



Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam

Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33

E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2016-05-30
Aktenzeichen: 004-33 / 011-00

Auskunft erteilt: Jens Graf

Ämter erwarten Antworten

Positionen der Amtsdirektoren der Mitgliedsämter im Städte- und Gemeindebund Brandenburg zur Verwaltungsstrukturreform

Die Amtsdirektoren der Ämter im Städte- und Gemeindebund Brandenburg begleiten die Diskussion um eine Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg mit großer Aufmerksamkeit. Sie hatten sich bereits 2012 im Rahmen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg mit einem Positionspapier „Ämter haben Zukunft“ mit konstruktiven Vorschlägen in die Diskussion eingebracht. Auf der Amtsdirektorenkonferenz des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg am 26. Februar 2016 in Rietzneuendorf bekräftigten die Amtsdirektoren die Grundsatzpositionen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg und vereinbarten, ihre speziellen Positionen im Hinblick auf den Leitbildentwurf der Landesregierung fortzuschreiben. Zwischenzeitlich haben sie auch den Entwurf einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Kommunales der Koalitionsfraktionen zum Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 in ihre Positionen mit einbezogen.

1. Ämter haben sich im Land Brandenburg bewährt und müssen gleichberechtigte Alternative zur Einheitsgemeinde bleiben

Die Amtsdirektoren begrüßen, dass die Ämter von den Koalitionsfraktionen als „grundsätzlich bewährt“ angesehen werden. Angesichts der dünnen Besiedlung und der Zielstellung, die bürgerschaftliche Mitwirkung in den Gemeinden zu stärken, sehen die Amtsdirektoren keine Gründe, der Einheitsgemeinde einen Vorrang vor anderen Modellen einzuräumen und im Leitbild die Bildung neuer Ämtern auszuschließen. Die Amtsdirektoren befürchten, dass sogar die Neuaufnahme von Gemeinden – etwa kleiner amtsfreier Gemeinden - in bestehende Ämter ausgeschlossen werden soll. Auch im Koalitionsvertrag findet sich ein solcher Vorrang der Einheitsgemeinde nicht. Die niedrige Einwohnerdichte und unterschiedliche Siedlungsstruktur verlangt im Land Brandenburg vielmehr nach einem Pluralismus von Modellen. Die Amtsdirektoren wenden sich gegen die damit im Entwurf der Beschlussempfehlung angelegte perspektivische Abschaffung der Ämter durch die

Hintertür. Die örtlichen Gemeinschaften müssen in die Lage versetzt werden, dass für sie jeweils beste Verwaltungsmodell zu wählen. Ein Vorrang der Einheitsgemeinde würde auch die Zahl der unmittelbar gewählten Gemeindevertreter und Stadtverordneten weiter reduzieren. Diese sind aber eine der Grundlagen der Verankerung der Demokratie in der Bevölkerung.

Hinzu kommt, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinen bisherigen Entscheidungen die Verfassungsmäßigkeit des Ämtermodells nicht angezweifelt hat. Die gesetzliche Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben scheiterte seinerzeit nicht an einer fehlenden unmittelbar gewählten Volksvertretung in den Ämtern, sondern an der Verletzung des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips.

2. Ausgestaltung des Amtsgemeindemodells muss geschärft werden

In diesem Zusammenhang sehen es die Amtsdirektoren als geboten an, in dem Leitbildentwurf und dem Entwurf der Beschlussempfehlung das dort eingeführte Modell der „Amtsgemeinde“ zu präzisieren.

Derzeit ist nämlich offen, ob und ggf. welche bislang gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben den Amtsgemeinden gesetzlich zugewiesen werden sollen. Handelt es sich um bislang von Landkreisen wahrgenommene Aufgaben (z.B. Schulentwicklungsplanung, Schulträgerschaften, öffentlicher Personennahverkehr) oder ist daran gedacht, den rheinland-pfälzischen Aufgabenkanon in das brandenburgische Landesrecht zu übertragen?

Das Erstgenannte könnte allerdings wegen der oben genannten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg nicht gegen den Willen der bisherigen amtsangehörigen Gemeinden erfolgen. Der Gesetzgeber darf den Gemeinden nämlich eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter vor allem nur dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre und die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Artikels 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz überwiegen. Auch würde sich die Frage stellen, wie mit Aufgaben zu verfahren ist, die bislang in kommunaler Gemeinschaftsarbeit wie in Zweckverbänden erfüllt werden? Beispiele sind die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die in Rheinland-Pfalz zu den originären Aufgaben der Verbandsgemeinde gehören und mithin nach dem Entwurf gesetzlich den Gemeinden entzogen werden müsste.

3. Müssen Amtsgemeinden wegen Artikel 99 Landesverfassung in Finanzausgleich einbezogen werden?

Beiden Vorlagen ist auch nicht zu entnehmen, ob die Amtsgemeinde als Gemeindeverband im Sinne des Artikels 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) anzusehen ist. Die unmittelbare Wahl der Vertretungskörperschaft und der Hinweis auf die nach rheinland-pfälzischen Recht vorgesehenen Aufgaben deuten darauf hin. Sollte die Amtsgemeinde als Gemeindeverband im Sinne von Artikel 97 LV zu qualifizieren sein, stellt sich die weitere Frage, ob sie unmittelbar am Finanzausgleich teilnehmen muss? Art. 99 Satz 3 LV spricht nämlich davon, dass im Rahmen des Finanzausgleiches die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen sind. Dies deutet darauf hin, dass - anders als die Ämter - die künftigen Amtsgemeinden in den Finanzausgleich mit einzubeziehen sind. So verhält es sich jedenfalls in Rheinland-Pfalz. In Brandenburg wäre dabei die Besonderheit zu beachten, dass neben dem einzuführenden Gemeindeverband „Amtsgemeinde“ auch die bisherigen Ämter bestehen und Mitverwal-

tungsmodelle neu eingeführt werden. Sollten die Amtsgemeinden in den Finanzausgleich einbezogen werden müssen, stellte sich die Frage, ob die bisherigen Mittel unter zusätzlichen Beteiligten zu verteilen sein werden. Dies dürfte eine Reduzierung der Ausstattung der bisherigen Teilnehmer zur Folge haben. Bereits auf der Ebene des Leitbildes ist aber zu klären, wie mit diesen unterschiedlichen Strukturen im Finanzausgleich künftig umzugehen ist und wie die Aufteilung der Mittel im Finanzausgleich zwischen den Amtsgemeinden und den dann Ortsgemeinden vorgenommen wird. Bei der Entscheidung über ein Leitbild einer Verwaltungsstrukturreform, welches sich auch das Ziel gesetzt hat, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, ist nämlich zu klären, in welchem Umfang die bisherigen amtsangehörigen Gemeinden Aufgaben und Finanzausstattung an höhere Ebenen zwingend abgeben müssen. Dies würde auch dem Punkt 8 des Beschlusses des Landtages Brandenburg vom 17. Dezember 2014 umsetzen. Danach ist Grundlage der Verwaltungsstrukturreform ein ausgewogenes Finanzierungskonzept mit der Zielstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden.

4. Existenz von Ämtern darf nicht allein an Einwohnerzahlen gemessen werden

Die Amtsdirektoren begrüßen, dass bei den Einwohnerrichtwerten künftig eine Differenzierung nach der Lage im Raum vorgenommen wird. Der jetzt bestimmte Einwohnerrichtwert von 8.000 Einwohnern im Jahr 2030 im weiteren Metropolraum ist allerdings so gefasst, dass nur sieben der bisherigen Ämter unberührt blieben. Die Amtsdirektoren hatten schon in ihrem Positionspapier im Jahre 2012 deutlich gemacht, dass die Lebensfähigkeit von Gemeinden und Ämtern nicht allein an Einwohnerzahlen festgemacht werden kann. Brandenburg ist ein inhomogenes Land. Es bedarf in jedem Fall einer Zusammenschau von Verwaltungs- und Wirtschaftskraft, Einwohnerzahl und Überschaubarkeit der Fläche. Die Amtsdirektoren befürworten für Fälle gesetzlicher Neugliederungen eine Flächenobergrenze. Wie bei der letzten Verwaltungsstrukturreform muss die Einwohnergrenze nach unten offen bleiben.

5. Mitverwaltungsmodell wird unterstützt

Die Amtsdirektoren begrüßen die Einführung des so genannten Mitverwaltungsmodells. Die Modelle, insbesondere die Entscheidungsmöglichkeiten der mitverwalteten Gemeinde, sind näher auszugestalten. Vorbilder können die früheren Ämter der Modelle zwei und drei der Amtsordnung 1992 sein.

6. Direkt gewählte ehrenamtliche Bürgermeister als geborene Mitglieder vermitteln Amtsausschuss hohe demokratische Legitimation

Die Einführung der Direktwahl des Amtsausschusses sehen die Amtsdirektoren kritisch. Sie können keinerlei Legitimationsdefizite der bisherigen Amtsausschüsse erkennen. Die Vertreter der amtsangehörigen Gemeinden, insbesondere die direkt gewählten ehrenamtlichen Bürgermeister, verfügen über eine breite Legitimität, die Belange ihrer Gemeinden und deren Bürgerinnen und Bürger zu vertreten. Die bisherige Verfahrensweise gewährleistet die Vertretung jeder amtsangehörigen Gemeinde. Denkbar wäre allerdings als vermittelnde Lösung, die ehrenamtlichen Bürgermeister jeweils als geborene und die weiteren Vertreter als unmittelbar gewählte Mitglieder vorzusehen.

7. Beim Neuzuschnitt der Landkreise gemeindliche Kooperationsinitiativen stärker berücksichtigen

Beim territorialen Neuzuschnitt der Landkreise sind die Belange der kreisangehörigen Gemeinden stärker zu beachten. Den Amtsdirektoren sind Initiativen für Ämterzusammenschlüsse bekannt, die sich über die Grenzen von Landkreisen erstrecken. Diese scheitern an der Absprache der Landräte des Landes Brandenburg, kreisübergreifende Gemeindezusammenschlüsse auszuschließen. Für die

Amtsdirektoren ist nicht erkennbar, wie diese Initiativen in die Leibildentwicklung eingeflossen sind. Vielmehr führt die starre Orientierung an den bestehenden Kreisgrenzen dazu, dass Ämtern, die die Einwohnerschwellenwerte nicht erreichen, mögliche Zusammenschlusspartner entzogen werden. Dies führt letztlich mittelbar zu Eingemeindungen amtsangehöriger Gemeinden und unerwünschter Auflösung von Ämtern. Dies würde aber den erklärten Grundsatz der Beschlussempfehlung verkehren, dass keine allgemeine Gemeindegebietsreform vorgesehen ist.

8. Umfassende Funktionalreform bleibt Voraussetzung für eine kommunale Gebietsreform

Nur eine umfassende Funktionalreform ist auch aus Sicht der Amtsdirektoren Voraussetzung für eine kommunale Gebietsreform. Dieser Grundsatz war zu Recht Geschäftsgrundlage des Leitbildentwurfs des Ministers des Innern. Davon ist jetzt nichts mehr übrig. Die Amtsdirektoren erwarten eine nach Leistungsfähigkeit differenzierte Übertragung von bislang von Landkreisen oder dem Land wahrgenommenen Aufgaben. Dazu liegen umfangreiche Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes auf dem Tisch. Eine interkommunale Aufgabenübertragung darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass alle kreisangehörigen Verwaltungen festgelegte Einwohnerschwellenwerte erreichen. Dies dürfte schon aus rechtlichen Gründen nicht erreichbar sein. Die Passage ist zu streichen. Es ist gerade Natur des Landkreises, zwischen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Leistungskraft auszugleichen. Die Amtsdirektoren erwarten, dass das strikte Konnexitätsprinzip auch auf die interkommunale Aufgabenübertragung ausgedehnt wird. Die Aufgabenübertragung darf auch nicht von der Kassenlage abhängig gemacht werden. Die Amtsdirektoren können nicht erkennen, wie angesichts der vielen Einschränkungen eine, die gemeindliche Ebene stärkende Funktionalreform umsetzbar sein sollte?

9. Änderungsbedarf bei Mitwirkungsrechten der Ortsvorsteher nicht ersichtlich

Die Amtsdirektoren sehen bei den Mitwirkungsrechten der Ortsvorsteher in den Vertretungskörperschaften keinen Änderungsbedarf. Die im Entwurf der Beschlussempfehlung vorgesehene umfassende Ausweitung der Entscheidungsrechte der Ortsbeiräte bzw. Ortsvorsteher dürfte erhebliche Konflikte mit den Hauptorganen Gemeindevertretung und Hauptausschuss in den Städten und Gemeinden hervorrufen. Die Vorschläge wirken respektlos gegenüber den Mitgliedern der Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen. Bürgerinnen und Bürgern wird dadurch verschleiert, dass das zentrale Verwaltungsorgan einer Gemeinde deren Vertretungskörperschaft und nicht irgendwelche Beiräte sind.

10. Gründe für hauptamtlichen Ortsvorsteher nicht erkennbar

Ein Bedarf für hauptamtliche Ortsvorsteher wird nicht gesehen. Gründe für diesen Vorschlag sind nicht ersichtlich. Die Regelung führt zu erheblichen Kollisionen mit dem Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters. Es ist nicht erklärbar, dass in amtsangehörigen Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern ein Bürgermeister ehrenamtlich tätig ist, während in einem Ortsteil mit 3.000 Einwohnern einer amtsfreien Gemeinde der weitaus geringer Verantwortung tragende Ortsvorsteher sogar hauptamtlich beschäftigt werden kann. Die Wiedereinführung des Wortes „Ortsbürgermeister“ für diesen Personenkreis dürfte in der Bevölkerung den Eindruck vermitteln, dass ein Ortsteil wieder Gemeindequalität erlangen würde. Wenn dies gewollt sein sollte, müsste die Koalition Regelungen über die Ausgliederung von Ortsteilen aus großflächigen Einheitsgemeinden einführen.

11. Keine Finanzierung von Teilentschuldungsmaßnahmen aus dem Finanzausgleich

Im Übrigen stehen die Amtsdirektoren den Vorschlägen ablehnend gegenüber, aus dem Finanzausgleich eine Teilentschuldung von Kommunen mitzufinanzieren. Den Städten und Gemeinden würden nämlich dazu Mittel entzogen, die sie selbst für ihre auskömmliche Finanzierung benötigen.

Die Landesregierung erweckt mit diesem Schritt den Eindruck, der kommunale Anteil an der Verbundmasse überschreite momentan den kommunalen Bedarf. Diesem Eindruck wird entschieden entgegengetreten.

(Entwurf des Positionspapiers wurden von der in der Amtsdirektorenkonferenz am 26. Februar 2016 eingesetzten Arbeitsgruppe verfasst und innerhalb der Amtsdirektoren im Städte- und Gemeindebund Brandenburg abgestimmt).

Gegenüberstellung Amt und mögliche Amtsgemeinde

	Amt	Amtsgemeinde
Rechtsnatur	Von Mitgliedsgemeinden gebildete Bundkörperschaft (vgl. Zweckverband)	Gemeindeverband (vgl. Landkreis)
Vertretungskörperschaft	Setzt sich aus geborenen (ehrenamtliche Bürgermeister) und gekorenen (von den Gemeindevertretungen gewählten) aller Mitgliedsgemeinden zusammen	Unmittelbare Wahl durch Bevölkerung
Hauptverwaltungsbeamter	Wahl durch Amtsausschuss	Unmittelbare Wahl durch Bevölkerung
Hauptverwaltungsbeamter	Muss fachliche Voraussetzungen erfüllen	Es gelten die allgemeinen Wählbarkeitsvoraussetzungen
Trägerschaft Aufgaben	Gesetzlich zugewiesene Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten.	Gesetzlich zugewiesene Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten.
Trägerschaft gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben	Nur bei Übertragung durch die amtsangehörigen Gemeinden, mit Rückholmöglichkeiten	Noch unklar, wohl gesetzliche Aufgabenzuweisung u.a. Flächennutzungsplanung, Schulträgerschaften, Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung, überörtliche Sozial-, Kultur- und Sporteinrichtungen.
Aufgaben	Vollzug und Ausführung der Beschlüsse, Haushalts- und Kassenführung der amtsangehörigen Gemeinden	Vollzug und Ausführung der Beschlüsse, Haushalts- und Kassenführung der amtsangehörigen Gemeinden
Finanzierung	Keine Teilnahme am Finanzausgleich	Wohl wegen Art. 99 Satz 3 LV auch Einbeziehung in Finanzausgleich erforderlich
Finanzierung	Finanzierung durch Umlage	Finanzierung durch Umlage
Stellung der Gemeinden	Bleiben grundsätzlich Träger der Selbstverwaltungsaufgaben, steuern durch ihre Vertreter im Amtsausschuss Verwaltung	Geteilte Trägerschaft von Selbstverwaltungsaufgaben, Gemeinden haben keinen Einfluss in der Vertretungskörperschaft (vom Volk gewählte Vertreter sind Vertreter der gesamten Bürgerschaft)
Kurz-Charakterisierung	„Verwaltungsstelle“ der Gemeinde	Eigenständige Gebietskörperschaft und Verwaltung