

**bürgernah – leistungsfähig – effizient**  
**ECKPUNKTEPAPIER ZUR**  
**KOMMUNALREFORM IN BRANDENBURG**

Einstimmiger Beschluss des Landesvorstandes der CDU Brandenburg  
vom 14. Juni 2013

## 1 Ausgangssituation

Nach der friedlichen Revolution 1989 und den ersten freien Kommunalwahlen im Mai 1990 hat sich in Brandenburg eine Bürgergesellschaft entwickelt, die das Schicksal unserer Heimat in die eigenen Hände genommen hat. Die Ergebnisse dieser einzigartigen Aufbauleistung sind 23 Jahre nach der Wiedervereinigung unübersehbar. Brandenburgs Städte und Gemeinden erstrahlen heute in neuem Glanz. Es ist nun an uns, diese Erfolge auch künftig zu sichern und an sie anzuknüpfen.

Eine der größten Herausforderungen für Brandenburg ist in diesem Zusammenhang die demografische Entwicklung. Bedingt durch Wanderungsbewegungen vor allem in den 1990er Jahren und durch geburtenschwache Jahrgänge verändert sich die Bevölkerungsdichte im Land derzeit dramatisch. Während zahlreiche berlinnahe Kommunen mit erheblichen Bevölkerungszuwächsen konfrontiert sind, sinkt verbreitet die Einwohnerzahl in den berlinfernen Regionen. Diese Entwicklung wird auch in den kommenden Jahren anhalten. Kinder, die in den 1990er Jahren nicht geboren wurden, fehlen heute und in Zukunft als potentielle Eltern. Die Bevölkerungsentwicklung ist daher bereits bis über das Jahr 2030 hinaus sehr zuverlässig prognostizierbar.

Die CDU Brandenburg setzt sich in allen Politikfeldern für eine Stärkung des ländlichen Raumes ein. Zahlreiche Initiativen, etwa für den Erhalt von Schulen oder den Ausbau von Infrastruktur, gehen unmittelbar auf die CDU Brandenburg zurück. Wir wollen dennoch nicht die Augen vor der demografischen Entwicklung verschließen. Sie hat u.a. auf die Leistungsfähigkeit der brandenburgischen Kommunen erhebliche Auswirkungen. Es ist unsere Aufgabe, diesen Veränderungsprozess politisch aktiv zu gestalten.

Das vorliegende Papier basiert auf den konzeptionellen Überlegungen der von Oberbürgermeisterin Dr. Dietlind Tiemann und Dr. Jan Redmann geleiteten Arbeitsgruppe und berücksichtigt zahlreiche Anregungen der CDU-Mitglieder, die in den Regionalkonferenzen der KPV geäußert wurden. Außerdem sind wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse der Enquetekommission 5/2 des Landtages eingeflossen. Es dient der Positionsbestimmung der CDU Brandenburg zum Thema Funktional-, Verwaltungs- und Kommunalgebietsreform.

## 2 Zielstellung

Gemäß dem Grundsatz, dass die staatlichen Strukturen den Bürgern dienen müssen und nicht umgekehrt, muss sich nach Auffassung der CDU Brandenburg jede Reformüberlegung daran messen lassen, ob sie geeignet ist, die folgenden Ziele bestmöglich zu verwirklichen:

- 1) Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
- 2) Erhalt der regionalen Identität
- 3) Strikte Beachtung des Subsidiaritäts- und Konnexitätsprinzips
- 4) Gewährleistung bürgernahe Verwaltungsstrukturen
- 5) Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunen

42 Diese Herangehensweise versteht sich als Gegenentwurf zu der außerhalb der CDU angestrebten  
43 Schaffung anonymer Großkreise und identitätsloser Zentralgemeinden. Unter Berücksichtigung  
44 der vorgenannten Zielstellungen verbietet sich eine isolierte Diskussion um  
45 Mindesteinwohnerzahlen und Fusionsvarianten. Erforderlich ist vielmehr, nach einer  
46 grundsätzlichen Aufgabenkritik im Rahmen einer Funktionalreform darüber zu entscheiden, auf  
47 welcher Verwaltungsebene künftig welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Hiervon  
48 ausgehend sind sodann die Strukturen der Verwaltung und der Gebietskörperschaften zu  
49 entwickeln.

## 50 **3 Reformansätze**

### 51 **3.1 Funktionalreform**

52 Die CDU Brandenburg setzt sich dafür ein, zunächst eine umfassende Aufgabenkritik vorzunehmen  
53 (z.B. mittels des Standard-Kosten-Modells sowie vergleichbarer und standardisierter Produkt- und  
54 Preiskataloge). Ausgangspunkt einer jeden Reformüberlegung muss der Abbau von  
55 Verwaltungsaufwand in der Verwaltung, bei den Unternehmen und den Bürgern sein. Hierzu ist  
56 eine ernsthafte Überprüfung der bestehenden Normen und Standards notwendig. Diese sind zu  
57 reduzieren, soweit sie in Brandenburg über EU- und Bundesvorschriften hinausgehen.

58  
59 Sodann sollen im Einvernehmen mit den betroffenen kommunalen Körperschaften jene Aufgaben  
60 von der Landesebene auf die Landkreise und von den Landkreisen auf die Ämter und Gemeinden  
61 zu übertragen, die dort in mindestens gleicher Qualität erledigt werden können. Eine solche  
62 Funktionalreform führt zu einer bürgernäheren Verwaltung und entspricht dem  
63 Subsidiaritätsgrundsatz. Mit der Aufgabenübertragung muss eine dem Konnexitätsprinzip  
64 entsprechende Verbesserung der Finanzausstattung der übernehmenden Körperschaft  
65 einhergehen.

66  
67 Im Zuge der Funktionalreform ist eine möglichst wenig gesplittete Kommunal-, Fach- und  
68 Sonderaufsicht im kommunalen Bereich anzustreben.

69  
70 In Verwaltungsangelegenheiten sollen künftig in aller Regel die Bürgerbüros der Gemeinden erster  
71 Ansprechpartner der Bürger sein; sei es weil, die Gemeinden häufig nachgefragte Aufgaben des  
72 Landkreises vollständig übernehmen oder weil sie als Anlaufstelle für Auskünfte und Anträge auch  
73 insoweit behilflich sind, als dass kreisliche Angelegenheiten betroffen sind. Überdies soll der  
74 stärkere Einsatz von Informationstechnik im Rahmen des E- Gouvernements zu mehr Effizienz  
75 führen.

#### 76 **3.1.1 Aufgabenübertragung von Land auf Landkreise**

77 Insbesondere können die folgenden Aufgaben vom Land auf die Landkreise übertragen werden:

- 78 • Fiskalerbschaft mit Ausschlagungsrecht (ggf. auch Übertragung auf Gemeindeebene)
- 79 • Regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte
- 80 • Verfahren zur Beantragung einer Eheaufhebung
- 81 • Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge
- 82 • Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote
- 83 • Größerer Gestaltungsspielraum der Landkreisebene beim Regionalbudget

- 84 • Schornsteinfegerangelegenheiten
- 85 • Schulpsychologische Beratung
- 86 • Stärkeres Mitentscheidungsrecht der kommunalen Schulträger bei der Bestellung der
- 87 Schulleitung sowie weitergehende Selbstverwaltungsrechte in schulischen
- 88 Angelegenheiten
- 89 • Regionalplanung
- 90 • Vergabe von Mitteln aus der Jagdabgabe
- 91 • Kirchnaustritte (ggf. auch auf Gemeindeebene)
- 92 • Grenzveterinärndienst
- 93 • Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben und Angelegenheiten der
- 94 Trinkwasserversorgung

### 95 **3.1.2 Aufgabenübertragung von Landkreisen auf Gemeinden**

96 Insbesondere können die folgenden Aufgaben vom Landkreis auf die Gemeinden übertragen  
97 werden:

- 98 • Übertragung von Vollstreckungsaufgaben auf die Gemeinden mit klaren Regelungen zur
- 99 Vermeidung der Vollstreckung durch Gemeinden gegen sich selbst
- 100 • Kraftfahrzeugzulassung, jedenfalls Frontoffice
- 101 • Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörden (§5 BbgStandarderprobungsgesetz von
- 102 2007) und zusammenhängende Aufgaben zur Verfolgung und Ahndung von
- 103 Ordnungswidrigkeiten (§ 4 StVRZ-V)
- 104 • Schulträgerschaft bei Gymnasium und Gesamtschulen
- 105 • Erteilung von Ausnahmen und Verboten aufgrund Feiertagsgesetz
- 106 • Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerungen nicht gefährlicher Abfälle
- 107 • § 4 VO-Ausnahmen vom Verbot des Neuanschlusses elektrischer Direktheizungen:
- 108 Zuständigkeit zur Entgegennahme der Anzeige
- 109 • § 31 BbgBestattungsg: Aufgaben der Genehmigungsbehörde für die Anlegung, Erweiterung
- 110 und Aufhebung von Friedhöfen

111

## 112 **3.2 Verwaltungsreform**

### 113 **3.2.1 Fusion von Landesämtern und Landesbetrieben zu einem** 114 **Landesverwaltungsamt**

115 Hinsichtlich der nach der Funktionalreform beim Land verbleibenden Aufgaben ist eine Trennung  
116 zwischen Aufgaben mit legislativem Einschlag und reinen Verwaltungsvollzugsaufgaben  
117 vorzunehmen. Letztere werden gegenwärtig vor allem in den zahlreichen Landesämtern und  
118 Landesbetrieben wahrgenommen. Die CDU Brandenburg setzt sich für die Bündelung dieser  
119 Verwaltungseinheiten in einem Landesverwaltungsamt ein. Die Aufgaben können dort effizienter  
120 wahrgenommen werden als bisher. Auf diesem Wege wird die Möglichkeit für eine Reduzierung  
121 der Anzahl der Ministerien und deren Konzentration auf strategische Aufgaben bei gleichzeitiger  
122 Entlastung von Vollzugsaufgaben eröffnet. Ebenso wird die Leistungsfähigkeit der  
123 Landesverwaltung erhöht, da Veränderungen im Personalbedarf der einzelnen Bereiche einfacher  
124 ausgeglichen werden können. Überdies werden sich Einspareffekte dadurch erzielen lassen, dass  
125 die derzeit parallel in den jeweiligen Landesämtern und Landesbetrieben bestehenden sog.  
126 zentralen Verwaltungseinheiten (z.B. Personalverwaltung) zusammengeführt werden können.

127 Das Landesverwaltungsamt sollte nicht allein in Potsdam ansässig sein. Es ist vielmehr  
128 anzustreben, die Landesämter und Landesbetriebe an vier Standorten im Norden, Süden, Osten  
129 und Westen des Landes zusammenzufassen, um auch hier Bürgernähe zu gewährleisten.

### 130 **3.2.2 Weiterentwicklung der Ämter zu Amtsgemeinden**

131 Die CDU Brandenburg setzt sich für den Erhalt der Ämter ein. Gerade in dünnbesiedelten  
132 Regionen gewährleisten sie die kommunale Identität in den Mitgliedsgemeinden und gleichzeitig  
133 deren effiziente, leistungsfähige Verwaltung. Da im Zuge der Funktionalreform zusätzliche  
134 Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden sollen, ist jedoch die  
135 Leistungsfähigkeit der Ämter zu erhöhen. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass eine  
136 vergleichbare Leistungsfähigkeit zwischen Einheitsgemeinde und Amt hergestellt wird. Dazu ist  
137 das Amt weiterzuentwickeln.

138 Die CDU Brandenburg favorisiert hierzu das Modell der Amtsgemeinde:

139 Die Amtsgemeinde soll künftig als gebietskörperschaftlicher Gemeindeverband eigene  
140 Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Beispielsweise sollen die Planungshoheit und  
141 Angelegenheiten mit infrastruktureller Verknüpfung zu Nachbarkommunen künftig bei der  
142 Amtsgemeinde liegen, während die Finanzhoheit bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben könnte.  
143 Hierzu ist gemäß der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes eine unmittelbare,  
144 demokratische Legitimation der Amtsebene nötig. Es sollen deshalb künftig ein  
145 Amtsgemeindebürgermeister und ein Amtsgemeinderat von der Gesamtheit der Wahlberechtigten  
146 der Mitgliedsgemeinden gewählt werden. Über die Kommunalverfassung sind gegenseitige  
147 Beteiligungs- und Abstimmungsmechanismen zwischen der Amtsebene und der Gemeindeebene  
148 sicherzustellen. Die Amtsgemeinden sollen am kommunalen Finanzausgleich durch direkte  
149 Schlüsselzuweisungen beteiligt werden. Darüber hinaus sollen die angehörigen Gemeinden und  
150 die Amtsebene individuelle Verteilungsvereinbarungen treffen können.

151 Gemeinden sollen die Möglichkeit haben, selbst zwischen den Varianten der Zugehörigkeit zu den  
152 neuen Amtsgemeinden oder der Bildung einer Einheitsgemeinde entscheiden zu können.

## 153 **3.3 Gebietsreform**

### 154 **3.3.1 Landkreise/kreisfreie Städte**

155 Viele der hinsichtlich der Einwohnerzahl kleineren Landkreise Brandenburgs gehören flächenmäßig  
156 bereits heute zu den größten Deutschlands. Die CDU Brandenburg will die Bürgernähe der  
157 Kreisverwaltungen und eine echte kommunale Selbstverwaltung erhalten. Die bestehenden  
158 erheblichen Probleme nach der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern müssen  
159 Brandenburg eine Lehre sein. Kreistagsabgeordnete sollen auch künftig ihr Ehrenamt unter  
160 Berücksichtigung der zu überwindenden Entfernungen neben der Berufstätigkeit ausüben können.

161  
162 Brandenburgs Landkreise und kreisfreie Städte sind heute zudem hinsichtlich der ihnen  
163 gegenwärtig übertragenen Aufgaben trotz der bereits sehr unterschiedlichen Einwohnerzahlen  
164 grundsätzlich leistungsfähig. Auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bis  
165 2030 halten wir Kreisfusionen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen nicht für  
166 zwingend erforderlich. Insbesondere sind zunächst Optimierungspotentiale in den bestehenden  
167 Strukturen und die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit auszuschöpfen, um die  
168 Effektivität der Verwaltung ohne Fusionen auszubauen.

169  
170 Erhöhte Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der kreislichen Ebene können sich allenfalls aus  
171 einer substantiellen Übertragung von Landesaufgaben ergeben. Abhängig von der Art der neu zu  
172 erledigenden Aufgaben hat der Gesetzgeber dann eine am Jahr 2030 zu orientierende  
173 Mindesteinwohnerzahl zu definieren. Bezüglich der kreisfreien Städte muss diese  
174 Mindesteinwohnerzahl geringer bemessen sein, als jene für die Landkreise. Denn zu Gunsten der  
175 kreisfreien Städte ist der Effizienzvorteil zu berücksichtigen, der sich aus der Verbindung von  
176 Kreisverwaltung und Gemeindeverwaltung ergibt.

177  
178 Die CDU Brandenburg räumt dem Erhalt einer echten kommunalen Selbstverwaltung auch auf  
179 kreislicher Ebene Vorrang vor einer umfassenden Aufgabenübertragung auf die Landkreise und  
180 kreisfreien Städte ein, die die Bildung von Großkreisen erfordern würde. Die in der  
181 Enquetekommission diskutierten Varianten, die fünf Landkreise und Potsdam bzw. acht Landkreise  
182 und Potsdam vorsehen, werden von der CDU Brandenburg daher abgelehnt.

183  
184 Im Rahmen einer solchen Kreisgebietsreform, die sich grundsätzlich an den bestehenden  
185 Landkreisen orientieren kann, sollen Gemeinden die Möglichkeit erhalten, im begründeten  
186 Einzelfall die Kreiszugehörigkeit zu wechseln. Dies soll insbesondere dann gelten, wenn sie sich in  
187 andere Gemeinden eingliedern oder mit anderen Gemeinden eines anderen Landkreises eine  
188 Amtsgemeinde bilden wollen und hierdurch die Verwirklichung der Ziele der Reform nicht  
189 beeinträchtigt wird.

190

191

192

193

### 194 **3.3.2 Einheitsgemeinden und Amtsgemeinden**

195 Die CDU hat im Jahr 2003 unter Führung von Innenminister Jörg Schönbohm die jüngste  
196 Gemeindegebietsreform in Brandenburg umgesetzt. Hierbei wurde für Gemeinden und Ämter eine  
197 Mindesteinwohnerzahl von 5000 angesetzt. Diese Zahl hat sich in der Praxis bewährt. Es sind  
198 heute keine Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern bekannt, deren Leistungsfähigkeit in Frage  
199 steht. Anders ist die Situation lediglich dort zu beurteilen, wo die Einwohnerzahl zwischenzeitlich  
200 teils deutlich unter die 5000-Einwohner-Marke gesunken ist. Die geringe Personalausstattung der  
201 Verwaltungen beeinträchtigt häufig die Leistungsfähigkeit dieser Ämter und Gemeinden.

202  
203 Die CDU Brandenburg sieht keine Veranlassung für eine landesweite erneute  
204 Gemeindegebietsreform. Sie setzt sich jedoch für eine punktuelle Neugliederung ein, die auch auf  
205 längere Sicht eine Mindesteinwohnerzahl von 5000 sicherstellt. Maßgeblich sollen hierbei nicht die  
206 gegenwärtigen Einwohnerzahlen, sondern die bereits heute sehr zuverlässigen Prognosen für das  
207 Jahr 2030 sein. Auf diesem Wege würden Kommunalstrukturen geschaffen, die auch über einen  
208 längeren Zeitraum Bestand haben können.

209  
210 Höhere Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Amtsgemeinden können  
211 allenfalls durch eine substantielle Aufgabenübertragung im Rahmen einer Funktionalreform  
212 entstehen. Tendenziell gilt, dass dem Erhalt von Bürgernähe und kommunaler Selbstverwaltung  
213 der Vorrang vor einer umfassenden Aufgabenübertragung und einer damit begründeten Schaffung  
214 von übergroßen Gemeinden eingeräumt wird. Neben den Möglichkeiten der interkommunalen  
215 Zusammenarbeit ist vor einer Erhöhung der Mindesteinwohnerzahl die selektive Übertragung von  
216 Aufgaben zu prüfen. Beispielsweise könnten zusätzliche Funktionen nur auf jene Städte und  
217 Amtsgemeinden übertragen werden, die mindestens eine vom Gesetzgeber zu bestimmende  
218 Einwohnerzahl aufweisen, während bei kleineren Gemeinden und Amtsgemeinden diese Aufgaben  
219 auch künftig vom Landkreis wahrgenommen werden. Die zusätzliche Aufgabenwahrnehmung  
220 größerer Gemeinden und Amtsgemeinden muss im Rahmen der Kreisumlage berücksichtigt  
221 werden.

222  
223 Um die Leistungsfähigkeit der Amtsgemeinden zu gewährleisten, sollten diese aus mindestens drei  
224 und höchstens 10 Mitgliedsgemeinden bestehen, wobei die größte Mitgliedsgemeinde nicht  
225 größer sein darf als die übrigen Mitgliedsgemeinden zusammen. Die Mitgliedsgemeinden sollen  
226 bezogen auf das Jahr 2030 mindestens 500 Einwohner aufweisen. Die Mindesteinwohnerzahl einer  
227 Amtsgemeinde wird aufgrund ihrer im Vergleich zur Einheitsgemeinde komplexeren Struktur  
228 etwas über der einer Einheitsgemeinde liegen müssen.

229

## 230 **4 Ausblick**

231 Bei der Durchführung der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform ist ein einfach  
232 strukturiertes, klar bestimmtes und transparentes Verfahren zu wählen, in dem die  
233 Entscheidungsprozesse nach-vollziehbar sind, der Grundsatz der Freiwilligkeit berücksichtigt wird  
234 und die Bürger, die Wirtschaft, das Verwaltungspersonal sowie die Akteure auf Landes- und  
235 Kommunalebene aktiv mitbeteiligt werden. Dies soll Akzeptanz für die Reform schaffen.  
236 Beispielsweise soll die bei einer Kreisfusion zu beantwortende Frage, welche Stadt Kreisstadt  
237 bleibt, durch eine Volksabstimmung entschieden werden.

238 Die finanzielle Situation der Gemeinden und Landkreise wird nicht allein durch die Effizienz der  
239 Verwaltungsorganisation bestimmt. Auch künftig werden dünn besiedelte Regionen pro Kopf  
240 vergleichsweise höhere Ausgaben haben. Der vom Land geschaffene Nothilfefonds ist aus Sicht  
241 der CDU Brandenburg kein geeignetes Instrument, um diese Unterschiede auszugleichen.  
242 Insbesondere wird hierdurch Misswirtschaft belohnt und Sparsamkeit bestraft. Außerdem  
243 erscheinen die Voraussetzungen, unter denen einem Landkreis geholfen wird, willkürlich. Die CDU  
244 Brandenburg setzt sich deshalb für eine dahingehende Veränderung der Gemeinde- und  
245 Landkreisfinanzierung ein, dass statt eines Nothilfefonds die flächenbedingten Mehrkosten bei der  
246 Daseinsvorsorge im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und somit mittelbar  
247 auch bei der Finanzierung der Landkreise in gewissem Umfang berücksichtigt werden.