

Risiken erkennen. Chancen nutzen.

Brandenburgs Handlungsfähigkeit sichern – Antrag zur Verwaltungs- und Gebietsreform

Brandenburg steht vor großen Herausforderungen. Die demografische Entwicklung und die starke Verringerung von Transfers der Bundes- und Europaebene werden die Aufgaben und Arbeitsbedingungen der Landes- und Kommunalverwaltung nachhaltig verändern. Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg wollen notwendige Veränderungen gestalten, bevor sich Gestaltungsspielräume weiter einengen und Alternativen schwinden. Sämtliche Verwaltungsstrukturen mit ihren Aufgaben, mit ihrer Finanzausstattung und in ihrem Umgang mit den BürgerInnen müssen an die Herausforderungen und Ansprüche des 21. Jahrhunderts angepasst werden. Zunächst muss die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen geklärt und die Mitwirkungsmöglichkeiten der BürgerInnen müssen gestärkt werden. In einem zweiten Schritt müssen die Finanzbeziehungen dementsprechend neu geordnet werden. Erst anschließend kann entschieden werden, welche Gebietsänderungen im Interesse der EinwohnerInnen der betroffenen Regionen sinnvoll sind. Im Ergebnis muss die strukturelle und finanzielle Handlungsfähigkeit von Kreisen und Gemeinden in allen Regionen Brandenburgs zum Wohle ihrer EinwohnerInnen nachhaltig gesichert sein.

Hierin liegen sowohl Chancen als auch Risiken, die klar benannt werden müssen. Die Reform kann nur erfolgreich sein, wenn sie von der Bevölkerung akzeptiert und mitgetragen wird. Dabei gilt es auch die indirekten Auswirkungen zu bedenken: Verbände und Vereinigungen müssen sich neuen regionalen und funktionalen Zuständigkeiten anpassen, die Identitätsgefühle der einzelnen Menschen und das Selbstbewusstsein kommunaler Gemeinschaften ist betroffen. Eine Reform muss dabei transparent machen, welche Effekte mit ihr erreicht werden und was die Menschen davon haben. Es ist Aufgabe der Landesregierung, einen konstruktiven Dialog, in dem die Vorteile einer Reform aufgezeigt werden, zu führen und Anregungen und Bedenken der Menschen ernst zu nehmen und umzusetzen. Das Agieren der Landesregierung, die dieses Thema vor der Wahl totgeschwiegen hat, um es im Koalitionsvertrag als das zentrale Vorhaben der nächsten fünf Jahre zu präsentieren, war bislang nicht geeignet um Vertrauen zu schaffen. Bündnis 90/Die Grünen sind bereit, sich an einem echten, konstruktiven Dialog zu beteiligen. Insbesondere werden wir uns dort, wo Befürchtungen und Kritik artikuliert werden, für Lösungen einsetzen, die die Betroffenen mittragen können.

Funktionalreform: Erst die Aufgaben, dann die Verwaltung

Die Übertragung von Aufgaben von der Landesebene auf die Landkreise und Gemeinden sowie von den Landkreisen auf die gemeindliche Ebene bietet Chancen, birgt aber auch Risiken. Durch die Verlagerung auf die lokale Ebene kann die Demokratie vor Ort im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gestärkt werden. Eine Übertragung als Selbstverwaltungsaufgabe ist deshalb einer Übertragung als Pflichtaufgabe oder als Auftragsangelegenheit vorzuziehen, um auch lokale Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen. Die Übertragung von Aufgaben setzt voraus, dass die übernehmende Verwaltung in der Lage ist, die Aufgabe kompetent, effizient und effektiv wahrzunehmen. Das Risiko der Übertragung liegt in einer Nichtbeachtung des Konnexitätsprinzips, welches regelt, dass die, die eine Aufgabe zu erfüllen haben, auch die hierfür erforderliche Finanzausstattung erhalten. Für uns muss gelten: Aufgabenübertragung müssen die nötigen Finanzmittel folgen! Im Umkehrschluss dürfen rein finanzielle Erwägungen aber auch nicht dazu führen, Kompetenzen einer subsidiären Ebene zu entziehen oder nicht zuzugestehen, wenn sie dort sinnvoller aufgehoben sind.

Eine Übertragung von Aufgaben kann auch aus fachlichen, rechtlichen oder ökonomischen Gründen unvertretbar sein oder aus politischen Gründen zu Entscheidungsdefiziten führen. Aus diesen Gründen lehnen wir eine mögliche Übertragung von Denkmalpflege, des Naturschutzes in Planungs- und Genehmigungs-

verfahren sowie der Verwaltung von Großschutzgebieten auf die kommunale Ebene ab. Das gilt ebenfalls für Enteignungs- und waffenrechtliche Angelegenheiten, die Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die Schulaufsicht sowie die Bereiche Verkehr und Städtebau und Bautechnik des Landesamtes für Bauen und Verkehr.

Neben der Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung zwischen dem Land und den Kommunen ist auch die interkommunale Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und den angehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu prüfen. Wir wollen, dass die Gemeinden und Verbandsgemeinden in Brandenburg für den Großteil der öffentlichen Aufgaben zum Eingangstor der EinwohnerInnen zu allen Verwaltungsebenen werden, so dass sich für die meisten BürgerInnen de facto keine Änderungen bei der Antragsstellung ergeben – im Gegenteil: Unser Ziel ist, dass Verwaltung bürgerInnennäher wird und eine Reform nicht zu längeren Wegen und Wartezeiten führt. Durch verstärkte Nutzung von E-Government und die Einrichtung von Front/Back-Office-Strukturen wollen wir kommunale Selbstverwaltung stärken. Mobile Stadtverwaltungen bzw. rollende Amtsbusse wie von der Stadt Wittstock, bei dem die Stadtverwaltung zu den BürgerInnen kommt statt umgekehrt, müssen ausgebaut werden.

Lebendige demokratische Kultur ermöglichen

Die Gemeinden und Städte sind die politischen Einheiten, mit denen sich die BürgerInnen am stärksten verbunden fühlen. Um die Menschen an ihre Heimat zu binden, wollen wir sie so weit wie möglich an den politischen Prozessen vor Ort teilhaben lassen. Derzeit gibt es in der Kommunalverfassung einen umfangreichen Katalog, zu welchen Themen ein BürgerInnenentscheid gar nicht erst stattfinden darf. Dieser Negativkatalog muss auf die Bereiche Haushaltssatzung, Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten sowie Anträge mit gesetzwidrigem Ziel beschränkt werden. Die Zulässigkeitsprüfung soll zukünftig nicht mehr von der betroffenen Kommunalvertretung sondern von der Kommunalaufsicht durchgeführt werden. Statt dem bisher geforderten Kostendeckungsvorschlag sollen die AntragsstellerInnen lediglich die finanziellen Auswirkungen benennen müssen, wie es in Berlin bereits gelebte Praxis ist. Die Sonderregeln für Begehren gegen einen Beschluss der Kommunalvertretung sind abzuschaffen. Das Quorum zum Zustandbringen sollte auf 5 Prozent gesenkt werden. Das bisher geforderte Zustimmungsquorum von 25 Prozent ist abzuschaffen, um taktisches Fernbleiben nicht länger zu belohnen. Schließlich sind Bürgerbegehren auch auf Orts- und Statteilebene zuzulassen, wenn das Begehren sich lediglich auf diese bezieht. Die Anforderungen an EinwohnerInnenanträge, die letztlich durch die Gebietsvertretung entschieden werden, sind ebenfalls abzusenken, um diese Möglichkeit auch wirklich mit Leben zu füllen.

Die bisherigen Ämter sind zu Amtsgemeinden weiter zu entwickeln, in denen die AmtsgemeindebürgermeisterInnen als Hauptverwaltungsbeamte direkt gewählt werden und auch eine direkt gewählte Amtsgemeindevertretung besteht. Wir wollen nicht, dass es zu viele Modelle auf gemeindlicher Ebene gibt. Das von der Enquetekommission vorgeschlagene System aus amtsfreien Gemeinden und der Brandenburgischen Amtsgemeinde halten wir für sinnvoll und ausgewogen. Im Gegensatz dazu steht das Mitverwaltungsmodell, das die lokale Demokratie untergräbt. Dieses ist weder nötig noch sinnvoll und ist gegenüber dem Verbandsgemeindemodell (brandenburgische Amtsgemeinde) mit zahlreichen Nachteilen verbunden. Die Rechte der Kommunalvertretungen gegenüber den HauptverwaltungsbeamtInnen müssen im §54 der Kommunalverfassung insgesamt wieder gestärkt werden. Für BürgermeisterInnen- und Landrätewahlen gehört das 15-Prozent-Zustimmungsquorum abgeschafft und durch ein Rangfolgewahlverfahren bzw. durch eine integrierte Stichwahl ersetzt. Die Amtsdauer sollte an die entsprechenden Gebietsvertretungen angepasst und

die Wahlen zusammengelegt werden. Wir werden uns auch weiterhin dafür einsetzen, den hier lebenden Menschen aus dem Nicht-EU-Ausland das kommunale Wahlrecht zu ermöglichen.

Nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins muss eine verpflichtende Beteiligung von Jugendlichen an sie betreffenden Planungsprozessen in die Kommunalverfassung aufgenommen werden. Wie die konkrete Beteiligung vor Ort aussehen soll (Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendforen oder projektbezogene Beteiligungsformen), wird den Kommunen überlassen. Dabei sollten die Qualitätsstandards zum Tragen kommen, die die Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunale Kinderinteressenvertretungen entwickelt hat. Zur vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sollten neben Kinderinteressenvertretungen auch Kinderbeauftragte, Anlaufstellen für Kinder und Jugendliche und unabhängige Ombudsstellen in den Kommunen eingerichtet werden. Wir wollen darüber hinaus, dass in Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen Gleichstellungs- sowie Behindertenbeauftragte künftig hauptamtlich tätig werden und hierfür eine angemessene Stundenzahl zur Verfügung haben.

Finanzbeziehungen neu ordnen - Kommunen ohne klamme Kassen

Jeder Reformprozess muss sich daran messen lassen, ob Kreise, Städte und Gemeinden zukünftig in der Lage sind, ihre Aufgaben für die BürgerInnen in der Stadt und der Region und zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen des Landes angemessen wahrnehmen zu können. Einige Städte sind inzwischen dermaßen verschuldet, dass die kommunale Selbstverwaltung zu einer leeren Hülle zu verkommen droht. Wir fordern einen Entschuldungsfonds über ca 500 Mio € aus Landesmitteln mit einer Laufzeit von vier Jahren für größere Städte mit mehr als 1.500 € Kassenkrediten pro EinwohnerIn. Um eine vorsätzliche Verschuldung vor Einrichtung des Fonds zu vermeiden, bedarf es hierbei einer Stichtagsregelung. Die pflichtigen teilnehmenden Städte müssen dabei einen eigenen Konsolidierungsbeitrag erbringen. Erfolgt dies nicht, sind die Landeshilfen anteilig zu kürzen.

Um das Abdriften in die Überschuldung in Zukunft zu vermeiden, wollen wir ein Frühwarnsystem auf Landesebene schaffen und einen transparenten Vergleich kommunaler Haushalte und ihrer wichtigsten Kennzahlen wie in Sachsen ermöglichen. Die Haushaltsaufsicht muss über transparente Eingriffsmöglichkeiten und Sanktionssysteme verfügen. Die Begleitung und Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten und Kassenkrediten muss genutzt werden, um konsequent Fortschritte einzufordern. Der verpflichtende interkommunale Vergleich erzeugt zudem öffentliche Aufmerksamkeit für die kommunale Haushaltslage und setzt damit für die kommunalen Akteure Anreize zur Effizienzsteigerung. Ein Programm zur Förderung von „Sparbürgerhaushalten“ mit einem Volumen von 1 Mio. € sollte aufgelegt werden. Kern dieser für Brandenburg neuen Form der Bürgerhaushalte sollen repräsentative Bürgerbefragungen sein, in denen den BürgerInnen unterschiedliche Konsolidierungsmaßnahmen zur Abstimmung vorgelegt werden. Dies soll die Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen erhöhen.

Im Falle von Neuzuschnitten von Kreisgrenzen gilt es für eine Anschubfinanzierung zu sorgen. Jedem neuen Landkreis sollte eine Anschubfinanzierung von etwa zehn Mio. € aus Landesmitteln gewährt werden. Ehemaligen Kreisstädten muss eine Landeshilfe von je zwei Mio. € für Anpassungsinvestitionen gewährt werden.

Bei der Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt besteht das Risiko, dass sie als Große kreisangehörige Stadt ihre zusätzlichen Aufgaben auf Dauer nicht finanzieren kann. Die Folgeprobleme der Reform von 1993 dürfen sich hier nicht wiederholen. Einer einzukreisenden Stadt sind die notwendigen finanziellen Mittel zur

Verfügung zu stellen, um ihre Funktion als Oberzentrum weiter ausfüllen zu können. Sie sollte einen Mehrbelastungsausgleich für Oberzentren – analog zu denen für Mittelzentren – erhalten. Ein besonderes Problem der kreisfreien Städte sind die hohen Soziallasten, die aus der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung erwachsen. Der von uns Bündnisgrünen forcierte Jugendhilfelastenausgleich konnte für diesen einen Teilbereich den finanziellen Druck zwar zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte abmildern aber deren Soziallastenproblematik insgesamt nicht beseitigen. In Zusammenarbeit mit anderen Ländern muss Brandenburg daran arbeiten, mittelfristig eine höhere Bundesbeteiligung an den Sozialkosten zu erreichen.

Es wird auch in Zukunft nicht möglich sein alle Landkreise am wirtschaftsstarke Berliner Umland teilhaben zu lassen. Der Ausgleich zwischen leistungsstarken und –schwachen Landkreisen muss so ausgestaltet werden, dass schwächere Kreise nicht von vornherein gezwungen sind extrem hohe Kreisumlagen zu verlangen, die die Handlungsfähigkeit der dortigen Kommunen außerordentlich einengt.

Gebietsreform nachvollziehbar machen

Ohne Funktionalreform und ohne eine Neuordnung der Finanzstrukturen ergibt eine Gebietsreform keinen Sinn. Die Frage einer Kreis-Mindeststärke stellt sich aber dennoch. Die Rahmenbedingungen, unter denen Land, Landkreise und Kommunen ihre Aufgaben erbringen müssen, werden sich in den nächsten Jahren spürbar ändern. Die berlinfernen Regionen verlieren überdurchschnittlich an Bevölkerung, während die EinwohnerInnenzahl im Berliner Umland relativ konstant bleibt. Gleichzeitig wird überall die Anzahl älterer Menschen zunehmen, der Anteil der Jüngeren sinken. Zu diesen demografischen Herausforderungen kommen auf Brandenburg auch auf finanzieller Ebene neue Belastungen hinzu. Mittel aus dem Solidaripakt, von der Europaebene und Bundesebene gehen zurück. Einer schrumpfenden und älter werdenden Bevölkerung stehen damit immer weniger Finanzmittel zur Verfügung, um eine relativ immer teurere Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Um eine ausreichende Verwaltungskraft sicher zu stellen, sollten Kreise daher dauerhaft über eine MindesteinwohnerInnenzahl von 150.000 verfügen, welche nur in besonders dünn besiedelten Gebieten unterschritten werden darf. Die Entscheidungen wer mit wem zusammengelegt wird, sollten dabei einer inhaltlich nachvollziehbaren Logik folgen. Wichtig ist dabei stets die Berücksichtigung der unterschiedlichen Perspektiven der zusammen zu legenden Einheiten. Verwaltungsstarke Einheiten, die evtl. auch allein bestehen könnten, sollten sich solidarisch zeigen, wenn verwaltungsschwächere Einheiten eine Fusionspartnerin benötigen. Bei der Zusammenlegung von Verwaltungen ist darauf hinzuwirken, dass sich die obere Leitungsebene nicht Pfründe sichert, Posten zuschiebt und Einsparungen lediglich auf untere Verwaltungsebenen gedrückt werden.

Im Ergebnis ist eine Reduzierung der Zahl der Landkreise auf sieben bis zehn sinnvoll. Zwar bieten bei den Landkreisen Neugliederungen innerhalb bestehender Grenzen den Vorteil komplizierte Personal- und Vermögensaufteilungen zu vermeiden, allerdings sollten Neuzuschnitte möglich sein, wenn sie zu langfristiger tragfähigeren Ergebnissen führen. Dies kann dann der Fall sein, wenn sich Gemeinden oder Ämter über Landkreisgrenzen hinweg zusammenschließen. Eine andere Begründung können regionale oder landsmannschaftliche Zusammenhänge liefern, wenn es zum Beispiel um das Siedlungsgebiet der Sorben bzw. Wenden oder um die Einheit des Spreewaldes geht. PendlerInnenverflechtungen und Stadt-Umlandbeziehungen, insbesondere von einzukreisenden ehemals kreisfreien Städten könnten ebenfalls Abweichungen von bestehenden Kreisgrenzen begründen. Soziokulturelle und historische Grenzen dürfen nicht unbeachtet bleiben. Die sternförmig von Berlin ausgehenden Regionalbahnlinien sollten möglichst wenige Kreisgrenzen schneiden, um die Verantwortlichkeit überschaubar zu halten. Die häufig auch diskutierten Regionalkreise, die den regionalen Planungsgemeinschaften entsprechen würden, lehnen wir ab. Auf Grund der

Größe der Fläche würden kommunale Selbstverwaltung und ehrenamtliches Engagement an Grenzen stoßen. Neu gebildete Kreise sollten daher nicht deutlich größer als 4.500 km² sein.

In die Diskussion um die neue Aufgabenverteilung im Rahmen einer Funktionalreform und der Neuordnung der Finanzen muss die Frage der Kreisfreiheit von Cottbus, Frankfurt/Oder und Brandenburg einbezogen werden. Auch die Städte verlieren kontinuierlich EinwohnerInnen; trotz Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz ist ihre Handlungsfähigkeit durch die Haushaltssituation und die Höhe der Schulden eingeschränkt. Zentrales Ziel für uns ist es, dass auch die Städte ihre Aufgaben zukünftig erfüllen können.

Mit einer Einkreisung allein ist den einzukreisenden Städten allerdings nicht geholfen. Sie müssen in ihrer Funktion als Oberzentrum gestärkt werden. Als solche werden sie für gute Lebensverhältnisse in ganz Brandenburg gebraucht. U.a. deshalb sollen sie (Haupt-) Sitz des Landrats und der Kreisverwaltung werden, um ihre Oberzentrums- und Verwaltungsfunktion zu unterstreichen und ihre Attraktivität für das Umland zu erhöhen. Zudem stünde ihnen dann ein finanzieller Mehrbelastungsausgleich für die Wahrnehmung des Kreissitzes zu. Als dann Große kreisangehörige Städte können sie einige Aufgaben wie die des örtlichen Trägers der Jugendhilfe, der unteren Bauaufsichts-, Denkmalschutz- und Straßenverkehrsbehörden sowie des ÖPNV und der Kultur auch in Zukunft eigenständig wahrnehmen. Die Berufsfeuerwehren verbleiben ohnehin in den Oberzentren. Bei der Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Großen kreisangehörigen Städten ist durch verbindliche Regelungen sicherzustellen, dass es dabei zu langfristig tragfähigeren Strukturen kommt. Es dürfen nicht dieselben Fehler gemacht werden, wie in Schwedt und Eisenhüttenstadt nach deren Einkreisung 1993.

Um die Gemeinden und Verbandsgemeinden langfristig handlungsfähig zu halten und in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben effektiv und in guter Qualität erfüllen zu können, halten wir eine Orientierung an etwa 10.000 EinwohnerInnen als Mindestgröße pro Gemeinde oder Gemeindeverband zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben für notwendig. Diese EinwohnerInnenzahl kann in sehr dünn besiedelten Gebieten unterschritten werden. Es sollte eine Flächenobergrenze geben, um flächenmäßig zu ausgedehnte Gemeindeverbände zu vermeiden. Neue gebildete Gemeindeverbände sollten nicht deutlich größer als 400 km² sein.

Kern der Reform muss es sein, durch eine Steigerung von Effektivität und Effizienz von Verwaltungseinheiten finanzielle Vorteile zu erzielen, die den Kommunen die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen ermöglicht. Synergien entstehen aber nicht durch eine bloße Zusammenlegung von Zuständigkeits- oder Arbeitsbereichen. Um die mit der angestrebten Reform beabsichtigten Effekte tatsächlich erzielen zu können, bedarf es im Vorfeld einer ins Einzelne gehenden Untersuchung der in Frage kommenden Maßnahmen sowie deren Auswirkungen besonders auf den von den Bürgern wahrnehmbaren Dienstleistungscharakter der Verwaltungseinheiten. Aus unserer Sicht gehören die funktionalen, demokratischen und finanziellen Auswirkungen in den Mittelpunkt der Leitbilddebatte.