

## Rede: Perspektiven der Verwaltungsreform – Herausforderungen und Strategien im Land Brandenburg

Von Dr. Dietmar Woidke, Innenminister des Landes Brandenburg

Ich freue mich sehr, dass ich heute die Gelegenheit habe, an Ihrer Zusammenkunft teilzunehmen. Ursprünglich war vorgesehen, dass auch Ministerpräsident Matthias Platzeck zu Ihnen kommt; dies ist aber leider wegen einer kurzfristigen Terminkollision nicht möglich. Ich soll Sie vom Ministerpräsidenten sehr herzlich grüßen. Gerne hätte er heute zu Ihnen gesprochen.

Brandenburg ist ein Land und es lässt sich auch nicht auseinander dividieren. Nicht vertikal, zwischen den verschiedenen Ebenen im Aufbau unseres Landes, und schon gar nicht horizontal. Egal ob Uckermark, Prignitz, Lausitz oder Berliner Umland: Brandenburg ist (und bleibt) ein Land. Das ist eine wichtige Tatsache, die wir uns vor Augen führen müssen, bevor wir darüber reden,

wie wir Verwaltung

- bürgernah,
- effektiv und
- zukunftssicher

organisieren können.

Denn für viele Menschen in unserem Land ist auch die öffentliche Hand zunächst eins. Längst nicht jeder unterscheidet, ob er oder sie es beispielsweise mit der kommunalen Verwaltung oder der des Landes zu tun hat. Deshalb ist es so wichtig, dass wir uns – als die Vertreter der verschiedenen Verwaltungsebenen – möglichst gut koordinieren und absprechen. Nur dann können wir unseren Auftrag, nämlich den Menschen im Land zu dienen, auch gut erfüllen. Der Dialog, die Diskussion und gerne auch der engagierte Streit auf Augenhöhe sind dabei von besonders hoher Bedeutung.

Zunächst ist es wichtig, sich klar zu machen, worum es in der aktuellen Debatte eigentlich geht. Eine Debatte über Gebietsgrenzen oder -größen allein greift zu viel kurz: Eine Änderung von Grenzen führt noch lange nicht zu einer größeren Leistungsfähigkeit. Es ist vielmehr unabdingbar, die Reformbedarfe von Land, Landkreisen und Gemeinden im Zusammenhang zu diskutieren. Das ist immer mein Credo gewesen. Die zukünftigen Verwaltungsstrukturen in Land und Kommunen müssen im Gesamtpaket und

nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Nur mit Partikularinteressen kommen wir hier nicht weiter. Vielmehr ist es wichtig, dass alle Beteiligten auch den Blick über den eigenen Tellerrand wagen.

Ein offener Dialog ist auch nötig, um zu einem Konsens zu kommen. Wo immer möglich, meine ich damit den Konsens zwischen Regierung und Opposition, zwischen den verschiedenen Parteien und zwischen den Vertretern der verschiedenen Verwaltungsebenen. „Konsens“ bedeutet allerdings nicht die Einigung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“. Mit einem solchen Agieren würde man der Herausforderung nicht gerecht. Vielmehr muss das „Beste für unser Land“ in den Blick genommen werden.

Die beim Landtag Brandenburg eingerichtete Enquete-Kommission ist hierfür ein geeigneter Ort. Sie hat den Auftrag, die Strukturen und Aufgaben des Landes sowie der Landkreise und Kommunen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zu überprüfen. Den Ergebnissen der Enquetekommission will ich nicht vorgreifen. Das wäre meines Erachtens auch kontraproduktiv. Die kritische und konstruktive Mitarbeit von Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen ist selbstverständlich und wichtig – zu einer wirklichen Bewertung sollten wir aber erst kommen, wenn die Ergebnisse auch vorliegen.

Die Bedeutung der Kommunen für das Land insgesamt kann man nicht hoch genug ansetzen. Sie sind die Stelle, an der die meisten Bürgerinnen und Bürger mit der öffentlichen Hand in Kontakt kommen und hier werden für das alltägliche Leben der Menschen viele bedeutende Entscheidungen getroffen. Da ist es nur angemessen, dass die Kommunen auch für die Erfüllung ihrer zahlreichen Aufgaben auskömmlich ausgestattet sein müssen.

Ein wichtiger Schritt dabei ist das neue Finanzausgleichsgesetz. Dadurch werden die kommunale Selbstverwaltung gestärkt und der solidarische Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen sowie auf der kommunalen Ebene selbst ausgebaut. So ist geplant, dass die Kommunen ab 2013 durch die schrittweise Abschaffung des so genannten Vorwegabzugs mehr Geld als Schlüsselzuweisung erhalten. Im Vergleich mit der mittelfristigen Finanzplanung aus dem Jahr 2009 ergibt sich für 2013 eine Steigerung von 137 Millionen bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Das ist ein echter Kraftakt – zur Unterstützung der Kommunen halten wir ihn aber für sinnvoll und angebracht.

Außerdem werden zukünftig hilfsbedürftige Kommunen durch eine Ausweitung des Ausgleichsfonds Zuschüsse für bedeutsame Investitionen erhalten. Bislang konnten selbst dringende Investitionen mangels genehmigungsfähiger Kreditaufnahmen oder stringenter Haushaltssicherungskonzepte nicht realisiert werden.

Um die besonderen Belastungen aus den kommunalen Aufgaben der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung abfedern zu können, wird darüber hinaus der Schuldenmanagementfonds um drei Jahre verlängert. Dafür wird der Ausgleichsfonds für die Jahre 2012 — 2015 auf 45 Millionen Euro pro Jahr erhöht.

Dies alles sind vernünftige Schritte. Sie liegen im besonderen Interesse der Kommunen. Aber wir alle wissen auch: Diese Maßnahmen reichen nicht aus, um die größeren Herausforderungen zu bewältigen, vor denen wir in Brandenburg stehen. Sie kennen die Stichworte in diesem Zusammenhang: Haushalt, Demografie, gesellschaftlicher Wandel. Und ich bin fest davon überzeugt: Es kann nicht alles bleiben, wie es ist!

Es muss in den nächsten Jahren darum gehen, **Verwaltung und Kommunalstruktur** den veränderten Bedingungen anzupassen. Und hier müssen **Bürgerfreundlichkeit, Identität, Effizienz und demokratische Beteiligung** neu ausbalanciert werden. Um alle diese Aspekte geht es!

Sie werden für ihre Gemeinde, ihre Stadt und ihr Amt die Herausforderungen besser kennen, als ich es hier allgemein darstellen könnte. Auch die Folgen des demographischen Wandels sind für Sie keineswegs neue Entwicklungen:

- Viele Schulen wurden bereits geschlossen,
- Die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die Mandate zu übernehmen bereit sind, sinkt,
- Und manche Straßen, die wir geplant und gebaut haben, werden jetzt gar nicht mehr mit dem gegebenen Standard benötigt.

Seien wir ehrlich: Wir können den demographischen Wandel nicht stoppen. Aber wir können und müssen mit ihm umgehen lernen. Das ist eine schwere Herausforderung. Ja. Aber nicht so schwer, wie manchmal getan wird. Konkret bedeutet dies, dass wir die Verwaltung und ihre Strukturen laufend an die neuen Bedingungen anpassen müssen. Wer glaubt, er könne der Entwicklung durch Abwarten ausweichen, wird früher oder später von den Ereignissen überrollt werden. Dazu gehören nachhaltig zukunftsfähige Strukturen. Und dazu gehört, Einnahmen und Ausgaben auf Dauer in Übereinstimmung zu bringen.

Ich weiß, dass viele von Ihnen nicht glücklich darüber sind, dass wir jetzt schon wieder über eine Kommunalstrukturreform debattieren, obwohl die letzte noch keine 10 Jahre zurück liegt. Trotz der letzten Reform hat sich weder die finanzielle Situation der Gemeinden verbessert, noch hat es einen nennenswerten Zuwachs an Gestaltungsmöglichkeiten gegeben. Hierzu zählt insbesondere auch das weitgehend gescheiterte Ansinnen, Aufgaben ortsnah auf die Gemeindeebene zu verlagern. Vielmehr werden die finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden und Städte immer kleiner. Die Kreisumlagen wachsen an.

Ja, wir sind vor zehn Jahren mit der Gemeindestrukturreform zu kurz gesprungen. Wir könnten auch nach Verantwortlichen suchen, die die letzten Reformen nicht ausreichend konsequent durchdacht haben. Aber was hilft das heute? Wir sollten nicht vergessen, dass sehr viele Akteure an der letzten Reform beteiligt waren und die Beachtung ihrer Interessen eingefordert haben. Auch die letzte Reform war zwangsläufig das Ergebnis eines politischen Kompromisses, mögen manche jetzt auch sagen, sie seien unzureichend beteiligt gewesen oder man hätte konsequenter handeln sollen.

Die Mängel der letzten Reform können kein Grund und keine Entschuldigung sein, jetzt noch länger abzuwarten. Das bringt uns allen nichts!

Lassen Sie mich einige Fragen in den Raum stellen:

**Erstens:** Kann man auf eine erneute Strukturreform verzichten, wenn es gelingt, die interkommunale Zusammenarbeit auszuweiten? Manche denken so. Aber ich sage: Nein! Mehr interkommunale Zusammenarbeit ist sinnvoll und notwendig; ich unterstütze alle Bestrebungen in diese Richtung. Aber: Ihre Reichweite ist begrenzt! Man darf ihre Wirkungen nicht überschätzen. Und man sollte sich da auch nichts vormachen. Kooperationen können zwar dazu beitragen, vorhandene Verwaltungsschwächen temporär zu überbrücken und zugleich Aufgabenträger zu bleiben. Kooperationen, da stimme ich mit praktisch allen Verwaltungswissenschaftlern überein, sind aber nicht geeignet, erstmals eine ausreichende Verwaltungsstärke zu begründen.

**Zweitens:** Und wie sieht es mit den Aufgaben aus? – Ganz konkret: Ich habe mir gerade die Liste der Aufgaben der Landkreise und auch der Landesverwaltung noch einmal angesehen. Seien wir ehrlich! Es gibt fast keine Aufgaben, die auf die Gemeindeebene verlagert werden können, wenn die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen nicht deutlich reduziert wird.

Dies deckt sich auch mit einer ersten und vorsichtigen Bewertung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Aufgabenerfassung der Enquetekommission „Brandenburg 2020“: Sie zeigt, dass die Mehrzahl der Aufgaben der Landesverwaltung für eine Kommunalisierung unter den gegebenen Verwaltungsstrukturen – und hier spreche ich von der Landkreisebene – ungeeignet ist.

Also: Wie viele hauptamtliche Verwaltungen wollen wir künftig noch auf der unteren kommunalen Ebene haben? Ein aus meiner Sicht wesentlicher Fehler der Reform von 2003 war es gerade, dass es uns nicht gelungen ist, die Anzahl der hauptamtlichen Verwaltungen deutlicher zu reduzieren. Ich bin dafür, dass wir diesmal konsequenter vorgehen. Dies ist sowohl bei den amtsfreien Gemeinden als auch Ämtern unverzichtbar; einerseits, um die demographischen und finanziellen Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, andererseits, um überhaupt weitere Aufgabenverlagerungen auf die Gemeindeebene in Betracht zu ziehen.

**Drittens:** Sicher haben sich viele von Ihnen das Gutachten von Frau Professor Kuhlmann gelesen. Mir kommt es nicht darauf an, dass es von den GRÜNEN in Auftrag gegeben wurde. Ich halte ihre Ausführungen zu 10.000 bis 12.000 Einwohnern als Mindestgröße hauptamtlicher Verwaltungen für durchaus nachvollziehbar. Aber: Reicht das? Reicht das wirklich langfristig, wenn wir ehrlich miteinander umgehen? Dieses von den GRÜNEN vorgelegte Gutachten zeigt auch noch etwas anderes: Es ist nicht allein die Landesregierung, die sich mit den künftigen Verwaltungsstrukturen befasst. Diese notwendige Debatte findet in allen Parteien, in allen Fraktionen statt und das ist auch sehr richtig und notwendig so! Und diese Debatte muss in der kommenden Wahlperiode zu konkreten Ergebnissen und Entscheidungen geführt werden. Das betone ich hier ganz deutlich.

Sicher ist es richtig, dass kleine hauptamtliche Verwaltungen nicht automatisch unwirtschaftlich sein müssen. Wenn die Mitarbeiter gut zusammenarbeiten, eng vernetzt vorgehen und auch mit den Entscheidungsgremien harmonieren, dann kann auch eine kleine Gemeinde wirtschaftlich arbeiten. **Das bestreite ich nicht.** Aber wir alle wissen auch, dass es nicht immer so läuft.

Es fehlt mir bei diesen Überlegungen der Gesichtspunkt der **Qualität**. Können kleine hauptamtliche Verwaltungen in allen Aufgabenbereichen und zu allen Zeiten ein hohes Maß an Qualität gewährleisten, zumal wenn gleichzeitig die finanziellen Handlungsspielräume schrumpfen? Ich bin davon nicht überzeugt!



noch einen Verbandsbürgermeister, der zu Feuerwehrfesten oder anderen Anlässen als Identifikationsfigur in Erscheinung tritt. Mag so manche Amtsdirektorin und Amtsdirektor auch schon jetzt eine solche Rolle spielen - eigentlich sind sie bis jetzt nur Verwaltungschefs. Professor Trute stellt in seinem Gutachten ganz zu Recht fest, dass es letztlich eine politische Wertungsfrage ist, ob wir neben Ämtern auch Verbandsgemeinden wie in Sachsen-Anhalt oder Rheinland-Pfalz haben wollen. Die Verbandsgemeinde ist besser demokratisch legitimiert und kann mehr Aufgaben übernehmen, aber der Unterschied zu unserem bisherigen Amt ist nicht so groß. Und unsere Ämter haben sich – ich erkenne das an – durchaus bewährt. Aber ob sie unter anderen Bedingungen ebenso gut funktionieren wie in der Vergangenheit, das ist und bleibt ein Unsicherheitsfaktor.

Ich will es einmal so formulieren: Ich denke nicht daran, die Ämter über Bord zu werfen, solange mir nicht jemand eine vernünftige, eindeutig bessere Lösung präsentiert. Die Ämter in Brandenburg haben sich nämlich in vielen Fällen schon bewährt.

Aber: Es führt auch kein Weg daran vorbei, die Ämter weiterzuentwickeln und dabei insbesondere das unbestreitbare demokratische Defizit zu beseitigen.

Und schließlich: Es ist eine offene Frage, ob dies dann am Ende wirklich ausreichen wird – oder ob wir nicht doch der Idee eines dritten Modells nähertreten müssen. Und ich sage ausdrücklich: Es ist mir völlig egal, wie das dann genannt wird. Mir kommt es auf Funktionsfähigkeit - und nicht auf Etikettenfragen an. Man muss auch das Rad nicht immer neu erfinden.

Lassen Sie mich meine Kernthesen noch einmal zusammenfassen:

- Wir müssen die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen reduzieren.  
Wir können dieser Notwendigkeit nicht ausweichen.
- Wie viele es in welcher Rechtsform sein werden, kann gegenwärtig niemand sagen.  
Es hängt von den Aufgaben ab, der regionalen Situation und Ihrer konstruktiven Mitwirkung.
- Ich persönlich gehe davon aus, dass wir nicht nur Einheitsgemeinden haben werden.  
Wie die Ämter fortentwickelt werden können, wird zu prüfen sein.  
Dass sie fortentwickelt werden müssen, steht für mich außer Frage

Das sind einige **Umriss der Herausforderungen**, vor denen wir in den kommenden Jahren stehen. Wir müssen – und wir werden! – diese Herausforderungen bestehen. Das geht nicht ohne Streit, ohne Debatte, ohne Konflikte. Veränderungen schaffen Unsicherheiten. Allzu leicht entsteht dann die Neigung, am „Bewährten“ festzuhalten. Aber dies angeblich Bewährte wird vor den Veränderungen der Zukunft nicht bestehen können. Machen wir uns da nichts vor. Und: Wir haben es in der Hand, zu gestalten. Brandenburg und Sie alle haben in den letzten 20 Jahren schon viel schwierigere Probleme gemeistert.

---