

# Kommunalreform als Chance, Aufgaben sinnvoll zu ordnen

von Andreas Büttner und Martin Hoeck

Das Land Brandenburg steht, wie viele andere deutsche Bundesländer auch, vor entscheidenden Veränderungen. Die Bevölkerungszahl schrumpft und wird wohl auch in den kommenden Jahrzehnten weiter schrumpfen, die Mittelzuweisungen aus dem Solidar-pakt laufen aus. Vor dem Hintergrund der angekündigten Verfassungsklagen der Länder Bayern und Hessen ist auch die Situation beim Länderfinanzausgleich völlig offen. Diese Entwicklung wird auch Auswirkungen auf die kommunalen Gebietsstrukturen im Land Brandenburg haben.

In Brandenburg gab es bereits 1994 eine Kreisgebietsreform und 2003 eine Gemeindegebietsreform. Diese wurden jeweils ohne Funktionalreform durchgeführt. Auch bei den aktuellen Reformdiskussionen wurde bisher ausschließlich über Gebietsreformen ohne Aufgabenverlagerungen und ohne Aufgabenkritik geredet.

Aus diesem Grund haben die brandenburgischen Oppositionsfraktionen FDP, CDU und Bündnis 90/Die Grünen am 15. März 2011 den Antrag „Einsetzung einer Enquetekommission Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ im Landtag eingebracht. Dem schlossen sich auch die Regierungsfaktionen SPD und Die Linke an, so dass daraus ein gemeinsamer Antrag aller Fraktionen des Landtags Brandenburg wurde.

In der Begründung des Antrags heißt es: Vor dem Hintergrund der prognostizierten demographischen Entwicklung und der absehbaren Verschlechterung der finanziellen Situation von Land und Kommunen ist es „[...] absehbar, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommune nicht zukunftsfähig ist und die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form keinen Bestand haben können. Die Enquetekommission soll die wesentlichen Problemfelder aufgreifen, die aktuellen Strukturen bewerten und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.“

Aus der Begründung wird schon deutlich, dass es den Fraktionen nicht um eine Gebietsreform ohne jede weitere Bedingung, sondern insbesondere um eine neue Aufgabenverteilung, die selbstverständlich auch eine Aufgabenkritik mit einschließt. In den Diskussionen der Enquetekommis-

sion wie auch in der allgemeinen politischen Debatte im Land ist es aber gerade die größte Regierungsfaktion, die SPD, die ausschließlich über die Notwendigkeit von größeren Landkreisen und größeren Städten und Gemeinden spricht, jedoch keine Lösungsvorschläge für die drängenden Probleme vorlegt.

## Die Arbeit der FDP-Fraktion in der Enquetekommission

Den Sachverstand der Experten in der Enquetekommission ergänzen die Liberalen durch einen eigenen Beirat. Dieser besteht aus Praktikern der Parlamente aus Gemeinden, Städten, Ämtern, Kreisen und dem Landtag. Ziel des Beirats ist es, Erfahrungen und Wissen der Praktiker an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger zu sammeln und in die inhaltliche Diskussion der Enquetekommission einzubringen. Der Landesverband der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker (VLK) übernahm die Organisation bei der Implementierung des Beirats.

Für uns Liberale ist klar, dass der Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Grundsatz jeglicher Verwaltungsreform in Brandenburg sein müssen.

Das Ziel muss eine bürgernahe, effektive und zukunftsfeste Verwaltung für Brandenburg sein. Hierzu müssen jene Einheiten gestärkt werden, die dem Bürger am nächsten sind: die Kommunen. Betrachtet man die zu erwartenden Trends in den Bereichen Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen, stehen einige Kommunen vor existenzbedrohenden Herausforderungen, insbesondere im ländlichen Raum.

## Kommunale Selbstverwaltung stärken

Um die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung auch in der Praxis sicherzustellen, sind alle Kommunen so zu stärken, dass sie ihre kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können und im Wettbewerb um Bürger und Zuwanderer Möglichkeiten zur individuellen Ausgestaltung haben. Eine Reform, die darauf abzielt, Bürgernähe und Effizienzsteigerung allein durch den flächendeckenden Neuzuschnitt von Gebietsgrenzen gegen den Willen der Bevölkerung zu schaffen, ist nicht mit liberalen Grundsätzen vereinbar.

Auch die Position der Gemeindevertreter und der Stadtverordneten muss gestärkt werden, da diese eine höhere Entscheidungskompetenz benötigen. Wenn gewählte Vertreter einer Kommune lediglich über etwa zwei bis drei Prozent eines Haushaltsvolumens eigenverantwortlich entscheiden können, schwächt das die Bereitschaft, sich politisch zu beteiligen. Eine höhere Verantwortung für kommunale Mandatsträger kann dementsprechend auch demokratiefördernd sein und die passive wie aktive Beteiligung an Wahlen steigern.

## Verwaltungsreform auf allen Ebenen des Landes

Für Brandenburg ist es deshalb notwendig, dass vor einer Gebietsreform auf allen Ebenen eine Verwaltungsreform durchgeführt wird – vorrangig ist hierbei die Landesebene.

Die Diskussion über eine Verwaltungsreform darf nicht nur in einem Bereich der kommunalen Familie geführt werden. Alle Verwaltungen in Land, Kreis und Kommune sind zu hinterfragen. Dies muss stets unter den Gesichtspunkten der Bürgernähe, der Effizienz und der Zukunftsfestigkeit der Kommunen erfolgen.

Verwaltungsreformen in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass eine aufgabenorientierte Reorganisation der Verwaltungsstruktur vor allem Effektivität und Qualität des Verwaltungsvollzugs als Zielstellung haben muss. Strukturveränderungen sind nicht auf einer abstrakt konzeptionellen Ebene zu beschließen.

Stattdessen sind die bewährten Elemente der Aufgabenkritik, des Aufgabenwegfalls, der Privatisierung und der Kommunalisierung von Aufgaben anzuwenden. Zunächst auf Landesebene und anschließend auf den Ebenen der unteren Landesbehörden und Kommunen sind die Zuständigkeiten neu zu regeln. Dabei muss der Grundsatz gelten, dass der Landesebene die Rolle der politischen Führung zukommt und die unteren Landesbehörden und Kommunen für die Umsetzung zuständig sind. Jede Verschlangung der Landesverwaltung ist zu unterstützen, die den staatlichen Steueranspruch konkretisiert und zukunftsfähige Kommunaleinheiten zu stabilisieren versucht. Durch den weitgehenden Umbau der Landesverwaltung können Veto-Positionen ausgehebelt, Machtverhältnisse verändert und beträchtliche Einsparungen durchgesetzt werden.

### Einsparpotenziale vernünftig betrachten

Jede Reform verursacht Kosten. Daher ist bei jedem Reformansatz abzuwägen, ob der Nutzen die zusätzlichen Kosten rechtfertigt. Nicht alle Veränderungen führen langfristig zu Einsparungen. Vereinzelt können auch dauerhafte Mehrkosten entstehen. Ein transparenter Abwägungsprozess kann die Bürger mitnehmen und Akzeptanz schaffen.

In vielen Bundesländern wurden Reformprozesse mit einem prognostizierten Einsparpotenzial von 20 bis 30 Prozent durchgeführt. Kein Experte in der Enquete-Kommission konnte Aussagen dazu treffen, ob diese Einsparungen auch tatsächlich erzielt werden konnten. Zumeist wurden die Reformen weder wissenschaftlich begleitet noch evaluiert.

Zum Beispiel wurden bei der jüngsten Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern Großkreise geschaffen, um Verwaltungskosten einzusparen. Eine der ersten Entscheidungen des neuen Kreistages Mecklenburgische Seenplatte war die Einführung von hauptamtlichen Geschäftsstellen der Kreistagsfraktionen, da die Größe der neuen Landkreise eine perma-

nente Unterstützung des ehrenamtlichen Mandats der Abgeordneten verlangt. Diese führten zu jährlichen Mehrkosten in sechsstelliger Höhe, die in keinen Planungen zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsreform berücksichtigt worden waren. Die inhaltliche Notwendigkeit der Reform der Verwaltung muss im Vordergrund stehen und nicht nur der Blick auf Einsparpotenziale.

### Gesellschaftliche Strukturen schaffen regionale Identität

Der Wert einer Kommune als identitätsstiftender Lebensmittelpunkt für die Bürger ist unbezahlbar. Wenn sich Bürger mit ihrer Gemeinde, ihrem Amt oder Kreis identifizieren können, ist es ihre Heimat. Viel ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement schöpft seine Kraft aus dem persönlichen Verhältnis zur Kommune und zu den Mitmenschen. Soziokulturelle und gesellschaftliche Strukturen basieren auf der gemeinsamen Heimat. Keine Kostenersparnis durch eine Gebietsreform kann den Schaden ausgleichen, der entsteht, wenn Gemeinden und Kreise ihre identitätsstiftende Wirkung verlieren. Auch ist der wirtschaftliche Schaden nicht abzuschätzen, wenn Bürger ihr Engagement einschränken.

Daher gilt der Grundsatz „Kooperation vor Fusion“. Großflächige Zusammenschlüsse von Gemeinden sind zu vermeiden. Prämien der Landesregierung für Fusionen sind daher abzulehnen.

### Verwaltung ist Dienstleister für den Bürger

Die FDP setzt auf eine bürgernahe Verwaltungsstruktur vor Ort. Die Verwaltung muss sich als Dienstleister für den Bürger verstehen. Durch ein bürgerfreundliches „Frontoffice“ vor Ort werden die An- bzw. Aufträge der Bürger angenommen und zukünftig durch eine enge Kooperation im „Backoffice“-Bereich kostengünstiger und effi-

zienter umgesetzt. Dies kann erreicht werden, indem mehrere Kommunen kooperieren und gemeinsame „Backoffice“-Bereiche betreiben. Durch den Einsatz moderner Hard- und Software könnten bereits heute zahlreiche Verwaltungstätigkeiten standortunabhängig ausgeführt werden, ohne dass die Bürgernähe darunter leidet. Hier liegt auch ein enormes Einsparpotenzial, welches mit dem mittel- und langfristigen sozialverträglichen Abbau von Verwaltungspersonal einhergeht. Insbesondere die Prozesse der Kernverwaltung können deutlich effizienter umgesetzt werden.

Die Kommunen sind bei der interkommunalen Kooperation zu unterstützen. Die Einwohnerzahl ist bestenfalls eine Orientierungsgröße, um abwägen zu können, wie viele benachbarte Kommunen gemeinsame „Backoffice“-Bereiche betreiben sollten, um effizientere Dienstleister für den Bürger zu sein. In Anbetracht dieser Alternative ist eine Gebietsreform mit einem Zuschnitt von Gebieten nach Einwohnerzahlen nicht zwingend erforderlich und würde durch den Verlust der identitätsstiftenden Bürgernähe großen Schaden anrichten.

### Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen

Zum Wohle der Einwohner haben viele Kommunen in den vergangenen zwanzig Jahren in kulturelle, touristische und sportliche Angebote investiert. Sie verbesserten ihre Attraktivität durch Schwimmbäder, Museen und Theater, Sportstätten etc. Auch weiterhin verlangen die Einwohner nach Investitionen, die die Attraktivität des Wohnumfeldes steigern. Dies übersteigt in fast allen Kommunen die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten. Bereits die getätigten Investitionen sind im laufenden Betrieb oft nicht effektiv und belasten die kommunalen Haushalte auf Jahre hinaus.

Die Bürger sollten bei zukünftigen Investitionsentscheidungen durch direktdemokratische Beteiligung verstärkt in den Ent-

Andreas Büttner MdL  
ist Vorsitzender der  
FDP-Fraktion im Landtag  
Brandenburg und  
Mitglied der Enquete-  
kommission.



Martin Hoeck  
ist FDP-Stadtverordneter  
in Eberswalde.

