende
173 Mindesteinwohnerzahl zu definieren. Bezüglich der kreisfreien Städte muss diese
174 Mindesteinwohnerzahl geringer bemessen sein, als jene für die Landkreise. Denn zu Gunsten der
175 kreisfreien Städte ist der Effizienzvorteil zu berücksichtigen, der sich aus der Verbindung von
176 Kreisverwaltung und Gemeindeverwaltung ergibt.

177
178 Die CDU Brandenburg räumt dem Erhalt einer echten kommunalen Selbstverwaltung auch auf
179 kreislicher Ebene Vorrang vor einer umfassenden Aufgabenübertragung auf die Landkreise und
180 kreisfreien Städte ein, die die Bildung von Großkreisen erfordern würde. Die in der
181 Enquetekommission diskutierten Varianten, die fünf Landkreise und Potsdam bzw. acht Landkreise
182 und Potsdam vorsehen, werden von der CDU Brandenburg daher abgelehnt.

183
184 Im Rahmen einer solchen Kreisgebietsreform, die sich grundsätzlich an den bestehenden
185 Landkreisen orientieren kann, sollen Gemeinden die Möglichkeit erhalten, im begründeten
186 Einzelfall die Kreiszugehörigkeit zu wechseln. Dies soll insbesondere dann gelten, wenn sie sich in
187 andere Gemeinden eingliedern oder mit anderen Gemeinden eines anderen Landkreises eine
188 Amtsgemeinde bilden wollen und hierdurch die Verwirklichung der Ziele der Reform nicht
189 beeinträchtigt wird.

190

191

192

193

194 **3.3.2 Einheitsgemeinden und Amtsgemeinden**

195 Die CDU hat im Jahr 2003 unter Führung von Innenminister Jörg Schönbohm die jüngste
196 Gemeindegebietsreform in Brandenburg umgesetzt. Hierbei wurde für Gemeinden und Ämter eine
197 Mindesteinwohnerzahl von 5000 angesetzt. Diese Zahl hat sich in der Praxis bewährt. Es sind
198 heute keine Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern bekannt, deren Leistungsfähigkeit in Frage
199 steht. Anders ist die Situation lediglich dort zu beurteilen, wo die Einwohnerzahl zwischenzeitlich
200 teils deutlich unter die 5000-Einwohner-Marke gesunken ist. Die geringe Personalausstattung der
201 Verwaltungen beeinträchtigt häufig die Leistungsfähigkeit dieser Ämter und Gemeinden.

202
203 Die CDU Brandenburg sieht keine Veranlassung für eine landesweite erneute
204 Gemeindegebietsreform. Sie setzt sich jedoch für eine punktuelle Neugliederung ein, die auch auf
205 längere Sicht eine Mindesteinwohnerzahl von 5000 sicherstellt. Maßgeblich sollen hierbei nicht die
206 gegenwärtigen Einwohnerzahlen, sondern die bereits heute sehr zuverlässigen Prognosen für das
207 Jahr 2030 sein. Auf diesem Wege würden Kommunalstrukturen geschaffen, die auch über einen
208 längeren Zeitraum Bestand haben können.

209
210 Höhere Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Amtsgemeinden können
211 allenfalls durch eine substantielle Aufgabenübertragung im Rahmen einer Funktionalreform
212 entstehen. Tendenziell gilt, dass dem Erhalt von Bürgernähe und kommunaler Selbstverwaltung
213 der Vorrang vor einer umfassenden Aufgabenübertragung und einer damit begründeten Schaffung
214 von übergroßen Gemeinden eingeräumt wird. Neben den Möglichkeiten der interkommunalen
215 Zusammenarbeit ist vor einer Erhöhung der Mindesteinwohnerzahl die selektive Übertragung von
216 Aufgaben zu prüfen. Beispielsweise könnten zusätzliche Funktionen nur auf jene Städte und
217 Amtsgemeinden übertragen werden, die mindestens eine vom Gesetzgeber zu bestimmende
218 Einwohnerzahl aufweisen, während bei kleineren Gemeinden und Amtsgemeinden diese Aufgaben
219 auch künftig vom Landkreis wahrgenommen werden. Die zusätzliche Aufgabenwahrnehmung
220 größerer Gemeinden und Amtsgemeinden muss im Rahmen der Kreisumlage berücksichtigt
221 werden.

222
223 Um die Leistungsfähigkeit der Amtsgemeinden zu gewährleisten, sollten diese aus mindestens drei
224 und höchstens 10 Mitgliedsgemeinden bestehen, wobei die größte Mitgliedsgemeinde nicht
225 größer sein darf als die übrigen Mitgliedsgemeinden zusammen. Die Mitgliedsgemeinden sollen
226 bezogen auf das Jahr 2030 mindestens 500 Einwohner aufweisen. Die Mindesteinwohnerzahl einer
227 Amtsgemeinde wird aufgrund ihrer im Vergleich zur Einheitsgemeinde komplexeren Struktur
228 etwas über der einer Einheitsgemeinde liegen müssen.

229

230 **4 Ausblick**

231 Bei der Durchführung der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform ist ein einfach
232 strukturiertes, klar bestimmtes und transparentes Verfahren zu wählen, in dem die
233 Entscheidungsprozesse nachvollziehbar sind, der Grundsatz der Freiwilligkeit berücksichtigt wird
234 und die Bürger, die Wirtschaft, das Verwaltungspersonal sowie die Akteure auf Landes- und
235 Kommunalebene aktiv mitbeteiligt werden. Dies soll Akzeptanz für die Reform schaffen.
236 Beispielsweise soll die bei einer Kreisfusion zu beantwortende Frage, welche Stadt Kreisstadt
237 bleibt, durch eine Volksabstimmung entschieden werden.

238 Die finanzielle Situation der Gemeinden und Landkreise wird nicht allein durch die Effizienz der
239 Verwaltungsorganisation bestimmt. Auch künftig werden dünn besiedelte Regionen pro Kopf
240 vergleichsweise höhere Ausgaben haben. Der vom Land geschaffene Nothilfefonds ist aus Sicht
241 der CDU Brandenburg kein geeignetes Instrument, um diese Unterschiede auszugleichen.
242 Insbesondere wird hierdurch Misswirtschaft belohnt und Sparsamkeit bestraft. Außerdem
243 erscheinen die Voraussetzungen, unter denen einem Landkreis geholfen wird, willkürlich. Die CDU
244 Brandenburg setzt sich deshalb für eine dahingehende Veränderung der Gemeinde- und
245 Landkreisfinanzierung ein, dass statt eines Nothilfefonds die flächenbedingten Mehrkosten bei der
246 Daseinsvorsorge im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und somit mittelbar
247 auch bei der Finanzierung der Landkreise in gewissem Umfang berücksichtigt werden.