

**Sondervotum der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg
zum Abschlussbericht**

der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung
– bürgernah, effektiv und zukunftsfest –
Brandenburg 2020“

vom
15.10.2013

I. Vorwort

„Die Nation mit der Staatsverwaltung in nähere Verhältnisse zu bringen, sie mehr damit bekannt zu machen und dafür zu interessieren, ist allerdings heilsam und nötig.“ (Karl August von Hardenberg - Rigaer Denkschrift vom 12. September 1807 über die Reorganisation des Brandenburgischen Staates)

Seit mehreren Jahren wird die Notwendigkeit einer grundlegenden Verwaltungsreform in Brandenburg diskutiert, um die Verwaltung bürgerfreundlicher und effizienter zu machen. Dabei stehen neben der Aufgabenverteilung im Staat insbesondere die Strukturen der Verwaltungen und eine damit verbundene Gebietsreform im Mittelpunkt der Diskussion.

Die Bevölkerungsentwicklung und die finanziellen Perspektiven des Landes erfordern eine offene und konstruktive Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken einer großen Reform. Im Mittelpunkt muss dabei immer der Lebensalltag der Bürger stehen.

Die derzeit bestehenden Strukturen der Landkreise und Gemeinden sind wichtig für das Heimatgefühl vieler Brandenburger und bilden oft den organisatorischen Rahmen für ehrenamtliches Engagement, denn viele Bereiche des privaten, wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens orientieren sich an den bestehenden Kreis- und Gemeindestrukturen. Unter anderem Feuerwehren, Sportvereine und ihre Ligen, Busse im regionalen Nahverkehr, Verbände und auch politische Parteien richten ihre Strukturen und Gliederungen an den Landkreisen und Gemeinden aus. Die aktuelle Ver-

waltungsgliederung gehört somit zur Lebenswirklichkeit und zur Identifikation mit der eigenen Heimatregion.

Eine Verwaltungsreform darf deshalb kein Selbstzweck sein. Es gilt nicht nur dafür Sorge zu tragen, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und leistungsfähige Verwaltungseinheiten in der Fläche aufrechterhalten, sondern auch die Traditionen und Bindungen der Menschen berücksichtigt werden.

Für die CDU-Fraktion gibt es folgende Prämissen im Zusammenhang mit einer Verwaltungsreform in Brandenburg:

1. Vor einer Verwaltungsstruktur- und Verwaltungsgebietsreform muss eine Funktionalreform stehen.
2. Das Prinzip der Freiwilligkeit steht vor Fusionszwang.
3. Eine Kreisgebietsreform kann nur dann in Betracht kommen, wenn die Einspar- und Optimierungseffekte für Brandenburg wissenschaftlich fundiert und nachvollziehbar belegt werden.
4. Die gewachsene regionale Heimatverbundenheit in den Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden ist bei allen Veränderungen zu berücksichtigen.

Auf Grundlage dieser Überlegungen haben wir als CDU-Fraktion Anfang des Jahres 2011 den Impuls zur Einsetzung einer Enquete-Kommission gegeben. Am 23. März 2011 wurde dann auf Antrag aller Fraktionen des Landtags Brandenburg die Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ im Landtag eingesetzt.

Die Gründe für die Einsetzung dieser Enquete-Kommission sind vielfältig. Sie reichen vom demografischen Wandel in Brandenburg mit den unterschiedlichen Einwohner- und Altersentwicklungen in den verschiedenen Regionen unseres Landes, über die in den nächsten Jahren zu erwartende geringere Finanzausstattung unseres Landes und unserer Kommunen wegen der reduzierten Finanzzuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und von der Europäischen Union bis zum künftig zu erwartenden Mangel an qualifiziertem Personal in der Verwaltung.

Die Enquete-Kommission erhielt deshalb durch den Einsetzungsbeschluss des Landtags den Auftrag,

- die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten,
- die derzeitige vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Kommunen und die dabei eingesetzten Personal- und Finanzmittel systematisch zu erfassen und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und den sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen zu bewerten,
- zu überprüfen, an welcher Stelle diese Aufgaben bürgerfreundlich, am effizientesten und kostengünstigsten erbracht werden können und ob auf Ebene der Landesbehörden neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Ländern gefunden werden können,
- Vorschläge zur Beförderung der Qualität und des Umfangs kommunaler Kooperationen durch geeignete Maßnahmen zu unterbreiten,
- verschiedene Modellvarianten einschließlich Mindestgrößen für eine mögliche Neu- beziehungsweise Umstrukturierung der Gebietskörperschaften im Land Brandenburg vorzulegen, die den sich verändernden finanziellen und demografischen Bedingungen Rechnung tragen,
- von einer Funktionalreform als Grundlage für eine Gebietsreform auszugehen,
- darzulegen, wie die für notwendig erachteten Veränderungen durch die Verteilung der Finanzmittel an die Gebietskörperschaften und den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden können,
- darzustellen, welche Bedeutung ein modernes E-Government im Zusammenhang mit kommunalen Verwaltungsstrukturänderungen haben kann und welcher Weiterentwicklungsbedarf hierbei besteht,
- Vorschläge zu unterbreiten, wie die kommunale Selbstverwaltung und das bürgerschaftliche Mitwirken auf kommunaler Ebene gestärkt und zusätzliche lokale Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeführt werden können,
- weitere Ansatzpunkte und Vorschläge zu unterbreiten, welche als Lösungen für die demografischen und finanzbedingten Veränderungen in Brandenburg herangezogen werden können.

Der nun vorliegende Abschlussbericht der Enquete-Kommission gibt Empfehlungen aus dem analytischen und beratenden Prozess der Kommission. Als CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg erläutern wir in diesem Sondervotum unsere vom Abschlussbericht abweichenden Auffassungen zur Verwaltungsreform. Das Sondervotum wird dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission beigelegt.

Die hier dargestellten Einschätzungen und Empfehlungen trifft die CDU-Fraktion auf Grundlage der in der Enquete-Kommission durchgeführten Debatten, Anhörungen und Gutachtenaufträge. Diese hatten einen zeitlich, personell und thematisch begrenzten Umfang, so dass unsere Auffassung – wie im Übrigen alle Empfehlungen im Abschlussbericht der Enquete-Kommission – unter dem Vorbehalt neuer Erkenntnisse steht, die im weiteren Reformprozess und der gesellschaftlichen Debatte insbesondere unter Einbeziehung der Bürger und des Verwaltungspersonals erworben werden.

Unter folgenden Maßgaben hat die CDU-Fraktion dieses Sondervotum entwickelt:

Die CDU-Fraktion sieht die Notwendigkeit für eine umfassende Verwaltungsreform gegeben, weil auch in Zukunft für die Brandenburger

- eine hohe Lebensqualität auf dem Land und in der Stadt gewährleistet,
- ihre regionale Identität erhalten,
- die kommunale Selbstverwaltung gestärkt,
- moderne und bürgernahe Verwaltungsstrukturen ausgebaut und
- die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gesichert und verbessert werden muss.

Die Bürger und Unternehmer unseres Landes sollen von einer Verwaltungsreform profitieren, weil die Verwaltung unbürokratischer und bürgernäher agiert und ein gutes Verwaltungsdienstleistungsangebot macht, welches mit einem möglichst geringen Zeit- und Kostenaufwand in Anspruch genommen werden kann.

II. Die CDU-Fraktion zur Funktionalreform

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass als Grundlage und Basis einer Verwaltungsreform zunächst eine Funktionalreform auf Landes- und Kommunalebene

durchgeführt werden muss, die kritisch die Aufgabenverteilung im Land hinterfragt und reformiert. Der Abbau von Bürokratie in der Verwaltung sowie für Unternehmen und Bürger ist dabei von zentraler Bedeutung. Bestehende Normen und Verwaltungsstandards sind ernsthaft zu überprüfen und wenn möglich konsequent zu reduzieren.

Bei den Entscheidungen über die Funktionalreform lässt sich die CDU-Fraktion zu allererst von den Grundsätzen der Subsidiarität und der strikten Konnexität sowie von Bürgernähe und Effizienz leiten: Was durch die kommunale Verwaltung vor Ort entschieden werden kann, muss nicht auf Kreis- oder Landesebene erfolgen. Umgekehrt muss es aber auch möglich sein, eine Aufgabe auf einer höheren Ebene anzusiedeln beziehungsweise nicht herabzugeben, wenn sie auf der niedrigeren Ebene nicht in einem wirtschaftlich vertretbaren Maße oder nicht in der nötigen Qualität erfüllt werden kann. Wenn eine Aufgabe von der Landesebene auf die Kommunalebene übertragen wird, dann muss diese vom Land auch ausfinanziert werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt in ihrem Abschlussbericht die Übertragung weiterer Aufgabenbestände des Landes auf die Kommunalebene und eine beträchtliche Aufgabenverlagerung von der Kreis- auf die Gemeindeebene. In Einzelfällen sollte gegebenenfalls noch eine tiefgehende Prüfung erfolgen. Aus dieser umfassenden Aufgabenverlagerung folgt, dass die Organisationsstrukturen der Verwaltungskörperschaften so angepasst werden müssen, dass die übertragenen Aufgaben auf kommunaler Ebene auch mit der gleichen Qualität erbracht werden können.

Abweichend vom Abschlussbericht der Enquete-Kommission vertritt die CDU-Fraktion zu den folgenden Landesaufgaben eine gesonderte Auffassung:

Zu Nr. 2: Vollstreckung von Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass die Vollstreckung der Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung nicht kommunalisiert werden sollte. Das Hauptargument ist, dass Vollstreckungsbehörden nur die Finanzbehörden sein können und keine parallele Aufgaben- und Ausgabenverlagerungen erfolgen sollten. Außerdem müsste der hauptamtliche Bürgermeister zur Finanzbehörde erklärt werden. Wirtschaftliche Einsparungen sind nicht zu erwarten, denn zumindest das bisherige Lan-

despersonal müsste in die kommunalen Verwaltungen überführt werden. Dies kann zu Kostensteigerungen führen, denn in vielen Gemeinden sind die Arbeitsstätten räumlich begrenzt und können kein zusätzliches Personal aufnehmen.

Zu Nr. 17/18: Aufsicht über unterstützende Wohnformen/Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI

Aus Sicht der CDU-Fraktion sollten die Aufsicht für unterstützende Wohnformen und die Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45 SGB XI aus fachlichen und politischen Gründen nicht kommunalisiert werden, um eine zu enge Verflechtung zwischen den Leistungsträgern (den Kommunen) und den Leistungsanbietern (den Angebotsbetreibern) zu vermeiden.

Zu Nr. 19: Erstattung von speziellen Sozialleistungen

Aus Sicht der CDU-Fraktion sollten die Angelegenheiten des Landespflegegesetzes und die Erstattung von Fahrgeldausfällen des ÖPNV durch die unentgeltliche Beförderung von behinderten Menschen nicht kommunalisiert werden. Fachlich wäre wegen der geringen Fallzahlen eine Zersplitterung der 7 VZE in Bruchteile von Stellenanteilen kritisch zu betrachten. Wirtschaftlich würden daraus auch keine Vorteile erwachsen.

Zu Nr. 23: Gewerbeanmeldungen an die zuständigen Kammern als Beliehene

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass der Gewerbetreibende seine Gewerbeanmeldungen direkt an die zuständigen Kammern als Beliehene richten sollte, die dann die entsprechenden Informationen an die Gewerbeämter weiterreichen. So ist gewährleistet, dass die Existenzgründer von Beginn an durch die richtige Kammer mit den fachlichen Erfahrungen beraten werden.

Zu Nr. 24: Denkmalpflege

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass die Regelung zur Benehmensherstellung zwischen der Unteren Bauaufsichtsbehörde, der Denkmalschutzbehörde und der Denkmalfachbehörde in §§ 20 Abs. 1, 19 Abs. 3 BbgDSchG im Sinne des Denkmalschutzes beibehalten werden sollte.

Zu Nr. 28/29: Aufsicht über die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe

Aus Sicht der CDU-Fraktion sollten die Aufsicht über die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und die Aufgaben des Trägers der überörtlichen Jugendhilfe nicht kommunalisiert werden. Gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII besteht eine rechtliche Sperre. Der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§§ 45 bis 48 a SGB VIII). Für den örtlichen Bereich können gemäß § 85 Abs. 3 SGB VIII die Aufgaben nach Absatz 2 Nummer 3, 4, 7 und 8 auch vom örtlichen Träger wahrgenommen werden. Die Nr. 6 ist davon nicht erfasst. Aus fachlicher Sicht kann die Homogenität der erbrachten Leistungen in diesem Bereich durch einheitliche Standards besser auf staatlicher Ebene durchgesetzt werden. Auch können so politische und wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse besser begrenzt und zu enge Verflechtungen zwischen Leistungsträgern (den Kommunen) und Leistungsanbietern (den Angebotsbetreibern) vermieden werden.

Zu Nr. 33: Entscheidungen über Anträge, den Besuch einer anderen Grundschule zu gestatten

Die CDU-Fraktion lehnt eine Übertragung der Entscheidungszuständigkeit über den Besuch einer anderen Grundschule auf den Träger der aufnehmenden Schule ab, denn dadurch könnte die Gemeinde mit der aufnehmenden Schule auf den Haushalt der anderen Gemeinde einwirken, weil diese eine Gebühr zu entrichten hätte.

Zu Nr. 42: Agrarförderung/Förderung der ländlichen Entwicklung

Die CDU-Fraktion lehnt eine Kommunalisierung der Agrarförderung (Auszahlung der Direktzahlungen/Betriebsprämien an Landwirtschaftsbetriebe) und der Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ab. Auch als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist entsprechendes Fachpersonal auf Landesebene weiterhin zu beschäftigen, um die Entscheidungen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte im Rahmen der Sonderaufsicht zu kontrollieren. Eine Kommunalisierung dieser Aufgaben würde zudem ein unkalkulierbares Anlastungsrisiko bei der Nichtbeachtung der rechtlichen Vorgaben für die kommunalen Träger bedeuten. Auch wenn dies im Rahmen entsprechender gesetzlicher Vorschriften geregelt und das Anlastungsrisiko

beim Land verbleiben würde, sind im Rahmen einer Kommunalisierung weder Qualitätssteigerungen noch Einsparungseffekte zu erwarten.

Zu Nr. 43: Flurneuordnung

Die CDU-Fraktion hält die Flurneuordnung grundsätzlich für nicht kommunalisierbar. Auch als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist entsprechendes Fachpersonal auf Landesebene weiterhin zu beschäftigen, um die Entscheidungen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte im Rahmen der Sonderaufsicht zu kontrollieren und – wenn nötig – in bestehende Bodenordnungsverfahren einzugreifen. Ein weiterer Grund gegen die Kommunalisierung der Flurneuordnung ist, dass auch die Landkreise und kreisfreien Städte auf externen Sachverstand von Ingenieur- und/oder Planungsbüros zugreifen müssten, um die Verfahren vorzubereiten und zu planen. Auch der Gutachter rät aufgrund ungewisser Synergieeffekte von einer Kommunalisierung ab und bewertet diese sogar kritisch, da die Landkreise und kreisfreien Städte selbst Beteiligte in einem Bodenordnungsverfahren sein können und die Unabhängigkeit staatlicher Verfahren stets gewährleistet sein muss.

Zu Nr. 45/46: Forstverwaltung

Die CDU-Fraktion lehnt eine teilweise Kommunalisierung von Aufgaben des Landesbetriebes Forst Brandenburg (LFB) ab. Neben der Landeswaldbewirtschaftung soll der LFB auch zukünftig für die gemeinwohlorientierten Aufgaben sowie die Forsthoheit zuständig bleiben. Eine Verlagerung einzelner Aufgaben des LFB ist nicht zielführend. Mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Landesforstverwaltung vom 19.12.2008 hat der Landtag Brandenburg die Gründung des Landesbetriebes Forst Brandenburg zum 1.01.2009 beschlossen. Mit der Einnahme der neuen Zielstruktur des LFB zum 1.01.2012 entstanden neben 14 Landeswald-Oberförstereien 30 Oberförstereien im Bereich "Forsthoheit/Gemeinwohlorientierte Aufgaben" im Land Brandenburg. Diese 30 Oberförstereien mit 208 Revieren sind zuständig für hoheitliche und gemeinwohlorientierte Aufgaben im gesamten Wald Brandenburgs. Sie erledigen als zuständige Ordnungsbehörde die nach dem Landeswaldgesetz der unteren Forstbehörde zugewiesenen Aufgaben und sind damit u.a. zuständig für die Forstaufsicht, den Forstschutz, Genehmigungen, für die Sicherung der Interessen, für den Wald als Träger öffentlicher Belange (TÖB) und unterstützen die rund 100.000 Wald-

besitzer bei der Bewirtschaftung ihres Waldes. Die im Jahr 2008 begonnene Forstreform ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Der LFB ist gemäß der Kabinettsbeschlüsse Nr. 400/06 und Nr. 537/2007 verpflichtet, bis zum Jahr 2015 die Zahl der dauerhaften Beschäftigten auf 1.516 Mitarbeiter zu verringern; darunter die Anzahl der Forstwirte auf 618. Des Weiteren sind die Zuschüsse zur Bewirtschaftung des Landeswaldes bis 2014 schrittweise auf Null zurückzuführen und die Landeszuweisungen für die gemeinwohlorientierten und hoheitlichen Aufgaben sind jährlich um 2,5 Prozent zu reduzieren. Vor dem Hintergrund, dass die Forstreform nicht vor dem Haushaltsjahr 2015 abgeschlossen sein wird und der LFB auch weiterhin personellen und strukturellen Veränderungen bis 2015 unterliegt, wird eine Kommunalisierung abgelehnt.

Zu Nr. 49a: Soziale Dienste

Nach Auffassung der CDU-Fraktion sollten die Sozialen Dienste nicht kommunalisiert werden, weil sie in besonderem Maße in der Justiz verankert sind. Die Aufgaben der Sozialen Dienste der Justiz umfassen die Gerichtshilfe, die Haftentscheidungshilfe, die Maßnahmen zur Abwendung der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe durch freie Arbeit, den Täter-Opfer-Ausgleich und die Bewährungshilfe. Die Landesregierung kann zwar gemäß Art. 294 Satz 2 EGStGB durch Rechtsverordnung eine andere Behörde als die Justizverwaltung aus dem Bereich der Sozialverwaltung für die Gerichtshilfe bestimmen. Die Gerichtshilfe ist aber ein Ermittlungsorgan der Staatsanwaltschaft, dass diese bei Ermittlungen zu Umständen unterstützt, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind (§ 160 Abs. 3 StPO). Auch die Gerichte oder die Vollstreckungsbehörden können sich der Gerichtshilfe zur Vorbereitung der nach den §§ 453 bis 461 StPO im Rahmen der Strafvollstreckung zu treffenden Entscheidungen bedienen (§ 463 d StPO). Im Rahmen der Bewährungshilfe spielt die Führungsaufsicht eine wichtige Rolle. Deren Aufsichtsstellen (§ 68a StGB) gehören gemäß Art. 295 Abs. 1 EGBGB zum Geschäftsbereich der Landesjustizverwaltungen und können nicht kommunalisiert werden. Auch beim Täter-Opfer-Ausgleich sollen Staatsanwaltschaft und Gericht gemäß § 155 a StPO in jedem Stadium des Verfahrens die Möglichkeiten prüfen, einen Ausgleich zwischen Beschuldigtem und Verletztem zu erreichen. Die Sozialen Dienste der Justiz sind ein Teil der Justizverwaltung, deren Dienst- und Fachaufsicht dem Präsidenten des Brandenbur-

gischen Oberlandesgerichts obliegt. Aus fachlichen Gründen sollten die Sozialen Dienste in dieser Struktur auch weitergeführt und nicht zwischen der Landesjustizverwaltung und der kommunalen Sozialverwaltung aufgespalten werden.

Zu Nr. 54: Natur- und Artenschutz

Die CDU-Fraktion folgt den Empfehlungen des Gutachters und empfiehlt, die Aufgaben des Artenschutzes und gesetzlichen Biotopschutzes, Artenschutzprogramme, Biotopverbund, der Landschaftsplanung, Landschaftspflege und des Vertragsnaturschutzes, das Monitoring und die Berichterstattung nach EU-Vorgaben sowie Natura 2000 auch zukünftig wegen des hohen fachlichen Spezialisierungsgrades zentral auf Landesebene wahrzunehmen.

Die CDU-Fraktion spricht sich für eine Abschaffung des naturschutzfachlichen Vorkaufsrechts im Rahmen einer Novellierung des Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes aus (BbgNatSchAG). Das Vorkaufsrecht des Landes beim Kauf von Grundstücken, die ganz oder teilweise in Nationalparks, Naturschutzgebieten oder Gebieten liegen, die als Naturschutzgebiet einstweilig sichergestellt sind, soll im BbgNatSchAG gestrichen und auf der Grundlage der Abweichungskompetenz nach Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes im Land Brandenburg durch eine landesrechtliche Nichtanwendungsregel von § 66 BNatSchG ausdrücklich außer Kraft gesetzt werden. Die Ausübung des Vorkaufsrechts des Landes erzeugte in der Vergangenheit einerseits einen erheblichen bürokratischen Aufwand, z.B. durch die notariellen Anfragen auf Ausstellung eines Negativattests, und belastete andererseits die Bürger bzw. Grundeigentümer mit zusätzlichen Gebühren. Festzustellen ist jedoch, dass das Land nur in sehr geringen Fällen von seinem bisherigen gesetzlichen Vorkaufsrecht tatsächlich Gebrauch machte (siehe Antworten der Landesregierung in den Drucksachen 4/2847, 5/834, 5/1418, 5/5260). An der geringen Fallzahl würde auch eine Kommunalisierung nichts ändern. Die Abschaffung des naturschutzfachlichen Vorkaufsrechts ist insbesondere vor dem Hintergrund des Abbaus von Standards und Normen dringend angebracht. Um dennoch naturschutzfachlich relevante Grundstücke zu erwerben, sollte das Land wie jeder normale Marktteilnehmer auf dem Immobilienmarkt agieren. Auch andere Bundesländer, wie

z.B. das Land Schleswig-Holstein, verzichten auf die bundesgesetzliche Möglichkeit, dem Land ein naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht einzuräumen.

Zu Nr. 56: Großschutzgebietsverwaltungen/Nationale Naturlandschaften

Die CDU-Fraktion empfiehlt, die Verwaltung des Nationalparks Unteres Odertal und der Biosphärenreservate durch eine entsprechende einheitliche Verwaltung auch in Zukunft zentral auf Landesebene sicherzustellen. Dabei sollten der Nationalpark Unteres Odertal und die drei Biosphärenreservate aufgrund ihrer überregionalen und landesweiten Bedeutung weiterhin in einer jeweils selbstständigen Verwaltungseinheit verbleiben.

Darüber hinaus befürwortet die CDU-Fraktion eine Kommunalisierung der bestehenden elf Naturparke. Für den Fall, dass sich das Gebiet eines Naturparkes über mehrere Landkreise bzw. kreisfreie Städte erstreckt, kann z.B. ein Verwaltungsrat – bestehend aus Vertretern der verschiedenen Verwaltungsträger und der Naturparkverwaltung – eingesetzt werden, in welchem sich die Stimmanteile gemäß der jeweiligen Flächenanteile der Landkreise bzw. der kreisfreien Stadt am Naturpark abbilden. Da es sich insbesondere um regionalbezogene Aufgabenschwerpunkte, wie z.B. Naturschutz, Umweltbildung, nachhaltige Regionalentwicklung sowie Naturtourismus, handelt, können diese Aufgaben nach Auffassung der Enquete-Kommission auch als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe bei gleichzeitigem finanziellen Ausgleich durch die Landkreise und kreisfreien Städte wahrgenommen werden.

Zu Nr. 64: Immissionsschutz/Genehmigung und Überwachung von Anlagen

Die CDU-Fraktion spricht sich gegen eine teilweise Aufgabenübertragung im Immissionsschutzbereich auf die Landkreise und kreisfreien Städte aus. Auch in Zukunft soll die Genehmigung und Überwachung von Anlagen gemäß Anhang der 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) zentral auf Landesebene durch das für Immissionsschutz zuständige Landesamt durchgeführt werden. Das komplexe EU- und Bundesrecht erfordert einen hohen fachlichen Spezialisierungsgrad. Vor dem Hintergrund, dass sich die Verfahrensdauer immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren im Land Brandenburg in den letzten Jahren erheblich verlängert hat, diese aber ein wichtiges Kriterium für Investitionen und damit Arbeitsplätze in Bran-

denburg ist, empfiehlt die Enquete-Kommission eine Überprüfung und Stärkung der personellen Ausstattung dieses wichtigen hoheitlichen Aufgabenbereichs.

III. Die CDU-Fraktion zur Verwaltungsstrukturreform auf Gemeindeebene

Die CDU-Fraktion schließt sich grundsätzlich den Empfehlungen des Abschlussberichts der Enquete-Kommission zu der gemeindlichen Funktionalreform und den Gemeindemodellen (Einheitsgemeinde und Brandenburgische Amtsgemeinde) an.

Im Amtsgemeindemodell bilden mehrere Gemeinden eine Verbandsgemeinde und behalten als angehörige Ortsgemeinden ihren Gemeindecharakter. Die Amtsgemeinde hat einen direkt gewählten hauptamtlichen Amtsbürgermeister und eine gewählte Amtsversammlung. Dadurch wird die Amtsgemeinde gegenüber dem bisherigen bundkörperschaftlichen Amt stärker demokratisch legitimiert und in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt. Auch die Ortsgemeinde hat einen zumeist ehrenamtlichen Bürgermeister und eine Gemeindeversammlung.

Im Abschlussbericht empfiehlt die Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission einen einwohnerbezogenen Korridor für die gemeindlichen Hauptverwaltungen, dessen unterer Wert eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern pro Verwaltungseinheit als Sollgröße in Bezug auf das Jahr 2030 sein soll.

Für die CDU-Fraktion ist diese Schwelle zu hoch. Wir wollen für die gemeindlichen Hauptverwaltungen die Mindesteinwohnerzahl von 5.000 Einwohnern als Sollgröße in Bezug auf das Jahr 2030 festlegen. Damit stehen wir in Kontinuität mit der von CDU und SPD durchgeführten Gemeindereform unter Innenminister Jörg Schönbohm. Schon heute haben 14 Ämter in Brandenburg weniger als 5.000 Einwohner. Bis zum Jahr 2030 sollen es bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bereits 26 Ämter sein. Bei Zugrundelegung einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern würden die Amtsgemeinden in den ländlichen Regionen unseres Landes zu Flächenriesen, die für verschiedene Regionen nicht nur Verwaltungsdienstleistungen erbringen, sondern auch kommunalpolitische Entscheidungen treffen müssten. Das wird dem örtlichen Charakter einer Gemeinde nicht mehr gerecht.

Deshalb sollen die Gemeinden im Wege der nachhaltigen Kostenreduzierung sowie durch Kooperationen und freiwillige Zusammenschlüsse ihre Aufgabenerfüllungsfähigkeit und -qualität erhöhen und ihre Kosten senken. Durch die Zusammenarbeit in Bürgerbüros vor Ort und in Fachbüros sowie durch den Einsatz von gemeinsamen Personal, Sachmitteln und Dienstleistungen oder des E-Governments sind viele Effizienzsteigerungen möglich.

IV. Die CDU-Fraktion zur Verwaltungsstrukturreform auf Landkreisebene

Wenn entsprechend den Empfehlungen der Enquete-Kommission eine Vielzahl der Landesaufgaben auf die Landkreisebene übertragen werden, dann müssen die Verwaltungsstrukturen der Landkreise und kreisfreien Städte sowie der vertikale und horizontale Finanzausgleich erheblich angepasst und reformiert werden. Nur so wird sich die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen auch auf der Landkreisebene nicht verschlechtern oder unverhältnismäßig teuer werden.

Im Abschlussbericht herrscht die Auffassung vor, dass die Verwaltungsstrukturen auf Landkreisebene nur durch eine Kreisgebietsreform (7 bis 10 Landkreise und Überprüfung der Einkreisung kreisfreier Städte) reformiert werden können. Die CDU-Fraktion sieht diese strikte Auffassung zur Kreisgebietsreform durch unfreiwillige Zwangsfusionen als problematisch an. Als einzige Fraktion des Landtags haben wir uns in der Enquete-Kommission gegen eine Transformation zu großen überregionalen Landkreisen ausgesprochen.

Eine primär auf Zwangsfusionen ausgerichtete Kreisgebietsreform wird von Verwaltung und Bürgern oft kritisch gesehen und begleitet. Außerdem werden die politische Pluralität sowie das politische Engagement der Bürger in den Landkreisen und kreisfreien Städten durch eine eher zentralistische politische Steuerung ersetzt. Für die CDU-Fraktion ist daher fraglich, ob die politischen Entscheidungen in überregionalen Landkreisen unter solchen Umständen noch dem Wohl der einzelnen Regionen dienen und nicht eher deren Entwicklungspotential hemmen.

Im Abschlussbericht wird die Hoffnung geäußert, dass Landkreisfusionen zu einer effizienteren Verwaltungsauslastung (durch entsprechend höhere Fallzahlen im Ver-

waltungsprozess) führen können, die zu mehr Spezialisierung und zu einer höheren Qualität in der Verwaltung führen soll. Gleichzeitig wird eine Kostenersparnis im Vergleich zu den bisherigen Landkreisstrukturen erwartet, weil vor allem Personal- und Sachkosten sinken sollen. Allerdings lässt sich die Wirkungsrichtung dieser Effekte nicht bestimmen oder belegen. Auch die Transaktionskosten – also die Kosten der Aufgabenübertragung – wurden bisher noch nicht hinreichend berücksichtigt. Beispielsweise hat der Freistaat Sachsen insgesamt 260 Millionen Euro den Landkreisen als Anschubfinanzierung für die Kreisgebietsreform zur Verfügung gestellt. Mecklenburg-Vorpommern hatte zunächst etwa 12 Millionen Euro den sechs neuen Landkreisen zur Verfügung gestellt und muss wohl weitere 100 Millionen Euro aufwenden. Mit einer Neugliederung der Kreisstrukturen sind eben auch (Teil-)Entschuldungskosten, Sachanpassungskosten, Nachnutzungskosten leer stehender Kreisverwaltungsgebäude, Ausgleichskosten wegen des Abzugs der Kreisverwaltung aus einer Region und die fortbestehenden Personalkosten mit den Ausgleichskosten für den Umzug oder das Pendeln verbunden. Durch Landkreisfusionen kann demnach nach bisherigem Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden, dass zusätzliche Belastungen der öffentlichen Haushalte entstehen. Darüber hinaus orientieren sich viele Verbände, Vereinigungen und Interessenvertreter an den Kreisstrukturen und müssten ihre regionale Verantwortung anpassen. Nicht zu unterschätzen ist das in zwei Jahrzehnten gewachsene Heimatgefühl der Brandenburger und die Identifikation mit ihrer Heimatregion. Die Heimatregionen Brandenburgs werden auch durch die bisher bestehenden Landkreisgrenzen geprägt. Das ist ein hohes Gut.

Ob und in welchem Umfang für das Land Brandenburg Fusionsrenditen – also Einsparungen – durch eine Kreisgebietsreform entstehen können, bleibt fraglich. Es wurde eben keine echte Kosten-Nutzen-Analyse für den konkreten Einzelfall Brandenburg durchgeführt, die die zu erwartenden Kosten der konkreten Kreisgebietsreform mit den potentiellen Erträgen gegenüberstellt. Auch ist nicht überprüft worden, ob die bereits in anderen Bundesländern durchgeführten Kreisgebietsreformen die erwarteten Einsparungen erbracht und sich die Aussagen der dortigen Gutachter bewahrheitet haben. Schließlich wurde auch nicht näher untersucht, ob es andere nicht so einschneidende Maßnahmen gibt, um die Verwaltungsstrukturen auf Landkreisebene effizienter zu machen. Deshalb schätzt die CDU-Fraktion die im Ab-

schlussbericht gemachte Empfehlung einer umfassenden Zwangsfusion von Landkreisen auf der bisherigen Tatsachengrundlage eher kritisch ein. Zumindest lässt sich aus den bisher gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnissen keine zwingende Notwendigkeit der Zuschnitte der Landkreise ableiten.

Bevor zu unfreiwilligen Landkreisfusionen übergegangen wird, sollten nach Auffassung der CDU-Fraktion vielmehr auch die vielfältigen Instrumente und Potentiale

1. der nachhaltigen Kostenreduzierung,
2. der kommunalen Kooperationen,
3. der Unterteilung der Verwaltungsstrukturen in einen bürger- und öffentlichkeitsbezogenen Bereich sowie in einen Fachverwaltungsbereich (Bürgerbüros vor Ort und gemeinsame Fachbüros) und
4. des gemeinsamen Teilens von Personal, Sachmitteln und Dienstleistungen

unter Einbeziehung des E-Governments als mögliche alternative oder kumulative Lösungswege in Betracht gezogen werden, um die Effizienz der Verwaltungsstrukturen und die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern sowie die Bürgernähe zu erhöhen.

Zu 1. Nachhaltige Kostenreduzierung

Im Prozess der nachhaltigen Kostenreduzierung werden die Verwaltungsstrukturen von einem unabhängigen, qualifizierten Dritten auf ihre Effizienz und ihre Stärken und Schwächen untersucht. Es geht darum Kostentreiber in den Verwaltungsstrukturen aufzudecken, die Kosten zu reduzieren sowie die Schuldenreduzierung und den Vermögensaufbau zu sichern. Nachhaltige Kostenreduzierung zielt sozialverträglich auf den langfristigen Erfolg ab. Transparenz, Kostenbewusstsein und Verantwortungsübernahme für eine erfolgreiche Verwaltung werden dadurch gefördert. Die einzelnen Strukturen, Aufgaben und Programme der Verwaltungen werden auf ihre Effizienz und Bürgernähe überprüft und optimiert.

Zu 2. Kommunale Kooperationen

Kommunen werden bei Projekten künftig stärker zusammenarbeiten. Davon ist auszugehen, weil die Landkreise im Rahmen der Funktionalreform mehr Aufgaben erhal-

ten sollen, sich die Bevölkerungsstrukturen angesichts des demografischen Wandels verändern und der Wettbewerb zwischen den Regionen zunimmt. Zudem werden steigende Anforderungen an die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen gestellt, während die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen immer enger werden. Durch die interkommunale Zusammenarbeit sind Einspar- und Synergieeffekte zu erzielen.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird durch die Kommunalverfassung gewährleistet und kann von einer freiwilligen informellen Kooperation auf vertraglicher Basis bis hin zu verpflichtenden, gesetzlich gebundenen Kooperationsmodellen reichen. Um das homogene System der gebietskörperschaftlichen Gliederung in Landkreise und kreisfreie Städte abzusichern, ist grundsätzliches Leitbild kommunaler Aufgabenerledigung die Erfüllung mit eigenen Einrichtungen. Nur so findet eine Aufgabenerledigung durch unmittelbar demokratisch legitimierte Verwaltungsträger statt. Dies schränkt die interkommunalen Kooperationen ein.

Zu 3. Unterteilung der Verwaltungsstrukturen in einen bürger- und öffentlichkeitsbezogenen Bereich sowie in einen Fachverwaltungsbereich

Gerade vor dem Hintergrund der interkommunalen Zusammenarbeit bieten Fachbürofunktionen die Möglichkeit für Kreisverwaltungen, sich Fachpersonal und die sachlichen Mittel zu teilen und die Überhänge (Strukturen, die dann nicht mehr gebraucht werden) langsam und sozialverträglich abzubauen. Im gemeinsamen Fachbüro können alle Fachverwaltungsaufgaben gebündelt werden, die nicht vor Ort erledigt werden müssen. Dadurch können die Landkreise und kreisfreien Städte ihre Verwaltungskraft an gemeinsamen Standorten zusammenlegen und sich die Kosten für Personal, Sachmittel und Dienstleistungen teilen, während die Verwaltungsdienstleistungen und die politisch-administrativen Institutionen in gewohnter Weise im Landkreis oder bei der kreisfreien Stadt verbleiben. Im Bürgerbüro kann die Kreisverwaltung dann verstärkt vor Ort im Landkreis in kompetenter Weise ihre Verwaltungsdienstleistungen anbieten. Die finanziellen Einsparungen durch gemeinsame Fachbüros können in verbesserte Verwaltungsdienstleistungen investiert werden.

Zu 4. Teilen von Personal, Sachmitteln und Dienstleistungen unter Einbeziehung des E-Governments

Durch die Prozessaufteilung in Bürger- und Fachbüros kann die Qualität der gesamten Verwaltungsdienstleistungen verbessert werden, insbesondere in einer vernetzten Verwaltung, die E-Government effizient einsetzt. Voraussetzung ist dafür eine flächendeckende Versorgung mit schnellen Internetanschlüssen im ganzen Land. Um bestimmte Qualitätsziele zu erreichen, sollte ein Qualitätsmanagement eingeführt und darüber hinaus ein professionelles Personal-, Sachmittel-, Kosten- und Technologiemanagement etabliert werden.

Zu beachten ist außerdem, dass die Bündelung der Fachverwaltungen zu weiten Fahrtstrecken führt, wenn die Menschen persönlichen Kontakt zur Fachverwaltung der Landkreise aufnehmen wollen. Dies ist jedoch kein Regelfall, da die Bürger primär mit den Gemeindeverwaltungen zu tun haben. Unternehmern ist es im Multimediazeitalter auch möglich Telefonbildkonferenzen zu führen. Schließlich ist es wichtig, im Rahmen der Verlagerung von Fachverwaltungen auch Nachnutzungs- und Wirtschaftsentwicklungskonzepte zu entwickeln, die den Kauf-, Finanz- und Wirtschaftskraftverlust ausgleichen, der mit einem Verwaltungsabzug einhergeht. Weil das Bürger- und Fachbüro-System flexibler eingesetzt werden kann, bietet es gegenüber den Landkreisfusionen einen immensen Vorteil. So können z. B. die Personalstellen, die durch die Funktionalreform vom Land auf die Landkreisebene übergeleitet werden sollen, in vier Fachbüros gebündelt werden, um von diesen Verwaltungsstandorten aus die Fachverwaltungsaufgaben für die Landkreise auszuführen. Die Fachverwaltungen aus den Landkreisen können dann nach und nach auf diese Fachbüros übergeleitet werden, wenn eine nachhaltige Nachnutzung und Wirtschaftsentwicklung an den Standorten in den Landkreisen gesichert ist.

Zwischenfazit zur Verwaltungsstrukturreform auf Landkreisebene

Wegen der vielfältigen Möglichkeiten bei der Reformierung der Verwaltungsstrukturen sollten die verschiedenen Optionen verglichen und im Hinblick auf ihre Effizienz und Bürgernähe bewertet werden, bevor man sich für ein Reformmodell entscheidet. Denkbare Modelle sind

- die von der Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission im Abschlussbericht verankerte Empfehlung zu einer strikten Kreisgebietsreform,
- die Verbesserung der Verwaltungsstrukturen durch nachhaltige Kostenreduzierung, kommunale Kooperationen, Bürger- und Fachbüros, gemeinsames Teilen von Personal, Sachmitteln und Dienstleistungen sowie E-Government ohne eine Kreisgebietsreform,
- das von der CDU-Fraktion befürwortete Mischmodell bestehend aus zwei Phasen:
 - 1. Phase: Optimierung der Verwaltungsstrukturen der Landkreise und kreisfreien Städte durch nachhaltige Kostenreduzierung, kommunale Kooperationen, Bürger- und Fachbüros, gemeinsames Teilen von Personal, Sachmitteln und Dienstleistungen, E-Government und freiwillige Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten unter den Gesichtspunkten der Kostenreduzierung und der Erhöhung der Qualität der Verwaltungsdienstleistungen.
 - 2. Phase: Unfreiwillige Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten in moderater Weise, falls dadurch belegbar eine wesentliche Verbesserung der Kostenlage und der Verwaltungsqualität herbeigeführt werden kann.
 - Grundlage für beide Phasen ist eine echte Kosten-Nutzen-Analyse für Brandenburg und eine gründliche mit gebotener Sorgfalt durchgeführte Risikoprüfung.

V. Die CDU-Fraktion zur Verwaltungsstrukturreform auf Landesebene

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass die nach der Funktionalreform auf der Landesebene verbleibenden reinen Verwaltungsvollzugsaufgaben in einem „Landesverwaltungsamt“ zusammengefasst werden sollten. Dessen Ausgestaltung entspricht grundsätzlich dem im Abschlussbericht empfohlenen Landesfachamt bei Erhalt des zweistufigen Verwaltungsaufbaus. Im Landesverwaltungsamt sollten alle bisher bestehenden Landesämter und Landesbetriebe zusammengefasst werden.

Die Ministerien sollten in diesem Zusammenhang verkleinert werden und sich auf die administrativen Aufgaben von legislativer Bedeutung, die strategische Steuerungskompetenz, auf ihre Aufsichtspflichten gegenüber der untergeordneten Landesverwaltung sowie auf ihre Berichts- und Unterstützungspflichten gegenüber dem Parlament konzentrieren.

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass das Landesverwaltungsamt an vier Verwaltungsstandorten in den verschiedenen Regionen Brandenburgs dezentral organisiert sein sollte. Außerdem sollte die Einräumigkeit von Verwaltung und Justiz – durch gemeinsame Zuständigkeitsgebiete – möglichst umfassend hergestellt werden.

Die Standorte des Landesverwaltungsamtes sollten darüber hinaus zu regionalen Servicedienstleistern ausgebaut werden, bei denen Verwaltungsdienstleistungen, Rechtsdienstleistungen, IT-Dienstleistungen und andere Servicedienstleistungen abgerufen werden können, insbesondere auch von den Landkreisen und Gemeinden. Dadurch sollen die Entwicklungen in den Regionen gezielt gefördert und Schnittstellenproblematiken überwunden werden.


Sven Petke MdL


Henryk Wichmann MdL