

*Meine Heimat Brandenburg –
Kooperation statt Zwangsfusion*

**Beschluss Leitantrag
des 31. Landesparteitags**

CDU BRANDENBURG

1		
2	Inhaltsverzeichnis	
3		
4	I. Einleitung.....	2
5		
6	II. Bewertung des Leitbildentwurfs der Landesregierung	5
7	1. Funktionalreform	6
8	2. Reform der Landesverwaltung.....	8
9	3. Kreisgebietsreform	9
10	4. Gemeindereform.....	15
11		
12	III. CDU Alternative: Kooperation statt Zwangsfusion.....	17
13	1. Landesebene	17
14	2. Landkreisebene.....	18
15	3. Gemeindeebene	21
16	4. Kommunalfinanzen	21
17	5. Personalqualifizierung.....	23
18		
19		
20	Anlage 1: Bevölkerungsprognose für das Jahr 2030	24
21	Anlage 2: Personalstellen in Vollzeiteinheiten (VZE)	25
22	Anlage 3: Überblick über die Verwaltungseffizienz und die Schulden der Landkreise und	
23	kreisfreien Städte in Brandenburg.....	26
24		

25 I. Einleitung

26 Brandenburg hat vielfältige Traditionen in seinen Dörfern, Gemeinden, Städten und
27 Landkreisen. In den 26 Jahren seit der friedlichen Revolution und der Deutschen Einheit
28 hat sich aus diesen Traditionen ein Heimatgefühl der Brandenburger entwickelt. Bereits
29 1807 forderte Freiherr vom Stein in seiner Denkschrift, die Menschen aus allen Schichten
30 durch die Selbstverwaltung am öffentlichen Leben unmittelbar zu beteiligen. Nach den
31 Erfahrungen der Diktaturen des 20. Jahrhunderts, gewährleisteten die Brandenburgische
32 Landesverfassung und die Kommunalverfassung heute wieder eine starke kommunale
33 Selbstverwaltung in Brandenburg – von den Ortsbeiräten bis zu den Kreistagen. Diese
34 zentrale Errungenschaft der friedlichen Revolution ist ein hohes Gut, dem sich die CDU
35 Brandenburg in besonderer Weise verpflichtet fühlt.

36 Durch die Kreisgebietsreform von 1993 wurde die Zahl der 38 Landkreise und sechs kreis-
37 freien Städte auf 14 Landkreise und vier kreisfreie Städte reduziert. Es sollten Landkreise
38 mit 120.000 bis 150.000 Einwohnern gebildet werden, die mit durchschnittlich mehr als
39 2.000 Quadratkilometern die größten in Deutschland waren. Heute wird der Landkreis
40 Uckermark mit seinen 3.076,9 Quadratkilometern nur noch durch die großen Regional-
41 kreise in Mecklenburg-Vorpommern übertroffen. Die Gemeindegebietsreform von 2003
42 hatte die Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft zum Ziel. Dazu wurden Mindestein-
43 wohnerzahlen für amtsangehörige Gemeinden von 500 und für die Amtsverwaltungen
44 von 5.000 Einwohnern festgelegt. Entsprechendes sollte nach den Leitlinien der Landes-
45 regierung für die amtsfreien Gemeinden gelten. Das Land Brandenburg hat gegenwärtig
46 144 amtsfreie Gemeinden und 52 Ämter mit 270 amtsangehörigen Gemeinden. Diese
47 Struktur hat sich in der Praxis bewährt, obgleich mehrere Gemeinden, Ämter und Land-
48 kreise die damals definierten Mindesteinzwohnerzahlen heute nicht mehr aufweisen.

49 Die Diskussion um eine erneute Verwaltungsstrukturreform ist durch den sich abzeich-
50 nenden demografischen Wandel in Brandenburg angestoßen worden. Bedingt durch
51 Wanderungsbewegungen vor allem in den 1990er Jahren und durch geburtenschwache
52 Jahrgänge verändert sich die Bevölkerungsdichte im Land. Während zahlreiche Kommu-
53 nen in der Hauptstadtregion erhebliche Bevölkerungszuwächse verzeichnen, sinkt die
54 Einwohnerzahl auf dem Land. Zum Jahresende 2014 beträgt die Einwohnerzahl des Lan-
55 des Brandenburg rund 2,46 Millionen. Das Amt für Statistik und das Landesamt für Bauen
56 und Verkehr prognostizieren rund 2,31 Millionen Einwohner für das Jahr 2030. Eine ver-
57 stärkte Flüchtlingsaufnahme kann sich auf die Bevölkerungsentwicklung sowie auf die
58 Geburtenrate und die Altersstruktur positiv auswirken. Trotzdem wird sich die Verwal-
59 tung der Zukunft gerade in den ländlichen Regionen auf weniger und erheblich ältere
60 Bürger einstellen müssen.

61 Wirtschaftlich hat sich Brandenburg in den letzten Jahrzehnten beständig weiterentwi-
62 ckelt. Obwohl der Solidarpakt im Jahr 2019 ausläuft und sich die Zuweisungen der Euro-
63 päischen Union verringern, kann mit einem Anstieg der jährlichen eigenerwirtschafteten
64 Einnahmen von 6,1 Milliarden Euro in 2014 auf 7,6 Milliarden Euro in 2019 gerechnet
65 werden. Bei den Kommunen wird ein Anstieg von 1,8 auf 2,1 Milliarden Euro erwartet.
66 Außerdem konnten die Gemeinden, Städte und Landkreise im Zeitraum von 1999 bis
67 2014 ihre Gesamtschuldenlast in den Kernhaushalten von rund 1,8 auf 1,2 Milliarden Euro
68 erheblich senken. Die Kassenkredite sind seit 1999 allerdings von etwa 130 auf rund

69 780 Millionen Euro angestiegen, insbesondere in den Städten Brandenburg an der Havel,
70 Cottbus, Eisenhüttenstadt, Frankfurt (Oder) und Forst. Die meisten Landkreise weisen
71 jedoch einen im Bundesvergleich niedrigen Schuldenstand auf. Das Land Brandenburg ist
72 mit rund 18,4 Milliarden Euro hoch verschuldet. In der Gesamtbewertung stellt sich die
73 Verschuldungslage folglich differenziert dar.¹

74 Auch die Verwaltungseffizienz weist große regionale Unterschiede auf. Während im Land
75 18,5 Personalstellen in Vollzeiteneinheiten (VZE) auf 1.000 Einwohner im Kernhaushalt
76 kommen, haben die Landkreise einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände
77 durchschnittlich 15,86 VZE. Einwohnerstarke Landkreise weisen gegenüber den einwoh-
78 nerschwachen Kreisen regelmäßig eine größere Verwaltungseffizienz auf. Die besten
79 Effizienzwerte haben die kreisfreien Städte mit einem Durchschnittswert von 13,23 VZE.²
80 Genauere Analysen zeigen, dass die Verwaltungseffizienz nicht nur von der Anzahl der
81 Einwohner, sondern auch von weiteren Faktoren wie Bevölkerungsdichte, der konkreten
82 Einwohnerverteilung im Raum und von den jeweiligen organisatorischen Entscheidungen
83 der Kommunen abhängt.

84 Auf dieser Grundlage stellt die CDU Brandenburg fest, dass die Gemeinden, Städte und
85 Ämter des Landes grundsätzlich ein hohes Maß an Verwaltungskraft und politischer Ge-
86 staltungsfähigkeit besitzen. Dies gilt auch für die Landkreise und kreisfreien Städte, die
87 effektiv und bürgernah ihre Aufgaben erfüllen. Gegenwärtig gibt es keine strukturellen
88 Defizite bei der fach- und sachgerechten Aufgabenerledigung. Die Kommunen sind be-
89 strebt, ihre Haushalte zu konsolidieren und sich solide aufzustellen.

90 Die derzeit bestehenden Gemeinden, Städte und Landkreise prägen das Heimatgefühl
91 vieler Brandenburger und bilden in der Regel den organisatorischen Rahmen für ehren-
92 amtliches Engagement. Viele Bereiche des privaten, wirtschaftlichen und öffentlichen
93 Lebens orientieren sich an den Strukturen. So richten unter anderem Feuerwehren, Spar-
94 kassen, Sportvereine, Busse im regionalen Nahverkehr, Verbände und auch politische
95 Parteien ihre Gliederungen an den Landkreisen und Gemeinden aus. Die aktuelle Verwal-
96 tungsstruktur gehört somit zur Lebenswirklichkeit und bestimmt die Identifikation mit
97 der eigenen Heimatregion ganz entscheidend.

98 Die Bevölkerungsentwicklung und die finanziellen Perspektiven des Landes erfordern
99 eine offene und konstruktive Auseinandersetzung über die Chancen und Risiken einer
100 Verwaltungsreform. Es besteht durchaus Veränderungsbedarf, damit die Verwaltungs-
101 dienstleistungen für die Bürger und Unternehmen unseres Landes auch in Zukunft zügig
102 und bürgernah in hoher Qualität erbracht werden können. Eine Verwaltungsstrukturen-
103 reform darf jedoch kein Selbstzweck sein, sondern muss dabei immer den Lebensalltag der

¹Ministerium der Finanzen Brandenburg, Steuerschätzung vom November 2015, MdF-Vorlage 37/15, S. 10 und 12; Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2015, S. 86; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht – Schulden der öffentlichen Haushalte und der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg am 31.12.2014, S. 10; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich zum 31.12.2012 vom August 2014.

²Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht – Personal der Gemeinde und Gemeindeverbände im Land Brandenburg am 30.06.2013, S. 26; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht – Regionalisierte Ergebnisse des Personals im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg am 30.06.2012, S. 6.

104 Bürger in den Mittelpunkt stellen. Es gilt nicht nur dafür Sorge zu tragen, dass gleichwer-
105 tige Lebensverhältnisse und leistungsfähige Verwaltungseinheiten in der Fläche auf-
106 rechterhalten, sondern auch die Traditionen und Bindungen sowie demokratische Teilha-
107 be am gesellschaftlichen Leben berücksichtigt werden.

108 **Deshalb gelten für die CDU Brandenburg die folgenden Prämissen:**

- 109 • Die gewachsene Heimatverbundenheit und die regionale Identität in den Ge-
110 meinden, Städten und Landkreisen sind bei allen Veränderungen zu berücksichti-
111 gen.
- 112 • Eine hohe Lebensqualität muss trotz des demografischen Wandels weiterhin in
113 Stadt und Land gewährleistet werden.
- 114 • Die vier kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder)
115 und Potsdam haben eine herausragende Ankerfunktion in der Fläche, die erhalten
116 und gestärkt werden muss.
- 117 • Verwaltungseffizienz, Bürgernähe und der bürgerschaftlich-demokratischen Teil-
118 habe insbesondere in den kommunalpolitischen Vertretungen sind zwei gleich-
119 rangige Ziele.
- 120 • Die kommunale Selbstverwaltung muss auch nach Reformmaßnahmen durch bür-
121 gernahe Verwaltungsstrukturen erhalten bleiben und schnelle, qualitativ hoch-
122 wertige Verwaltungsdienstleistungen für Bürger und Unternehmen gewährleis-
123 ten.
- 124 • Die Erreichbarkeit von Verwaltung über verschiedene Kanäle muss im Landesor-
125 ganisationsgesetz, in der Kommunalverfassung, bei der Landes- und Regionalpla-
126 nung, der ÖPNV-Planung, beim Breitbandausbau und beim Stadt-Umland-
127 Wettbewerb viel stärker berücksichtigt werden. Dies muss insbesondere durch
128 eine Offensive für ein professionell unterstütztes E-Government auf Landes- und
129 Kommunalebene auf Grundlage einheitlicher Standards vorangetrieben werden.
- 130 • Personalgewinnung und -entwicklung in der Verwaltung bedürfen im Hinblick auf
131 sinkende Bewerberzahlen einer stärkeren Beachtung.
- 132 • Vor der Reform von Verwaltungsstrukturen müssen eine sinnvolle Funktionalre-
133 form und eine Entbürokratisierungsinitiative stehen. Grundlage dafür ist eine um-
134 fassende Aufgabenkritik.
- 135 • Es gilt das Prinzip: Freiwilligkeit ohne Fusionszwang.
- 136 • Die Gemeinwohlgründe nach Art. 98 der Verfassung des Landes Brandenburg
137 müssen klar benannt werden. An sie sind hohe Anforderungen zu stellen.
- 138 • Der Mehrbelastungsausgleich für die zu übertragenden Aufgaben muss die anfal-
139 lenden Kosten der Kommunen decken.
- 140 • Bei einer Verwaltungsstrukturreform muss die kommunale Kooperation als milde-
141 res Mittel gegenüber der Gebietsreform bevorzugt werden.
- 142 • Die Reform der Landesverwaltung ist ein wichtiger Bestandteil und darf nicht
143 ausgeklammert werden.
- 144 • Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen und des Landes müssen gesi-
145 chert sowie die Schulden und Haushaltsdefizite nachhaltig abgebaut werden.
- 146 • Vorgeschlagene Maßnahmen zur Reform der Verwaltungsstrukturen dürfen nur
147 auf Grundlage wissenschaftlich fundierter und nachweisbarer Einspar- und Opti-
148 mierungseffekte durchgeführt werden.

149 II. Bewertung des Leitbildentwurfs der Landesregierung

150 Das Leitbild der Landesregierung für die Verwaltungsstrukturreform 2019 erfüllt die Vor-
151 gaben des Abschlussberichts der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesver-
152 waltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ vom 26. September
153 2013 überwiegend nicht. Auch bleibt er selbst hinter dem Beschluss der Regierungsfrak-
154 tionen vom 17. Dezember 2014 (Drucksache 6/247) zurück.

155 Die als Dialogveranstaltungen angekündigten Leitbildkonferenzen waren kein wirklicher
156 Bürgerdialog sondern eher eine „Frontalbesuchung“ durch Innen- und Finanzminister.
157 Dem Landtag liegt bis heute keine Auswertung der Leitbildkonferenzen seitens der Lan-
158 desregierung vor.

159 **Keine Renditebetrachtung für Brandenburg.** Außerdem hat die Landesregierung dem
160 Landtag weder eine Renditebetrachtung hinsichtlich ihrer vorgeschlagenen Kreisgebiets-
161 und Gemeindereform vorgelegt, noch die finanzielle Einsparungen und Verbesserungen
162 bei der Verwaltungseffizienz fachlich unterlegt. Das Ausmaß und Tempo einer Kostenre-
163 duzierung lassen sich so nicht abschätzen, sofern es diese überhaupt gibt.

164 **Auswirkung des demografischen Wandels bleibt unberücksichtigt.** Im Vergleich zur
165 Bevölkerungsprognose 2011 mit einer Prognosezahl von etwa 2,25 Millionen Einwohnern
166 im Jahr 2030 wird diese in der Prognose 2015 um 63.184 und in einer alternativen Prog-
167 nose um 151.341 Personen angehoben. Im Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stif-
168 tung ist die Prognosezahl um 111.611 Personen höher eingestuft worden(**Anlage 1: Be-
169 völkerungsprognose für das Jahr 2030**). Alle bisherigen Vorhersagen berücksichtigen
170 jedoch nicht die aktuelle Flüchtlingssituation. Die Bevölkerungsprognose hat konkrete
171 Auswirkungen auf die im Leitbild der Landesregierung festgelegten Regeleinwohnerzah-
172 len für die Landkreise. Beispielsweise überschreiten die Landkreise Barnim und Märkisch-
173 Oderland nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung die Regeleinwohnerzahl von
174 175.000 Einwohnern. Die Landkreise Havelland und Teltow-Fläming überschreiten nach
175 der Bevölkerungsprognose 2015 die in der Ausnahmemöglichkeit festgelegten 150.000
176 Einwohner. Dies würde unter der Bevölkerungsprognose 2015 ebenfalls bei einer Fusion
177 des Landkreises Prignitz mit Ostprignitz-Ruppiner gelten.

178 **Interessen der Bürger, Ehrenamtlichen und Bediensteten nicht einbezogen.** Der de-
179 mografische Wandel führt nicht nur zu einem Rückgang der Einwohnerzahlen, sondern
180 umfasst auch das Älterwerden der Menschen. Mit zunehmendem Alter ist vor allem die
181 Mobilität eine große Herausforderung und viele ältere Brandenburger leben gerade in
182 den ländlichen Regionen. Die Interessen kommunalpolitischen Ehrenamtlichen und auch
183 der Verwaltungsbediensteten sind bei einer Reform zu berücksichtigen. Wenn Reform-
184 maßnahmen zu mehr Bürgernähe und verbesserter Dienstleistungsqualität sowie zu mehr
185 Effizienz führen sollen, dann müssen die Interessen der Betroffenen konkret formuliert
186 und durch aktives Engagement und eigenverantwortliches Agieren in den Reformprozess
187 einbezogen werden. Dies ist bislang nicht der Fall.

188 **Wirtschaftliche Bedeutung und Gestaltungskraft ignoriert.** Außerdem bleibt in dem
189 Leitbild die positive wirtschaftliche Entwicklung und die Gestaltungskraft unserer Land-
190 kreise, kreisfreien Städte, Gemeinden und Städte weitgehend unberücksichtigt. Kritisiert

191 werden muss, dass die Funktionalreform die Landesverwaltung ausspart und sich nur auf
192 die Ebene Kreise und der Gemeindereform bezieht.

193 1. Funktionalreform

194 Zusammenfassung der Kritik:

- 195 • Die im Leitbild vorgeschlagene Aufgabenübertragung von der Landes- auf die
196 Kommunalebene rechtfertigt nicht die Bildung großer Regionalkreise und die Ein-
197 kreisung der kreisfreien Städte.
- 198 • Eine tiefgehende Aufgabenkritik wurde bisher nicht durchgeführt.
- 199 • Die im Leitbild festgelegte Beschränkung des Mehrbelastungsausgleichs durch
200 das Land auf die Finanzmittel des Jahres 2014 für die zu übertragenden Aufgaben
201 sichert keine ausreichende Finanzierung dieser Aufgaben.
- 202 • Die Übertragung von lediglich neun Aufgaben auf die Gemeindeebene rechtfertigt
203 nicht die Bildung großer Flächengemeinden mit Hauptverwaltungen von
204 mindestens mindestens 12.000 Einwohnern in der Hauptstadtregion und 8.000
205 auf dem Land.

206 Die Landesregierung strebt in Brandenburg die Bildung großer Regionalkreise und Flä-
207 chengemeinden im Grenzbereich der verfassungsmäßigen Legitimität an. Dies ist aus
208 Sicht der CDU Brandenburg, wie auch die zwangsweise Einkreisung der kreisfreien Städ-
209 te, nicht sinnvoll. Eine Kreisgebiets- und Gemeindereform in dem von der Landesregie-
210 rung angestrebten Umfang wird durch die im Leitbild vorgelegte Funktionalreform nicht
211 gerechtfertigt.

212 Im Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 wurden 7 bis 10 Landkreise und eine
213 Regeleinwohnerzahl bei den gemeindlichen Hauptverwaltungen von 10.000 Einwohnern
214 beschlossen. Die CDU gab im Oktober 2013 dagegen ein Sondervotum mit eigenen Posi-
215 tionen ab, in dem insbesondere der geforderte Fusionszwang abgelehnt wurde. Die En-
216 quete-Kommission 5/2 hatte eine umfassende Funktionalreform als ein zentrales Kriteri-
217 um eingefordert, damit die kommunale Selbstverwaltung gestärkt wird. Aus Sicht der
218 Enquete-Kommission war ein Höchstmaß an Kommunalisierung anzustreben.³ Dies wurde
219 auch durch den Landtagsbeschluss der Regierungsfractionen vom 17. Dezember 2014
220 (Drucksache 6/247) eingefordert und durch den Innenminister bekräftigt: „Nur vor dem
221 Hintergrund einer möglichst umfassenden Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene lässt
222 sich eine flächendeckende Kreisgebietsreform im Land Brandenburg überhaupt rechtfertigen.“⁴
223

224 **Keine umfassende Aufgabenverlagerung auf die Landkreise.** Im Leitbild ist eine umfas-
225 sende Aufgabenverlagerung jedoch nicht zu enthalten. Aufgaben mit insgesamt 3.088
226 Personalstellen sind durch die Enquete-Kommission 5/2 als von der Landes- auf die
227 Kommunalebene übertragbar bewertet worden, während das Leitbild lediglich Aufgaben

³Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 7, 39 ff., 95 und Anlage 6.

⁴ Pressemitteilung vom 17. Februar 2015

228 mit bis zu 1.700 Stellen umfasst (**Anlage 2: Personalstellen in Vollzeitereinheiten**).⁵ Die
229 von der Landesregierung vorgeschlagene Aufgabenübertragung von der Landes- auf die
230 Kommunalebene umfasst lediglich etwas mehr als 3 Prozent des gesamten Landesperso-
231 nals. Viele dieser Aufgaben betreffen nur den Randbereich der kommunalen Tätigkeit und
232 können wegen ihres geringen Umfangs von den Landkreisen und kreisfreien Städten
233 schon heute erfüllt werden.

234 **Keine angemessene Aufgabenkritik.** Darüber hinaus gab bisher keine angemessene
235 Aufgabenkritik, sondern lediglich eine Auflistung. Die Reduzierung und Entbürokratisie-
236 rung von Aufgaben hat keine Rolle gespielt. Damit ist die gesamte Funktionalreform ist
237 völlig unausgereift.

238 Die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Forst umfassen beispielsweise die personell um-
239 fangreichsten Aufgabenübertragungen im Leitbild. In einer Anhörung im Landtag Bran-
240 denburg wurde die allgemeine Übertragung dieser Aufgaben kritisiert und zumindest
241 eine konkrete Überprüfung der einzelnen Aufgaben gefordert. Diese ist bisher nicht
242 durchgeführt worden.⁶

243 **Keine ausreichende Finanzierung der Aufgaben.** Bei der Finanzierung der von der Lan-
244 des- auf die Kommunalebene zu übertragenden Aufgaben gilt zudem das strikte Konnexi-
245 tätsprinzip. Die im Leitbild festgelegte Beschränkung des Mehrbelastungsausgleichs auf
246 die Finanzmittel des Jahres 2014 für die zu übertragenden Aufgaben ist keine ausreichen-
247 de Grundlage. Auch möglicherweise gewährte Zuschüsse für Standardanpassungen
248 schaffen keine Abhilfe. Die Landkreise und kreisfreien Städte werden gezwungen, entste-
249 hende Mehrkosten durch Gebühren auf die Bürger umzulegen, die Kosten zu Lasten von
250 Haushaltsdefiziten selbst zu tragen oder durch eine höhere Kreisumlage auf die Städte
251 und Gemeinden umzulegen.

252 Die kommunale Selbstverwaltung kann nicht nur durch den Entzug, sondern auch durch
253 die Übertragung von Aufgaben gefährdet sein. Insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber
254 materiell staatliche Aufgaben den Kommunen als Selbstverwaltungsaufgaben zuweist
255 und damit Verwaltungskapazitäten gebunden werden. Resultat ist weniger Raum für ori-
256 ginäre Selbstverwaltungsangelegenheiten

257 **Keine umfassende Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden und Städte.** Weiterhin
258 bleibt das Leitbild erheblich hinter der von der Enquete-Kommission 5/2 befürworteten
259 Aufgabenübertragung von der Landkreis- auf die Gemeindeebene zurück. Es soll lediglich
260 ein Bruchteil des empfohlenen Aufgabenumfangs übertragen werden. Im Leitbild ist die
261 Übertragung von neun Aufgaben festgelegt, während die Enquete-Kommission die Über-
262 tragung von 17 und die vertiefte Prüfung von vier Aufgaben empfohlen hat.⁷ Aus Sicht
263 der CDU Brandenburg rechtfertigt der nach dem Leitbild zu übertragende Aufgabenum-
264 fang keine Kreisgebiets- und Gemeindereform und erst recht keine Einkreisung der kreis-
265 freien Städte. Die CDU Brandenburg schlägt mildere Reformmittel innerhalb der jetzigen

⁵Prof. Dr. Jörg Bogumil/Falk Ebinger, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesauf-
gaben in Brandenburg, S. 96 f.; Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und
Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 60 ff.

⁶Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2015, Kommunalisierung der Umweltverwaltung, S. 89 ff.

⁷Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah,
effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 63 ff.

266 Kommunalstrukturen vor (siehe hierzu unter III.). Darüber hinaus muss im Rahmen der
267 Funktionalreform eine tiefgehende Aufgabenkritik durchgeführt werden. Auch sollte
268 durch eine ausdrückliche finanzielle Garantie des Landes auf betriebsbedingte Kündigun-
269 gen im Reformprozess verzichtet werden.

270 **2. Reform der Landesverwaltung**

271 Zusammenfassung der Kritik:

- 272 • Im Leitbild fehlt die Reform der Landesverwaltung.
- 273 • Die Prüfung der Einrichtung eines Landesfachamtes beziehungsweise der Bündelung
274 artverwandter Politikfelder und eine deutliche Reduzierung der Anzahl der
275 Fachämter wurden bisher nicht durchgeführt.

276 Im Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 heißt es, dass auch im Hinblick auf die
277 Landesfinanzen Handlungsbedarf für eine umfassende Strukturreform auf Landesebene
278 besteht. In Anbetracht der demografischen Entwicklung, des eingeleiteten Personalab-
279 baus und einer umfassenden Funktionalreform soll sich die Landesregierung in erster
280 Linie auf die Gewährleistung und Steuerung der Erledigung der Aufgaben beschränken.
281 Im Zuge der Verwaltungsneuordnung ergeben sich für das Landesamt für Bauen und Ver-
282 kehr, das Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung, den
283 Landesbetrieb Forst, die Staatlichen Schulämter, das Landesamt für Soziales und Versor-
284 gung, das Landesamt für Arbeitsschutz, das Landesamt für Denkmalpflege und Archäolo-
285 gisches Landesmuseum und für das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbrau-
286 cherschutz umfangreiche Veränderungen.⁸

287 **Fehlende Reform der Landesverwaltung.** Die Enquete-Kommission 5/2 hat deshalb die
288 Prüfung der Einrichtung eines Landesfachamtes empfohlen, das als Landesoberbehörde
289 mit Vollzugsaufgaben, nicht jedoch mit Aufsichtsbefugnissen betraut sein soll. Alternativ
290 sollte die Bündelung artverwandter Politikfelder und eine deutliche Reduzierung der An-
291 zahl der Fachämter geprüft werden. Der Landtagsbeschluss der Regierungsfractionen
292 (Drucksache 6/247) fordert ebenfalls die Reform der Landesverwaltung ein. Dem wird das
293 Leitbild der Landesregierung nicht gerecht, das diese Reformvorschläge nicht aufgreift
294 und lediglich eine weitere Bündelung der Serviceaufgaben vorsieht. Dies hängt wohl da-
295 mit zusammen, dass die Landesregierung keine umfassende Funktionalreform vorge-
296 schlagen hat.

⁸Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 12, 115 ff.

297 **3. Kreisgebietsreform**

298 Zusammenfassung der Kritik:

- 299 • Die von der Landesregierung geplanten riesigen Regionalkreise werden dem De-
300 mokratieprinzip nicht gerecht, weil sich damit die Wahrnehmung kommunalpoli-
301 tischer Ehrenämter, die räumliche Überschaubarkeit des Kreisgebiets und die
302 Bürgernähe massiv verschlechtern.
- 303 • Dem Leitbild fehlt es an fundierten Darstellungen der derzeitigen Lage und eine
304 darauf basierende Optimierungsanalyse mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der
305 Landkreise und kreisfreien Städte zu steigern.
- 306 • Es ist völlig unklar, ob nach einer Landkreisfusion eine wesentlich höhere Verwal-
307 tungseffizienz im Vergleich den bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten
308 erreicht werden kann.
- 309 • Die Regeleinwohnerzahl für Landkreise und kreisfreie Städte von 175.000 Ein-
310 wohnern hat die Regierung völlig willkürlich ausgewählt.
- 311 • Das Leitbild spricht zwar von einer Teilentschuldung und Standardanpassungszu-
312 schüssen, enthält jedoch für die jährlichen Haushaltsdefizite von einigen Kom-
313 munen keine Lösung.
- 314 • Es gibt keine Hinweise darauf, dass durch eine kommunale Gebietsreform die Fi-
315 nanzlage der Landkreise und kreisfreien Städte dauerhaft konsolidiert werden.
- 316 • Den Ansatz die Kommunen mit ihrem eigenen Geld zu entschulden, lehnen wir
317 ab.

318 Die Vorgaben des Leitbilds der Landesregierung (Regeleinwohnerzahl 175.000 Einwohner
319 bezogen auf das Jahr 2030, Flächenobergrenze von 5.000 km² und die sternförmige Sek-
320 toralausrichtung der Landkreise um Berlin haben zur Folge, dass Brandenburg an der Havel,
321 Cottbus und Frankfurt (Oder) als Oberzentren ihren Status der Kreisfreiheit verlieren.
322 Die Landkreise Barnim, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Havelland, Märkisch-Oderland,
323 Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz, Spree-Neiße, Teltow-
324 Fläming und Uckermark erreichen nach den Vorgaben des Leitbilds nicht die Regelein-
325 wohnerzahl und sind deshalb von der Kreisgebietsreform betroffen. Die Landkreise Ober-
326 havel und Potsdam-Mittelmark überschreiten die Regeleinwohnerzahl und haben mithin
327 keinen Reformbedarf. Unklar ist, ob für Landkreise ohne Reformbedarf eine Aufnahme-
328 pflicht gegenüber Landkreisen und kreisfreien Städten mit Reformbedarf besteht. Nach
329 neueren Prognosen haben die Landkreise Barnim und Märkisch-Oderland ebenfalls kei-
330 nen Reformbedarf.

331 Die CDU Brandenburg lehnt die zwangsweise Durchführung einer Kreisgebietsreform
332 und die Einkreisung der kreisfreien Städte aus folgenden Gründen ab.

333 **a) Größe und Distanz im Hinblick auf bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe**

334 In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Landkreise und kreisfreien
335 Städte das Recht haben, ihre Belange im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ei-
336 genständig zu regeln. Dabei sind insbesondere die Faktoren

- 337 • Größe, Distanz und Mobilität,
- 338 • Heimatverbundenheit und Identität,
- 339 • Raumbezug sowie regionale und örtliche Überschaubarkeit,
- 340 • Teilhabe am demokratischen Prozess und kommunalpolitisch-ehrenamtliche Tä-
341 tigkeit

342 von großer Bedeutung. Diese Gesichtspunkte sprechen gegen die Bildung von großen
343 Regionalkreisen.

344 **Ehrenamtlicher Tätigkeit im Kreistag wird keine Beachtung geschenkt.** Mit dem Urteil
345 vom 26. Juli 2007 hat das Landesverfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern (Ur-
346 teil vom 26. Juli 2007 - LVerfG 9 - 17/06) entschieden, dass die Kreisgebietsreform in
347 Mecklenburg-Vorpommern wegen des Verstoßes gegen das kommunale Selbstverwal-
348 tungsrecht verfassungswidrig ist. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch das Lan-
349 desverfassungsgericht in doppelter Hinsicht definiert: Neben rationeller Aufgabenerfül-
350 lung ist die bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung ein weiteres Merkmal.
351 Wird bei einer Kreisgebietsreform eine der beiden tragende Komponenten als Regelungs-
352 ziel in den Vordergrund gestellt, so ist eine verfassungsgerichtliche Kontrolle notwendig,
353 ob auch der anderen Komponente hinreichend Beachtung geschenkt worden ist. Bei
354 Landkreisen muss die Fläche so ausgestaltet sein, dass es den Bürgern typischerweise
355 noch möglich ist, zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen
356 auszuüben.

357 Die rationelle Aufgabenerfüllung und die Verwaltungseffizienz werden im Leitbild in
358 Brandenburg in den Vordergrund gestellt, während die bürgerschaftlich-demokratischen
359 Teilhabe vernachlässigt wird. Das Leitbild verweist zwar auf eine zweite Entscheidung des
360 Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, wonach der Landkreis Mecklen-
361 burgische Seenplatte als der größte Landkreis in Deutschland mit einer Fläche von 5.468
362 Quadratkilometern noch statthaft sei. Argumente der räumlichen Überschaubarkeit und
363 Distanz werden nicht berücksichtigt. In Brandenburg sollen durch Kreisfusionen und
364 durch die sektorale Ausrichtung der Kreise um Berlin langgezogene Landkreise mit Dis-
365 tanzen von bis zu 130 Kilometern Luftlinie entstehen. Darüber hinaus werden die Distan-
366 zen zu den neuen Kreissitzen in einigen Regionen auf bis zu 90 Kilometer anwachsen und
367 viele Einwohner im Fernbereich der Kreisstadt leben. Beispielsweise würden in einem
368 Landkreis Barnim-Uckermark im Jahr 2020 etwa 26,5 Prozent, also 77.601 Einwohner
369 mehr als 40 Kilometer Luftlinie von einem möglichen Kreissitz in Eberswalde entfernt
370 wohnen. In den derzeitigen Landkreisen Barnim und Uckermark leben die Einwohner re-
371 gelmäßig im Nahbereich des Kreissitzes. Durch eine erneute Kreisgebietsreform in Bran-
372 denburg entstehen Distanzen vergleichbar zu den vor dem Landesverfassungsgericht
373 Mecklenburg-Vorpommern gescheiterten Regionalkreisen. In langgezogenen Branden-
374 burger Sektoralkreisen würde wegen der großen Entfernungen insbesondere zu den
375 Kreissitzen und der Umfassung verschiedener Regionen und Kulturräume die Überschau-

376 barkeit des Raums verloren gehen und die bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe er-
377 heblich erschwert werden. Aus diesen Gründen wurde beispielsweise in Sachsen die
378 Höchstflächengrenze der Landkreise auf etwa 3.000 Quadratkilometer festgesetzt.⁹

379 **Demokratieprinzip wird vernachlässigt.** Unter den Voraussetzungen der im vorgeschla-
380 genen Kreisgebietsreform entstehen Landkreise mit weit über 4.000 Quadratkilometern
381 Fläche und erheblichen Distanzen. Dies wird dem Demokratieprinzip nicht gerecht. In
382 solchen Landkreisen fehlt es an kommunalpolitischer Ehrenamtsfreundlichkeit und Bür-
383 gernähe. Die angestrebten Regionalkreise können schwerlich als Schule der Demokratie
384 wirken, wenn faktisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausge-
385 schlossen sind. Die weiten Fahrtwege zum Kreistag würden es vielen Menschen in Bran-
386 denburg aus zeitlichen Gründen nicht mehr ermöglichen, ein Kreistagsmandat wahrzu-
387 nehmen. Gleiches gilt, wenn diejenigen, die es wahrnehmen, die Erkenntnisse für verant-
388 wortliche Entscheidungen nicht verlässlich gewinnen können, weil sie die Gemeinden mit
389 ihren Besonderheiten nur noch schwer im Blick haben. Mithin kann nicht mehr von einem
390 Aufbau der Demokratie von unten nach oben gesprochen werden. Bürgernähe zeichnet
391 sich zudem durch eine institutionelle Nähe der kommunalpolitischen Vertretungen sowie
392 der Verwaltung und ihrer obersten Entscheidungsträger aus. Kreistagssitzungen, Fach-
393 mitarbeiter in der Verwaltung und selbst der Landrat müssen für die Bürger erreichbar
394 sein.

395 **Konfliktpotential in Kreistagen durch große Regionalkreise.** Darüber hinaus werden in
396 Kreistagen Entscheidungen getroffen, von denen die Entwicklung bestimmter Landkreis-
397 regionen abhängt. Aufgrund des demografischen Wandels sind die jeweiligen Gebiete in
398 einem großen Regionalkreis unterschiedlich stark im Kreistag vertreten. Dies könnte sich
399 für Städte und Gemeinden in den bevölkerungsschwachen Regionen im Hinblick auf die
400 Stimmverteilung im Kreistag nachteilig auswirken. Räumliche Interessensgemeinschaften
401 würden bei wichtigen Finanz- und Infrastrukturentscheidungen in den Kreistagen eine
402 entscheidende Rolle spielen. Dadurch könnte die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der
403 Landkreise beeinträchtigt werden.

404 **b) Verwaltungseffizienz, Haushaltsdefizite und Schulden**

405 **Willkürlich gegriffene Regeleinwohnerzahl.** Ein weiteres Problem ist die Mehrfachneu-
406 gliederung der Brandenburger Landkreise nach der Kreisgebietsreform von 1993. Damals
407 hatte der Landesgesetzgeber festgelegt, dass eine Balance zwischen bürgerschaftlich-
408 demokratischer Teilhabe und Verwaltungseffizienz in den Landkreisen durch Einwohner-
409 zahlen von 120.000 bis 150.000 Einwohner erreicht werden kann. Die kreisfreien Städte
410 Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam wurden der Regelein-
411 wohnerzahl von 120.000 Einwohnern nicht unterworfen. Nur Eisenhüttenstadt und die
412 Stadt Schwedt/Oder wurden eingekreist. Diese grundsätzliche Entscheidung des Gesetz-
413 gebers soll durch das Leitbild mit der willkürlich gegriffenen Regeleinwohnerzahl von
414 175.000 Einwohnern für Landkreise und kreisfreie Städte aufgehoben werden. Eine Be-
415 gründung hierfür wird nicht gegeben. Die Willkürlichkeit wird beispielsweise durch den
416 Parteitagsbeschluss der LINKEN vom November 2015 bestätigt, diese auf 150.000 Ein-
417 wohner festzusetzen.

⁹Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministerium des Innern vom 23.01.2008, Nr. 005/08.

418 **Keine Defizitanalyse trotz erhöhter Anforderungen.** Die von der Landesregierung an-
419 gestrebte Neugliederung löst erhöhte Anforderungen an einen erneuten Umbau der
420 Kreisgebietsstrukturen aus. Die erste Kreisgebietsreform hat einen doppelten Vertrau-
421 ensschutz geschaffen, einerseits der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden in
422 längerfristig wirksame Festlegungen und Investitionen sowie andererseits der Bürger in
423 die Beständigkeit einmal getroffener staatlicher Organisationsmaßnahmen. Deshalb be-
424 steht aus Sicht der CDU Brandenburg die Pflicht, eine Analyse der Defizite der gegenwärtigen
425 Kreisstrukturen und ihrer Leistungsfähigkeit für die kommunale Selbstverwaltung
426 durchzuführen. Durch eine solche Analyse muss die Notwendigkeit der angestrebten
427 Reform belegt werden. Dem Leitbild liegt das wichtige Element der verfassungsgebote-
428 nen Sachverhaltsaufklärung und eine darauf basierende Optimierungsanalyse zur Steige-
429 rung der administrativen Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte nicht
430 zugrunde.

431 **Zweifel an wesentlich besserer Verwaltungseffizienz nach Kreisgebietsreformen.** Die
432 gegenwärtige Verwaltungseffizienz und die Finanzen der Landkreise und kreisfreien Städ-
433 te in Brandenburg (**Anlage 3: Überblick über die Verwaltungseffizienz und die Schul-**
434 **den der Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg**) machen deutlich, dass die
435 Bildung von großen Regionalkreisen und die Einkreisung der kreisfreien Städte nicht
436 schematisch durch die Festsetzung einer neuen Regeleinwohnerzahl erfolgen sollten.
437 Verwaltungseffizienz ergibt sich nicht nur aus einer hohen Einwohnerzahl in einem Land-
438 kreis oder einer kreisfreien Stadt, sondern auch aus der Dichte der Bevölkerung, ihrer
439 Verteilung im Raum und den Organisationsentscheidungen der jeweiligen Kommunen.
440 Die kreisfreien Städte zeigen – mit Abstrichen in Frankfurt (Oder) – einen deutlichen
441 Effizienzvorteil in der Gesamtbetrachtung gegenüber dem Land und den Landkreisen
442 einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände. Neun von 14 Landkreisen haben
443 auf 1.000 Einwohner weniger als sechs Personalstellen in VZE und sind hinsichtlich der
444 Verwaltungseffizienz gut aufgestellt. Der Landkreis Oberspreewald-Lausitz hat auf Kreis-
445 ebene trotz einer wesentlich geringeren Einwohnerzahl eine vergleichbare Verwaltungs-
446 effizienz wie Oberhavel, unter Berücksichtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände
447 sogar einen besseren Wert. Für vergleichbar effiziente Strukturen müsste der Landkreis
448 Ostprignitz-Ruppin 250 Personalstellen abbauen. Dieser ist jedoch flächenmäßig wesent-
449 lich größer, die Bevölkerungsdichte geringer und diese stärker im Raum verteilt. Sowohl
450 in den bestehenden Landkreisstrukturen als auch nach einer Landkreisfusion wird die
451 Verwaltungseffizienz in Ostprignitz-Ruppin nur durch eine Reduzierung der strukturellen
452 Landkreispräsenz in der Fläche also durch einen Verlust an Bürgernähe, möglich sein. Die
453 Abwägung zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe obliegt jedoch der Organisati-
454 onshoheit des jeweiligen Landkreises. Deshalb ist es fraglich, ob nach einer Landkreisfu-
455 sion eine wesentlich höhere Verwaltungseffizienz im Vergleich zu reformierten Verwal-
456 tungsstrukturen in den bestehenden Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht werden
457 kann.

458 **Verlust von Verwaltungseffizienz durch Überdehnung.** Darüber hinaus zeigen die
459 Kreisstrukturen der Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Jerichower Land und Gör-
460 litz, dass in flächenmäßig großen Landkreisen mit unterschiedlichen kulturellen Räumen
461 keine umfassende Zentralisierung der Behörden am Kreissitz erfolgt, sondern an den al-
462 ten Standorten wichtige Behördenzweige gelassen werden. Der Landrat muss dann die
463 Behörden aus der Ferne führen. Außerdem werden Behördenmitarbeiter wegen der

464 Wohnraumnähe behördenübergreifend wechseln. Auch dies führt zu einem Verlust an
465 Verwaltungseffizienz. Des Weiteren erlangt in diesem Zusammenhang das Argument der
466 fehlenden räumlichen Überschaubarkeit in großen Regionalkreisen auch für die Arbeit in
467 den Landkreisverwaltungen seine Bedeutung, die in einem erheblichen Maße von der
468 örtlichen Sachkunde abhängt.

469 **Verschuldung allein rechtfertigt keine Gebietsreform.** Ähnlich differenziert stellt sich
470 die Verschuldungslage der Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg dar. Die
471 kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie die
472 Landkreise Oberspreewald-Lausitz, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz, Teltow-Fläming und
473 Uckermark nutzen Kassenkredite zur Liquiditätssicherung. Die Ursache liegt unteranderem
474 in der unzureichenden Finanzierung übertragender Aufgaben. Entsprechend eines
475 bundesweiten Schuldenvergleichs der Landkreise durch die Statistischen Ämter des Bundes
476 und der Länder zum 31.12.2012 hatten die Landkreise in Brandenburg die niedrigste
477 Gesamtverschuldung im öffentlichen Bereich und hinter Sachsen die zweitniedrigste Pro-
478 Kopf-Verschuldung zu verzeichnen.¹⁰

479 Die umfassende Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern wurde wegen der
480 demografischen Entwicklung, der Verschuldungslage der Landkreise und der Verwaltungseffizienz
481 vorgenommen. Die Brandenburger Landkreise haben jedoch etwa 700.000
482 Einwohner mehr, eine wesentlich geringere Verschuldung in den Kernhaushalten und bei
483 der Pro-Kopf-Verschuldung und eine viel größeren Verwaltungseffizienz als die Altkreise
484 in Mecklenburg-Vorpommern. Die Ausgangslage ist folglich in Brandenburg eine andere
485 und rechtfertigt keine Bildung von großen Regionalkreisen wie in Mecklenburg-
486 Vorpommern. Außerdem ist zu beachten, dass die finanzielle Lage in den neuen Regionalkreisen
487 in Mecklenburg-Vorpommern nicht besser geworden ist. Dies macht deutlich,
488 dass eine Kreisgebietsreform Schulden und insbesondere Haushaltsdefizite nicht beseitigt,
489 sondern lediglich umverteilt. Einmalige Anschubfinanzierungen oder Entschuldungsmaßnahmen
490 im Rahmen der Reform lösen nicht das Problem der jährlichen Haushaltsdefizite. Außerdem
491 haben sich abstrakt berechnete Personaleinsparpotentiale aufgrund der tatsächlichen Lage vor Ort
492 beispielsweise im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte nicht verwirklicht.
493

494 **Erfahrungen aus anderen Bundesländern ignoriert.** Vor der Kreisgebietsreform wiesen
495 fünf der damals zwölf Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern einen ausgeglichenen
496 Haushalt auf. Nach der Reform sind die Haushalte aller sechs neu gebildeten Landkreise
497 defizitär. Auch die zum Teil erhebliche Anhebung der Kreisumlagesätze hat diese Entwicklung
498 nicht abwenden können. Die Kreisumlage des Landkreises Mecklenburgische
499 Seenplatte beträgt 48,3 Prozent.¹¹

500 Zwei Jahre nach Vollzug der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern hatte das
501 Land zu den 12 Millionen Euro Anschubfinanzierung für alle Landkreise zusammen noch
502 zusätzliche 100 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das zunächst veranschlagte Geld

¹⁰Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich zum 31.12.2012 vom August 2014.

¹¹Jan-Peter Schröder, Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Sitzungsprotokoll EK 5/2 vom 1. Juni 2012, S. 15 ff.; Nordkurier vom 25. Juli 2012, S. 1; § 5 Haushaltssatzung des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte für das Haushaltsjahr 2015.

503 hätte bei weitem nicht für Umbau und Neuanmietung von Verwaltungsgebäuden, Umzü-
504 gen sowie dem Ausbau neuer Datenverbindungen ausgereicht. Vor der Kreisgebietsre-
505 form in Mecklenburg-Vorpommern hatten die drei Altkreise Müritzt, Demmin und Meck-
506 lenburg-Strelitz ausgeglichene Haushalte und Rücklagen. Der neue Regionalkreis Meck-
507 lenburgische Seenplatte hat hingegen in drei Jahren über 100 Millionen Euro an Steuer-
508 geldern gekostet. Neben den jährlichen Defiziten von bis zu 22,5 Millionen Euro gab es
509 noch eine Vermögensauseinandersetzung mit der eingekreisten Stadt Neubrandenburg,
510 die zusätzlich 41 Millionen gekostet hat. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte hat
511 mehr als 135 Millionen Euro Schulden und ist in der Haushaltsicherung. Die beiden ande-
512 ren großen Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern sind ebenfalls hoch verschuldet,
513 Ludwigslust-Parchim mit über 120 und Vorpommern-Greifwald mit über 220 Millionen
514 Euro.¹²

515 Dies ist auch für diejenigen Landkreise in Brandenburg zu befürchten, die die kreisfreien
516 Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) aufnehmen sollen. Das
517 Leitbild spricht zwar von einer Teilentschuldung und Standardanpassungszuschüssen,
518 enthält jedoch für die jährlichen Haushaltsdefizite der kreisfreien Städte keine Lösung.

519 **Keine Konsolidierung der Finanzlage durch Kreisgebietsreform möglich.** Die Enquete-
520 Kommission 5/2 hat festgestellt, dass sich die Erwartung, durch eine kommunale Gebiets-
521 reform die Finanzlage der Landkreise und kreisfreien Städte dauerhaft zu konsolidieren,
522 nicht erfüllen wird. Konsolidierung würde nicht nur voraussetzen, dass die aufgelaufenen
523 Altfehlbeträge abgebaut würden, sondern dass mit einer Gebietsreform auch den Ursa-
524 chen für die Finanzlage wirksam entgegengesteuert wird. Betrachtet man jedoch die
525 Hauptursache für ihre gegenwärtige Finanzlage so wird deutlich, dass die Ausgabenver-
526 pflichtungen im Sozial- und Jugendhilfebereich durch die Fusion von Verwaltungen allen-
527 falls geringfügig berührt sein werden. Die Zahl der Leistungsempfänger sowie die Ausge-
528 staltung des Leistungsanspruchs sind letztlich unabhängig von der Gebietskulisse der
529 zuständigen Verwaltungsträger. Die hierfür maßgeblichen Faktoren bestimmen sich viel-
530 mehr nach der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Menschen in Brandenburg sowie
531 nach der Ausgestaltung der Leistungsansprüche durch Gesetzgebung und Rechtspre-
532 chung. Viele Leistungsempfänger sind zudem in den kreisfreien Städten konzentriert.
533 Hier bedarf es vielmehr einer vollumfänglichen Ausfinanzierung dieser Leistungen durch
534 das Land entsprechend des strikten Konnexitätsprinzips. Hinzu kommt, dass die Umset-
535 zung einer kommunalen Gebietsreform zunächst zusätzliche Investitionen erfordert und
536 nicht unerhebliche Anlaufkosten verursacht.¹³

537 **Unnötige Reformkosten.** Deshalb sollte in Brandenburg das Geld für eine Kreisgebiets-
538 reform und Einkreisung der kreisfreien Städte gespart werden. Vielmehr sollten organisa-
539 torische Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz in den jetzigen Struktu-
540 ren und Maßnahmen zum Abbau der Schulden und zur Reduzierung der Haushaltsdefizite
541 insbesondere in den kreisfreien Städten ergriffen werden. Hierzu bedarf es eines intelli-
542 genten und ausgewogenen Finanzierungskonzepts mit der Zielstellung der dauerhaften

¹²Ostseezeitung vom 25. Juni 2013, S. 6; Bericht des Statistischen Amtes Mecklenburg-
Vorpommern L 313 2013 00 „Schulden der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern
2013“ auf den Verschuldungsstand zum 31. Dezember 2013; Defizitentwicklung für den Landkreis
Mecklenburgische Seenplatte im Haushaltssicherungskonzept 2015, S. 3 ff.

¹³Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah,
effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 129 f.

543 Handlungsfähigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden. Dies hat die Landesregierung
544 noch nicht vorgelegt. Sie bleibt mithin auch in diesem Punkt hinter dem Landtagsbe-
545 schluss zurück.

546 **Unseriöse Finanzierung: Landesregierung will mit Geldern der Kommunen entschul-**
547 **den.** Die im Leitbild vorgeschlagene Finanzierung eines kommunalen Teilentschuldungs-
548 programms über die den Kommunen zugewiesenen Gelder aus der Verbundmasse ist kein
549 praktikabler Ansatz und mithin abzulehnen. Eine Pauschale für den Verlust des Kreissitzes
550 und sich daraus ergebende Anpassungsnotwendigkeiten wirtschaftlicher Infrastrukturen
551 in den Regionen mit Kreissitzverlust sind nicht vorgesehen.

552 4. Gemeindereform

553 Zusammenfassung der Kritik:

- 554 • Die beabsichtigte Bildung großer Flächengemeinden mit mindestens 12.000 Ein-
555 wohnern in der Hauptstadtregion und 8.000 auf dem Land ist gerade vor dem
556 Hintergrund der Bürgernähe und dem örtlichen Charakter von Gemeinden sowie
557 im Hinblick auf eine nur kleine Funktionalreform nicht gerechtfertigt.
- 558 • Die angestrebte Regeleinwohnerzahl ist zudem willkürlich gewählt worden.
- 559 • Ohne Flächenobergrenze und Höchstzahlbegrenzung der Mitgliedsgemeinden in
560 der Amtsgemeinde wird die ehrenamtliche Arbeit der Amtsgemeindevertreter
561 unmöglich gemacht und politischer Stillstand durch Zersplitterung gefördert.

562 **Willkürlich festgelegte Regeleinwohnerzahl.** Kritikwürdig ist die von der Landesregie-
563 rung angestrebte Gemeindereform. Nach dem Leitbild sollen die gemeindlichen Haupt-
564 verwaltungen bezogen auf das Jahr 2030 eine Regeleinwohnerzahl von mindestens
565 12.000 Einwohnern in der Hauptstadtregion und 8.000 auf dem Land haben. Gemeinden,
566 Städte und Ämter mit Reformbedarf sollen sich freiwillig zusammenschließen. Im Jahr
567 2030 werden nach der Bevölkerungsprognose 2015 in Brandenburg 132 amtsfreie Ge-
568 meinden und Ämter weniger als 10.000 Einwohner haben. Es können in den ländlichen
569 Regionen riesige Flächengemeinden entstehen. Die Kommunen sollen durch die Gemein-
570 dereform dazu gebracht werden, ihre gemeindlichen Hauptverwaltungen zusammenzule-
571 gen und zu zentralisieren. Hierbei handelt es sich um eine „verkappte“ Gemeindegebiets-
572 reform.

573 Bei der Gemeindegebietsreform von 2003 traf der Gesetzgeber die grundsätzliche Ent-
574 scheidung, dass die Ämter mindestens 5.000 Einwohner umfassen sollen und dadurch
575 ihre Verwaltungseffizienz gewährleistet wird. Dies galt aus Sicht der damaligen Landes-
576 regierung auch für die amtsfreien Gemeinden. Von dieser Entscheidung weicht das Leit-
577 bild der Landesregierung ab, ohne seine Gründe durch eine Sachverhaltsaufklärung und
578 eine Defizitanalyse zu belegen, obwohl dies bei einer faktischen Mehrfachneugliederung
579 notwendig wäre. Die Bildung großer Flächengemeinden mit mindestens 8.000 Einwoh-
580 nern auf dem Land ist gerade vor dem Hintergrund der Bürgernähe und dem örtlichen
581 Charakter von Gemeinden sowie im Hinblick auf eine nur kleine Funktionalreform nicht
582 gerechtfertigt. Zudem ist auch diese Zahl willkürlich gegriffen.

583 **Keine Höchstflächengrenze und Höchstzahlbegrenzung.** Darüber hinaus wird im Leit-
584 bild keine Höchstflächengrenze festgelegt und die Anzahl der Mitgliedsgemeinden eines

585 Amtes oder einer Amtsgemeinde nicht beschränkt. Dies wurde jedoch im Abschlussbe-
586 richt der Enquete-Kommission 5/2 dringend empfohlen und durch den Landtagsbeschluss
587 eingefordert, weil die ehrenamtliche Arbeit der Amtsgemeindevertreter nicht unmöglich
588 gemacht werden dürfe und diese das ganze Amtsgemeindegebiet und die Belange aller
589 Mitgliedsgemeinden kennen müssen. Außerdem soll durch eine Höchstzahlbegrenzung
590 der Mitgliedsgemeinden ein politischer Stillstand durch Zersplitterung vermieden wer-
591 den.¹⁴

592 **Ein Chaos aus vier Modellen.** Vorrangig soll es nach dem Leitbild der Landesregierung in
593 Brandenburg Einheitsgemeinden geben. Darüber hinaus sollen Amtsgemeinden mit an-
594 gehörigen Ortsgemeinden gebildet werden, die gegenüber dem Amt stärker demokra-
595 tisch legitimiert sind und als Organe einen direkt gewählten Amtsgemeindebürgermeis-
596 ter und eine gewählte Amtsgemeindeversammlung haben. Daneben können existierende
597 Ämter weiterhin fortbestehen. Außerdem soll ein Mitverwaltungsmodell ermöglicht wer-
598 den. Aus dem „Zweier Modell“ der amtsfreien Gemeinde und des Amtes macht die Lan-
599 desregierung ein „Vierer Modell“. Die Enquete-Kommission 5/2 hat sich gegen ein sol-
600 ches Gemeindeentwicklungsmodell ausgesprochen, das ein langfristiges Nebeneinander
601 von Ämtern und Amtsgemeinden ermöglicht, da es sich um die strukturell kompliziertes-
602 te Lösung handelt und gerade klare Aufgabenzuständigkeiten geschaffen werden soll-
603 ten.¹⁵ Unterschiedliche Standards würden zudem die interkommunale Zusammenarbeit
604 und die Erbringung gemeindeübergreifender Verwaltungsdienstleitungen erschweren.

¹⁴ Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 9, 74 f.

¹⁵ Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S.84 f.

605 **III. CDU Alternative: Kooperation statt Zwangsfusion**

606 Aus der Analyse ergibt sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels einerseits
607 der Bedarf zur Reform der Verwaltungsstruktur Brandenburgs mit dem Ziel, die Effizienz
608 zu verbessern. Andererseits zeigt sich, dass der hierzu bislang regelmäßig beschrittene
609 Weg, nämlich die Bildung immer flächengrößerer Gebietskörperschaften, an seine Gren-
610 zen stößt. Wie die Erfahrungen insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern zeigen, ist
611 eine Reformrendite angesichts hoher Reformkosten und auch flächenbedingt hoher Kos-
612 ten des laufenden Geschäftsbetriebes (lange Fahrten, fehlende Ortskenntnis, Steue-
613 rungsdefizite durch dezentrale Verwaltungsorganisation, etc.) nicht feststellbar. Hinge-
614 gen wirken sich die Nachteile flächengroßer Gebietskörperschaften umso stärker aus
615 (z.B. Verlust der regionalen Identität, bürgerferne Verwaltung, verminderte Einflussmög-
616 lichkeit auf kommunale Entscheidungen, Erschwernis des ehrenamtlichen Engagements).
617 Vor dem Hintergrund, dass bereits heute einige der im bundesweiten Vergleich flächen-
618 größten Landkreise und Gemeinden in Brandenburg liegen, lehnt die CDU Brandenburg
619 eine weitere Vergrößerung der kommunalen Gebietskörperschaften durch eine Anhe-
620 bung der Mindesteinwohnerzahlen ab.

621 Die jetzigen Verwaltungsstrukturen sind bürgernah, ehrenamtsfreundlich und zeichnen
622 sich durch verfassungsmäßige Legitimität aus. Anstatt durch eine Verwaltungsstrukture-
623 reform Bewährtes abzuschaffen, sollten die Schwächen in den bestehenden Verwaltungs-
624 strukturen abgebaut und die Potentiale genutzt werden. Unter mehreren gleich geeigne-
625 ten Mitteln zur Erreichung einer kostengünstigen und effizienten Kommunalverwaltung
626 ist dasjenige zu wählen, welches das kommunale Selbstverwaltungsrecht am geringsten
627 belastet und diesem mehr Raum belässt.

628 Im Einzelnen sind deshalb im Reformprozess die nachfolgenden alternativen und ergän-
629 zenden Ansätze weiterzuentwickeln:

630 **1. Landesebene**

631 Die nach einer Funktionalreform beim Land verbleibenden Aufgaben sind in Aufgaben
632 mit legislativem Einschlag und reine Verwaltungsvollzugsaufgaben aufzuteilen. Insbe-
633 sondere Landesämter und Landesbetriebe sollen in einem Landesfachamt zusammenge-
634 führt werden. Dieses Landesfachamt soll jeweils einen Standort im Norden, Süden, Osten
635 und Westen des Landes unterhalten. Vollzugsaufgaben artverwandter Politikfelder sind
636 jeweils an einem der Standorte zu bündeln. Durch dessen Angebote sollen Kommunen bei
637 Servicedienstleistungen sowie der interkommunalen Zusammenarbeit unterstützt wer-
638 den.

639 Auch die Ministerialverwaltung des Landes darf nicht ausgespart werden. Die Ministerien
640 sollen sich auf strategische Aufgaben, ihre Aufsichtspflichten und auf ihre politischen und
641 administrativen Steuerungsbefugnisse konzentrieren.

642 Das Kommunale Prüfungsamt beim Ministerium des Innern des Landes Brandenburg soll
643 beim Landesrechnungshof angegliedert werden. Dieser soll darüber hinaus eine Bera-
644 tungsfunktion im Hinblick auf interkommunale Zusammenarbeit und Kooperation wahr-
645 nehmen.
646

647 **2. Landkreisebene**

648 In Brandenburg sollen auch auf Kreisebene verstärkt innovative Modelle der Verwal-
649 tungsorganisation etabliert werden, um trotz sinkender Einwohnerzahl ein hohes Maß an
650 Effizienz und Bürgernähe zu gewährleisten. Die Bandbreite der zur Verfügung stehenden
651 Kooperationsmöglichkeiten reicht dabei von informellen Abstimmungen bis hin zu recht-
652 lich und organisatorisch institutionalisierten Kooperationsmodellen. Grundsätzlich gilt
653 nach herrschender Meinung in der Verwaltungswissenschaft, dass Projekte im Bereich
654 der interkommunalen Zusammenarbeit größtenteils erfolgreich verlaufen. So konnte in
655 gut drei Viertel der Fälle die Wirtschaftlichkeit verbessert werden. 83 Prozent der Projek-
656 te verzeichneten Kosteneinsparungen. Insbesondere in Ostdeutschland fällt das Urteil
657 bezüglich der kooperierenden Kommunen besonders positiv aus. Bei über 90 Prozent
658 trägt die Interkommunale Zusammenarbeit dazu bei, die Aufgabenerfüllung zu sichern.¹⁶

659 Zu den bedeutenden Vorteilen von Kooperationen zählen die sog. Skalen- oder Mengen-
660 effekte. Mehrere Partner können sich häufig sowohl im Nachfrage- als auch im Angebots-
661 bereich durch die Bündelung von Ressourcen gemeinsam besser aufstellen. Hierdurch
662 lassen sich teils bedeutende Einsparungen und verbesserte qualitative Ergebnisse erzie-
663 len.

664 Die Landkreisverwaltungen und die Verwaltungen der kreisfreien Städte nehmen zum
665 einen Selbstverwaltungsaufgaben wahr, die der Entscheidungshoheit der Kreistage und
666 Stadtverordnetenversammlungen unterliegen. Zum anderen fungieren die Landräte und
667 Oberbürgermeister im Rahmen der sog. Organleihe als untere Landesbehörden (z.B. un-
668 tere Denkmalschutzbehörde, untere Bauaufsicht etc.). Die Kreisverwaltungen sind im
669 letztgenannten Regelungskreis keine Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung,
670 sondern Teil der Landesverwaltung. Wir erkennen, dass im Bereich der unteren Landes-
671 behörden künftig ein Reformbedarf entstehend kann, der durch demografiebedingt sin-
672 kende Fallzahlen ausgelöst wird. Denn das teils hochqualifizierte Fachpersonal auf der
673 Kreisebene muss vor allem zur Wahrnehmung der speziellen Landesaufgaben vorgehalten
674 werden.

675 **a) Vereinbarte Kooperation**

676 Durch interkommunal vereinbarte Kooperationsmaßnahmen wird die Optimierung der
677 unter Beibehaltung der vorhandenen Kreisstruktur möglich. Voraussetzung ist jedoch,
678 dass die Landkreise, kreisfreien Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Auf-
679 gabenerfüllung viel stärker als zum jetzigen Zeitpunkt zusammenarbeiten. Ausgehend
680 von Pendler- und Verflechtungsanalysen sowie bereits bestehender Interkommunaler
681 Zusammenarbeit wäre die Bildung von regionalen Kooperationsbereichen sinnvoll, inner-
682 halb derer flexible und großräumige Gemeinschaftsarbeit erbracht wird. Das Land soll
683 die kommunale Zusammenarbeit durch mehrere Maßnahmen unterstützen:

- 684 • Information und Kommunikation,
- 685 • Moderation und Beratung,
- 686 • eine regionalisierte und kooperationsfreundliche Kommunalaufsicht,

¹⁶David Weber, Interkommunale Zusammenarbeit – Eine Bestandsaufnahme. In: Public Govern-
ance, H.2 (Sommer) 2014, S. 16-18.

- 687 • begleitende [De-]Regulierung im Organisations-, Personal-, Haushalts- und Fach-
- 688 recht,
- 689 • Managementhilfen und personelle Unterstützungen,
- 690 • einen Kooperationsfonds,
- 691 • Anreize im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung,
- 692 • eine flexible Delegation von Landesaufgaben
- 693 • und die Einbeziehung in den kommunalen Finanzausgleich.

694 Darüber hinaus sollen weitere Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit
695 intensiver genutzt werden. Durch die Prozessaufteilung in Bürger- und Fachbüros kann
696 die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen verbessert werden, insbesondere in einer
697 vernetzten Verwaltung, die E-Government effizient einsetzt. Durch ein einfaches und
698 standardisiertes E-Government sollen Dienste und Daten zur Verfügung gestellt, die Qua-
699 lität der Verwaltungsdienstleistungen verbessert und die Kommunikation mit Bürgern
700 beziehungsweise Unternehmen erleichtert werden. Dabei gelten die Grundsätzen der
701 transparenten Verwaltung, der Sicherheit der Privatsphäre und einer gemeinsamen Ver-
702 sion einer Informationsgesellschaft. Eine wesentliche Voraussetzung ist eine flächende-
703 ckende Versorgung mit schnellen Internetanschlüssen im ganzen Land. Um bestimmte
704 Qualitätsziele zu erreichen, sollte ein Qualitätsmanagement eingeführt und darüber hin-
705 aus ein professionelles Personal-, Sachmittel-, Kosten- und Technologiemanagement
706 etabliert werden. Schließlich können durch das Teilen von Personal und Sachmitteln so-
707 wie eine kooperative und standardisierte Erbringung von Verwaltungsdienstleistung so-
708 wohl Verwaltungseffizienz als auch Bürgernähe verbessert werden.

709 Die CDU Brandenburg will das Instrument der vereinbarten Aufgabendurchführung ge-
710 mäß § 132 Abs. 7 BbgKV stärken. Landräte und Oberbürgermeister haben auf diesem
711 Wege die Möglichkeit, einzelne ihnen obliegende Aufgaben der unteren Landesverwal-
712 tung durch Vereinbarung mit Zustimmung des sachlich Zuständigen Fachministeriums
713 auf einen anderen Landrat/Oberbürgermeister zu übertragen. Dieser erfüllt die übertra-
714 gene Aufgabe dann nicht nur im eigenen Kreis- oder Stadtgebiet sondern auch im Kreis-
715 oder Stadtgebiet seines Auftraggebers.

716 Die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung der vereinbarten Aufgabendurchführung weist
717 allerdings Schwächen auf, die behoben werden müssen. Probleme bestehen dabei in der
718 Organleihe im Verhältnis Land/Landrat und der anschließenden Weiterbeauftragung an
719 einen weiteren Landrat. Diese Mischform könnte durch folgende Neufassung des § 137
720 Abs. 7 BbgKV behoben werden, da hierdurch eindeutig klargestellt wäre, dass auch der
721 beauftragte Landrat unmittelbar für das Land und nicht nur abgeleitet tätig wird:

722 *„Mit Zustimmung der obersten Fachaufsicht kann ein Landrat durch Vereinbarung mit einem*
723 *anderen Landrat zur Erfüllung einzelner Aufgaben an dessen Stelle als untere allgemeine Lan-*
724 *desbehörde treten. Die Zustimmung bedarf des Einvernehmens mit dem für Landesorganisati-*
725 *on zuständigen Ministerium. Die Sätze 1 und 2 gelten für die Änderung oder Beendigung der*
726 *Vereinbarung entsprechend.“*

727 Weiterhin soll in § 8 BbgVwGG klargestellt werden, dass sich Anfechtungs- und Verpflich-
728 tungsklagen gegen den als allgemeine untere Landesbehörde tätigen Landrat oder Ober-
729 bürgermeister gegen das Land richten. Durch eine Haftungsregelung soll die Haftung des

730 Landes für das Tätigwerden eines Landrates oder Oberbürgermeisters als allgemeine un-
731 tere Landesbehörde bestimmt werden. Schließlich muss die Kostendeckung für die erforderlichen
732 Dienstkräfte und die notwendige Sachausstattung geregelt werden, so dass
733 dem übernehmenden Landkreis im Ergebnis keine finanziellen Lasten aus den zusätzlichen
734 Aufgaben verbleiben.¹⁷

735 **b) Verpflichtende Kooperation**

736 Warum die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation in der Praxis nicht noch stärker
737 genutzt werden, ist verwaltungswissenschaftlich eingehend untersucht worden. Neben
738 rechtlichen Hürden werden häufig Verlustängste in Bezug auf eigene Kompetenzen und
739 Identitäten, politische und wahltaktische Erwägungen und Konflikte zwischen den handelnden
740 Akteuren genannt.¹⁸

741 Wenn eine Leistungsanalyse ergibt, dass ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt hinsichtlich
742 bestimmter Aufgaben der unteren Landesverwaltung tatsächlich reformauslösende
743 Defizite aufweist oder in Zukunft aufweisen wird und geeignete vereinbarte Kooperationen
744 nicht zustande kommen, schlägt die CDU Brandenburg das Modell der verpflichtenden
745 Kooperation vor. Auch ohne eine interkommunale Vereinbarung soll das Land hinsichtlich
746 der betroffenen Aufgabe den Zuständigkeitsbereich eines Landrates oder Oberbürgermeisters
747 über das Gebiet seines Landkreises der seiner kreisfreien Stadt hinaus auf einen benachbarten
748 Kreis erweitern. Im Ergebnis muss so nicht mehr jede Kreisverwaltung sämtliche Aufgaben
749 der unteren Landesverwaltung erfüllen. Hierdurch würde die Effizienz der Verwaltung erhöht,
750 ohne die im Fusionsfall eintretende, weitgehende Verschlechterung der Bürgernähe in Kauf
751 nehmen zu müssen. Die Zuständigkeitserweiterungen benachbarter Landkreise oder kreisfreier
752 Städte sollen überkreuz erfolgen, so dass keine funktional und institutionell geschwächten
753 „Verliererkreise“ entstehen.

754 Eine vorstehend beschriebene verpflichtende Kooperation knüpft an § 8 Absatz 3 LOG an.
755 Hiernach kann die Landesregierung bereits heute durch Rechtsverordnung zum Zwecke
756 einer Vereinfachung der Verwaltung oder einer Verbesserung der Verwaltungsleistung einer
757 unteren Landesbehörde Aufgaben im Zuständigkeitsbezirk anderer unterer Landesbehörden
758 übertragen.

759 Auch die bestehende Regelung in § 8 LOG weist jedoch die oben genannten Schwächen
760 im Bereich des Rechtsschutzes, der Haftung und der Finanzierung auf, die zunächst beseitigt
761 werden müssen.

762 **c) Fazit**

763 Die Vorteile der interkommunalen Kooperation, insbesondere in Gestalt der verpflichtenden
764 Kooperation, sind sehr vielfältig. Sie liegen vor allem darin, dass sie eine Reaktion auf den
765 demografischen Wandel und damit auf oftmals sinkende Fallzahlen in einzelnen, besonders
766 demografiesensiblen Aufgabenbereichen darstellen. Das Land Brandenburg kann bei der
767 verpflichtenden Kooperation selbstständig handeln und seine

¹⁷Vgl. hierzu im Einzelnen: Ingo Schmidt, Formen der Zusammenarbeit von Landkreisen und kreisfreien Städten, v.a. im Bereich der Organleihe, 2015, S. 49ff.

¹⁸Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen, 2002.

768 untere Landesverwaltung neu organisieren und – anstatt bislang allen – nur noch einigen
769 Landräten bzw. Kreisen die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben zuweisen. Nur die
770 wichtigen staatlichen Aufgaben werden zusammengeführt ohne einen kommunalen Identitätsverlust zu riskieren. Die kommunalen Grundstrukturen bleiben bestehen und verursachen in der Umsetzung voraussichtlich keine großen Widerstände. Weil dieses Modell eben keine komplette Fusion darstellt, kann die Wirtschaftlichkeit (Skaleneffekte) nur in einigen oder auch allen staatlichen Aufgaben hergestellt werden. Die damit verbundenen Transaktionskosten wären deutlich niedriger als bei einer Gesamtfusion, der interkommunalen Zusammenarbeit und auch bei einer vereinbarten Aufgabendurchführung.

777 In der Bilanzierung ist das Modell der verpflichtenden Kooperation eine wirksame und in der Praxis durchführbare Alternative zu einer Gebietsreform, da hier nur die Re-Organisation der staatlichen Aufgaben erfolgt. Wenn dieses Konzept mit ergänzenden interkommunalen Kooperationsförderungen begleitet wird, kann hierdurch eine zukunftsfähige Gesamtstrategie entwickelt werden. Aufgrund der bereits räumlich relativ großen Kreise sind vereinbarte und verpflichtende Kooperationen verordneten Fusionen vorzuziehen. Eine gleichzeitige Innovations- und Kooperationsoffensive wäre eine gute Investition und eine geeignete Strategie, um Kooperationen und dringend benötigte Innovationen zielgerichtet zu fördern.¹⁹

786 **3. Gemeindeebene**

787 In Bezug auf die Städte und Gemeinden des Landes Brandenburg sollen die Einheitsgemeinde und die Amtsgemeinde in Zukunft gleichberechtigt und ohne einen Vorrang für eines der Modelle nebeneinander stehen. Bei der Amtsgemeinde handelt es sich um eine Weiterentwicklung des heute bestehenden Amtsmodells. Entsprechend dem Vorschlag der Enquete-Kommission 5/2 soll hierbei jedoch statt der indirekt gewählten Amtsausschüsse und Amtsdirektoren künftig eine Amtsgemeindeversammlung und ein Amtsgemeindebürgermeister direkt von den Bürgern gewählt werden. Dadurch wird die Amtsgemeinde gegenüber dem heutigen Amtsmodell stärker demokratisch legitimiert. Der amtsangehörigen Gemeinde bleiben der ehrenamtliche Bürgermeister und die ehrenamtliche Amtsgemeindeversammlung sowie z.B. die Finanzhoheit erhalten.

797 Die bei der jüngsten Gemeindegebietsreform festgelegte Mindesteinwohnerzahl von 798 5.000 hat sich bewährt und soll aufgrund der demografischen Entwicklung in Brandenburg sowie der Übertragung von Aufgaben auf die Gemeindeebene im Rahmen einer Funktionalreform auf das Jahr 2030 fortgeschrieben werden. Auf diese Weise ist eine leistungsfähige Verwaltung auf Gemeinde- und Amtsebene auch langfristig gewährleistet. Denn solange diese Mindesteinwohnerzahl erreicht wird, lassen sich Effizienzdefizite nicht feststellen.

804 **4. Kommunalfinanzen**

805 Mit den vorgeschlagenen Reformmaßnahmen der CDU Brandenburg soll ein intelligentes
806 und ausgewogenes Finanzierungskonzept einhergehen.

¹⁹So im Ergebnis: Jürgen Stember, Interkommunale Kooperation als Alternative zur Gebietsreform auf Kreisebene?, 2016.

807 Unser Konzept der Kooperation auf Kreisebene hat nicht die hohen Reformkosten der
808 geplanten Kreisgebiets- und Gemeindereform im Hinblick auf eine Anschubfinanzierung
809 und Standardanpassungszuschüsse für Kreisfusionen und die Einkreisung kreisfreier
810 Städte zur Folge. Weil bei unserem Reformvorschlag die Kreissitze bestehen bleiben, ist
811 auch eine Pauschale für den Verlust des Kreissitzes nicht erforderlich. Bei der Kreisge-
812 bietsreform in Sachsen, an der sich die Landesregierung Brandenburgs, standen bezüglich
813 der Strukturanpassungen rund 300 Millionen Euro zur Verfügung.²⁰ Diese Kosten können
814 bei unserem Vorschlag zu einem erheblichen Teil eingespart werden.

815 Wir wollen zudem den Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) fortent-
816 wickeln. Einerseits sollen finanzstarke Kommunen ihre erfolgreiche Entwicklung fortset-
817 zen können. Andererseits muss es einen angemessenen Ausgleichsmechanismus für
818 strukturbedingt finanzschwache Kommunen geben, um ihnen langfristige Sicherheit zu
819 geben. Dies schließt eine Hilfe zur Bewältigung ihrer strukturellen Haushaltsdefizite ein.

820 Damit die Einnahmenverteilung des Landes Brandenburg und seiner Kommunen dem
821 Gebot der aufgabengerechten proportionalen Verteilung gemäß § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG
822 entspricht, muss der vertikale Finanzausgleich fortentwickelt werden. Die Verbundquote
823 muss regelmäßig an die Aufgabenbelastung angepasst werden. Dies gilt insbesondere im
824 Hinblick auf eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Haushalte im Bereich
825 der Sozial- und Jugendhilfe. Diese Bereiche wurden in den vergangenen Jahren von einem
826 stetigen und deutlichen Aufwuchs bei den Ausgaben bestimmt. Die Zuschussbedarfe für
827 soziale Sicherung betragen im Jahr 2000 in allen brandenburgischen Kommunen 250 Mil-
828 lionen Euro. Bis zum Jahr 2009 sind sie um 289 % auf 973 Millionen Euro gestiegen. Die
829 Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe sind im gleichen Zeitraum „nur“ um 34 % ange-
830 wachsen. Sie erreichen damit ausgehend von 531 Millionen Euro im Jahr 2000 im Jahr
831 2009 eine Höhe von 709 Millionen Euro.²¹ Dies zeigt sich insbesondere an der Kassenkre-
832 ditentwicklung und den Zuschussbedarfen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe bei den
833 kreisfreien Städten und den Landkreisen. Um diese Lücke zumindest teilweise zu verrin-
834 gern, ist es notwendig, die Verbundquote angemessen zu erhöhen und die Verbundmasse
835 aufzustocken.

836 Darüber hinaus muss der vertikale Finanzausgleich durch ein System variierender Zuwei-
837 sungen so gestaltet werden, dass gleichzeitig ein angemessener horizontaler Ausgleich
838 der Finanzkraftunterschiede der Kommunen entsteht. Dafür ist es erforderlich, dass das
839 Land für alle Kommunen den Finanzbedarf ermittelt, wie dies beispielsweise in Hessen
840 bereits praktiziert wird. Bei der Verteilung der Mittel sollen belastende Faktoren, wie die
841 Fläche der Kommunen oder die Wahrnehmung überregionaler Aufgaben, stärker berück-
842 sichtigt werden. Insbesondere Mittelzentren sollen gestärkt und ein Bonus für den ländli-
843 chen Raum gewährt werden. Zugleich muss die Steuerkraft beim Ausgleich stärker ge-
844 wichtet werden. Um Verwerfungen abzufedern, kann ein Übergangsfonds eingerichtet
845 werden.

846 Weiterhin soll es ein Teilentschuldungsprogramm insbesondere für die Kassenkredite
847 geben. Durch dieses Programm müssen Anreize geschaffen werden, die die Kommunen

²⁰Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministerium des Innern vom 23.01.2008, Nr. 005/08.

²¹Martin Junkernheinrich u.a., Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, S. 18.

848 zum guten Wirtschaften und zur Reduzierung ihrer Schuldenstände und Haushaltsdefizite
849 anhalten. Die Verbundmasse der Kommunen darf nicht Bestandteil des Teilentschul-
850 dungsprogramms werden.

851 Die Maßnahmen des Landes zur Entschuldung und zur Reduzierung der Haushaltsdefizite
852 müssen durch einen Prozess der nachhaltigen Kostenreduzierung begleitet werden. Die
853 Verwaltungsstrukturen auf allen Ebenen sollen von einem unabhängigen, qualifizierten
854 Dritten auf ihre Effizienz sowie ihre Stärken und Schwächen untersucht werden. Es geht
855 darum die Kostentreiber aufzudecken und die Belastungen nachhaltig zu reduzieren.
856 Transparenz, Kostenbewusstsein, Sozialverträglichkeit und Verantwortung für eine er-
857 folgreiche Verwaltung werden dadurch gefördert. Die einzelnen Strukturen, Aufgaben
858 und Programme der Verwaltungen werden so auf ihre Effizienz und Bürgernähe überprüft
859 und optimiert.

860 **5. Personalqualifizierung**

861 Eine innovative Personalpolitik bedeutet es nach Auffassung der CDU Brandenburg vor
862 allem, die Qualifizierung des Personals im öffentlichen Sektor stärker in den Mittelpunkt
863 zu rücken. Es besteht eine Gesamtverantwortung von Land und Kommunen qualifizierte
864 und motivierte Mitarbeiter für Landes- und Kommunalverwaltungen zu gewinnen und zu
865 erhalten. Deshalb sollen vergleichbare Wissensstände und Kompetenzen bei den Landes-
866 und Kommunalbeschäftigten aufgebaut und die Rotationsmöglichkeiten zwischen den
867 Verwaltungsebenen verbessert werden. Es empfiehlt sich, den im Aufbau befindlichen
868 wissenschaftlich qualifizierten Studiengang für den gehobenen allgemeinen Verwal-
869 tungsdienst bei vorhandenen Einstellungsbedarfen bei Land und Kommunen zu verstär-
870 ken. Verwaltungsnachwuchs in ländlichen Regionen soll unter anderem durch Stipendi-
871 enmodelle mit Bindungsfristen rekrutiert werden. Dabei soll das Land auch finanzielle
872 Verantwortung für die Bereitstellung der Hochschulinfrastruktur tragen. Diese Maßnah-
873 men sollen in das Haushaltsaufstellungsverfahren 2017 einfließen. Durch Fortbildungs-
874 konzepte und -angebote insbesondere an der Landesakademie für öffentliche Verwaltung
875 Brandenburg muss eine systematische Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten ermög-
876 licht werden.

877 Weitere Maßnahmen sind:

- 878 • die Erstausbildung auf Facharbeiterebene,
- 879 • die gezielte Absolventengewinnung aus dem Hochschulbereich,
- 880 • die Ausbildung von Führungskräftenachwuchs,
- 881 • ein strukturierter Wissenstransfer und Wissensmanagement,
- 882 • die effizientere Gestaltung von Arbeitsprozessen, insbesondere im Hinblick auf
883 effektivere Arbeitszeitmodelle
- 884 • die Gesundheitsvorsorge
- 885 • die Weiterentwicklung des verwaltungsinternen Arbeitsmarktes.

886 Schließlich ist es unverzichtbar, dass im Zuge der Funktionalreform die Personalbedarfs-
887 planung für die zu übertragenden Aufgaben überprüft und so angepasst wird, dass keine
888 bereits bestehenden Vollzugsdefizite auf die Kommunen übertragen werden.

Landkreise/kreisfreie Städte	Bevölkerungsprognose 2011 (Landesamt für Bauen und Verkehr)	Bevölkerungsprognose 2015 (Landesamt für Bauen und Verkehr)		Bevölkerungsprognose (Bertelsmann Stiftung)
Brandenburg a.d.H.	63.529	64.740		65.620
Cottbus	94.141	92.582		97.380
Frankfurt (Oder)	54.029	51.837		53.270
Potsdam	187.314	184.905		177.950
Barnim	162.854	165.702		177.670
Dahme-Spreewald	154.679	162.002		161.960
Elbe-Elster	87.624	90.095		87.470
Havelland	148.636	153.576		154.820
Märkisch-Oderland	172.557	179.354		182.880
Oberhavel	189.667	198.485		208.930
Oberspreewald-Lausitz	95.353	97.084		94.330
Oder-Spree	155.355	160.672		165.570
Ostprignitz-Ruppin	83.963	87.036		89.900
Potsdam-Mittelmark	194.246	205.168		214.450
Prignitz	62.250	65.810		66.160
Spree-Neiße	95.877	98.081		99.940
Teltow-Fläming	145.363	153.135		159.010
Uckermark	103.223	103.576		104.960
Land Brandenburg	2.250.659	alternative Prognose: 2.402.000	2.313.843	2.362.270

²²Landesamt für Bauen und Verkehr, Fachbeiträge Raumbesichtigung – Mai 2012, Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030 - Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, <http://www.lbv.brandenburg.de/2354.htm>, Anlage 3; Berichte der Raumbesichtigung – Dezember 2015, Bevölkerungsvorausschätzung 2014 bis 2030 - Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, <http://www.lbv.brandenburg.de/3498.htm>, S. 10 f. und Anlage 3; Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung, <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/bevoelkerungsprognose>.

891 **Anlage 2: Personalstellen in Vollzeiteneinheiten (VZE)²³**

892

Aufgaben	Personalstellen (VZE) – Enquete-Kommission 5/2 und Bogumil-Gutachten	Personalstellen (VZE) – Leitbild
Fiskalerbschaften	4,0	-
Vollstreckung Forderungen der Steuer- und Justizverwaltung	180,0	-
Ordnungsverwaltung und Personenstandswesen	6,0	6,0
Gutachterausschüsse für Grundstückswerte	5,0	5,0
Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	15,0	15,0
Führung der Denkmalliste	8,0	8,0
Arbeitsschutz	116,0	-
Aufgaben des Landesamtes für Soziales und Versorgung	etwa 400,0	etwa 400,0
Teilaufgaben der oberen Straßenbehörde	12,0	-
Straßenbetriebsdienst	981,0	-
Straßenverkehrsrechtsangelegenheiten	weniger als 42,0	weniger als 42,0
Überwachung Apotheken, Arzneimittel und Medizinprodukte	16,0	16,0
Flurneuordnung	93,0	93,0
Forstverwaltung	etwa 900,0	etwa 900,0
Kirchenaustritte	0,5	0,5
Vollzugsaufgaben Naturschutz, Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen	61,5	16,0
Naturparkverwaltungen usw.	55,0	-
Grenzveterinärdienst	weniger als 10,0	weniger als 10,0
Immissionsschutz	150,0	150,0
Schulpsychologie	32,0	32,0
Vergabe von Fördermitteln aus der Jagdabgabe	1,0	-
Gesamtergebnis	3088,0	1693,5

²³Prof. Dr. Jörg Bogumil/Falk Ebinger, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, S. 96 f.; Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, S. 60 ff. und Anlage 6.

Anlage 3: Überblick über die Verwaltungseffizienz und die Schulden der Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg²⁴

Landkreise/kreisfreie Städte	Einwohner (2013)	Fläche (Km ²)	Dichte (Einwohner/Km ²)	Personal Kernhaushalte in VZE (Statistischer Bericht L III 3 - j / 2013)			VZE auf 1.000 Einwohner			Schulden in 1000 EUR (Statistischer Bericht L III 1 - j / 2013)			Schulden pro Einwohner in EUR (2013)
				LK	Gem/GV	Gesamt	LK	Gem/GV	Gesamt	LK	Gem/GV	Gesamt	
Brandenburg a.d.H.	71.032	229,71	309			941,56			13,24			194.868 (2014: 196.467)	2.740 (2014: 2.767)
Cottbus	99.595	165,15	603			1.401,43			14,07			242.951 (2014: 245.178)	2.439 (2014: 2.464)
Frankfurt (Oder)	58.018	147,85	392			961,05			16,51			137.805 (2014: 145.484)	2.376 (2014: 2.523)
Potsdam	161.468	188,25	858			1.843,91			11,52			86.167 (2014: 81.977)	538 (2014: 505)
Barnim	173.754	1.476,69	118			719,08+1.767,06=2.486,14			4,15+10,20=14,35			13.415+48.942=62.357 (2014: 12.744+45.478=58.222)	360 (2014: 335)
Dahme-Spreewald	160.793	2.274,28	71			758,40+1.857,39=2.615,79			4,73+11,58=16,31			3.722+75.831=79.553 (2014: 3.396+67.258=70.654)	496 (2014: 438)
Elbe-Elster	106.157	1.899,57	56			721,05+1.131,58=1.852,63			6,74+10,58=17,32			4.444+58.494=62.938 (2014: 3.888+55.793=59.681)	589 (2014: 564)

²⁴ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht – Personal der Gemeinde und Gemeindeverbände im Land Brandenburg am 30.06.2013, S. 26; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht – Regionalisierte Ergebnisse des Personals im öffentlichen Dienst im Land Brandenburg am 30. 06. 2012, S. 6; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht – Schulden der öffentlichen Haushalte und der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg am 31.12.2013, S. 17; Statistischer Bericht – Schulden der öffentlichen Haushalte und der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg am 31.12.2014, S. 18; Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2014, S. 99; Jahresbericht 2015, S. 86.

Havelland	153.874	1.727,30	89	861,56+1.542,62=2.404,18	5,62+10,06=15,68	8.072+85.235=93.307 (2014: 7.359+84.309=91.667)	608 (2014: 594)
Märkisch- Oderland	187.668	2158,65	87	729,56+1.889,47=2.619,03	3,90+10,09=13,99	6.431+76.370=82.801 (2014: 5.822+74.285=80.107)	442 (2014: 426)
Oberhavel	203.012	1.808,20	112	1.021,23+2.246,82=3.268,05	5,04+11,10=16,14	48+35.297=35.345 (2014: 41+33.144=33.186)	179 (2014: 163)
Oberspreewald-Lausitz	113.842	1.223,08	93	586,35+1.131,74=1.718,09	5,12+9,88=15,00	37.260+46.283=83.543 (2014: 21.329+43.079=64.408)	729 (2014: 569)
Oder-Spree	176.850	2.256,75	78	1.076,61+1.686,13=2.762,74	6,09+9,54=15,63	14.340+225.948=240.288 (2014: 12.736+218.063=230.799)	1.359 (2014: 1.305)
Ostprignitz-Ruppin	98.944	2.526,56	39	755,81+1.148,85=1.904,66	7,63+11,60=19,23	34.648+57.861=92.509 (2014: 24.563+53.558=78.121)	934 (2014: 791)
Potsdam-Mittelmark	205.520	2.591,00	79	938,53+2.106,09=3.044,62	4,58+10,28=14,86	2.035+103.986=106.021 (2014: 1.394+95.533=96.927)	518 (2014: 470)
Prignitz	77.993	2.138,59	37	521,60+872,76=1.394,36	6,66+11,14=17,80	28.078+31.501=59.579 (2014: 22.646+28.437=51.083)	761 (2014: 656)
Spree-Neiße	118.899	1.657,43	71	661,79+1.354,08=2.015,87	5,54+11,33=16,87	22.229+129.920=152.149 (2014: 12.711+118.731=131.442)	1.273 (2014: 1.110)
Teltow-Fläming	160.448	2.104,20	76	787,65+1.743,11=2.530,76	4,93+10,92=15,85	53.362+84.787=138.149 (2014: 66.952+89.991=156.943)	865 (2014: 975)
Uckermark	121.326	3.076,90	39	855,45+1.173,86=2.029,31	7,01+9,62=16,63	16.681+96.494=113.175 (2014: 20.307+87.440=107.746)	927 (2014: 890)
Land Brandenburg	2.449.193	29.650,16	83	45.351	18,5	18.370.000 (2014: 18.370.000)	7.506 (2014: 7.445)