

# Die Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg



Universität Potsdam  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Wintersemester 02/03  
Seminar: Einführung in die Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik  
Dozentin: Dr. C. Büchner

Claudia Mier  
1. Semester  
Studiengang: Regionalwissenschaften

e-mail: [claudia.mier@t-online.de](mailto:claudia.mier@t-online.de)

## Inhalt

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>3</b>
<b>DARSTELLUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>4</b>
<b>1 VORBEMERKUNG .....</b>	<b>5</b>
<b>2 VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN.....</b>	<b>7</b>
2.1 Selbstverwaltungs- und Institutionsgarantie .....	7
2.2 Voraussetzungen für Gebietsänderungen .....	7
2.3 Verfassungsrechtliche Kontrollmaßstäbe .....	9
<b>3 AUSGANGSLAGE, REFORMERFORDERNISSE UND ZIELE.....</b>	<b>11</b>
3.1 Ausgangslage.....	11
3.2 Reformerrfordernisse.....	14
3.3 Ziele der Reform.....	18
<b>4 KONZEPT DER LANDESREGIERUNG .....</b>	<b>19</b>
4.1 Leitbild .....	19
4.1.1 Die amtsfreie Gemeinde.....	19
4.1.2 Das Amt .....	20
4.1.3 Städtische Zentren und ihr Umland.....	21
4.2 Umsetzung der Reform .....	22
4.3 Kritik am Vorgehen der Landesregierung .....	24
<b>5 ERGEBNISSE .....</b>	<b>26</b>
<b>6 ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>29</b>
<b>7 LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>31</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AmtsO	Amtsordnung
Art.	Artikel
Bd	Band
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
de	Deutschland
DS	Drucksache
Ebda.	ebenda
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GemGebRefBbg	Gemeindegebietsreform Brandenburg
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
§	Paragraph
%	Prozent
S.	Seite
VAGBbg	Volksabstimmungsgesetz Brandenburg
Vgl.	Vergleiche
www	world wide web
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

## **Darstellungsverzeichnis**

Darstellung 1: Das Land Brandenburg – Engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum	S. 6
Darstellung 2: Anzahl der Gemeinden nach Einwohnerzahl	S. 12
Darstellung 3: Anzahl der Gemeinden nach Landkreisen 1993 und 1999	S. 13
Darstellung 4: Umlageverpflichtungen mehr als 70% der gemeindlichen Einnahmen	S. 15
Darstellung 5: Gemeindezusammenschlüsse im Land Brandenburg 1999 bis 2003	S. 26
Darstellung 6: Gebietskörperschaften im Land Brandenburg 1999- 26.10.2003	S. 27

## 1 Vorbemerkung

Seit mehreren Jahren wird das Thema Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg diskutiert.

Am 30. September 1999 trafen die Koalitionsparteien die Vereinbarung in der laufenden Legislaturperiode eine umfassende Gemeindegebietsreform durchzuführen.<sup>1</sup>

Zu Beginn des Jahres 2000 zählte das Land Brandenburg 1.479 Gemeinden. Darunter befanden sich 861 Kleinstgemeinden. Dies führte häufig dazu, dass die Gemeinden ihre öffentlichen Aufgaben im Gemeindegebiet nicht einwandfrei erfüllen konnten.<sup>2</sup>

Denn das im Artikel 28 GG und in der Landesverfassung gesicherte Prinzip einer weitestgehend dezentralen Aufgabenwahrnehmung funktioniert nur dann, wenn die Territorien der Gebietskörperschaften so bemessen sind, dass die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben möglich und auch organisatorisch und wirtschaftlich gerechtfertigt ist.<sup>3</sup> In Kleinstgemeinden unter 500 Einwohnern können die Erwartungen der Bürger nach leistungsfähigen und gut ausgestatteten öffentlichen Einrichtungen, wie Grundschulen, Kindertagesstätten, Sporthallen und Bibliotheken oft nicht erfüllt werden, da diese sehr kostenintensiven Anlagen wegen eines unzureichenden Einzugsgebietes nicht ausgelastet werden können und somit unwirtschaftlich sind. Hier stellt sich die Frage der Verwaltungseffizienz der Gemeinden.<sup>4</sup>

*„Vielfach ist das, was Gemeinde im Rechtssinne ist, nur historisch begründbar.“<sup>5</sup>*  
(Hervorhebung des Verfassers)

---

<sup>1</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.): Das neue Gemeindereformgesetz. Informationen für Bürger, Mandats- und Amtsträger. Potsdam 2001, S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung. Drittes Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/4882 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002, S.1.

<sup>3</sup> Vgl. E. Laux: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In: H. Wollmann; R. Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1994, S. 136.

<sup>4</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O. S. 5.

<sup>5</sup> Laux, a.a.O., S. 136.

Die zum Teil gravierenden Mängel im Bereich der ländlichen Selbstverwaltung sollen durch die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten behoben werden. Es sollen leistungsfähige Gemeinden entstehen, die in der Lage sind die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft politisch und administrativ eigenständig zu erfüllen. Eingriffe in das Gebiet einer Gemeinde obliegen strengen Voraussetzungen und können nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen. Daher ist der Landesgesetzgeber besonders gefordert.<sup>6</sup>

Die folgende Karte soll einen ersten Überblick über das Land Brandenburg geben. Sie zeigt, farblich abgegrenzt, den inneren Verflechtungsraum um die Stadt Berlin sowie äußeren Entwicklungsraum der angrenzenden äußeren Landesteile.



**Darstellung 1: Das Land Brandenburg – Engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum**  
Quelle: <http://www.complamgmbh.de/regionalpark/en101.htm>, Stand 14.03.03

---

<sup>6</sup> Vgl. Laux, a.a.O., S. 136f.

## 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

### 2.1 Selbstverwaltungs- und Institutionsgarantie

Der Artikel 28 Abs. 2 GG und die Landesverfassung garantieren die Selbstverwaltung und die Institution der Gemeinden im Rahmen der Gesetze und fordern somit einen Verwaltungsaufbau von unten nach oben (Subsidiaritätsprinzip). Dabei gewährleistet die Institutionsgarantie nur die Institution „Gemeinde“, nicht aber den Gebietsbestand der einzelnen Gemeinden.<sup>7</sup>

Der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich der Selbstverwaltung wird nicht durch Gebietsänderungen, wie Gemeindeauflösung, Gemeindezusammenschluss, Eingemeindung, Ausgliederung und weitere Grenzänderungen verletzt. In allen Gemeindeordnungen sind Gebietsänderungen vorgesehen.<sup>8</sup> Die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, die ihre freiwilligen und pflichtigen Aufgaben effektiv bewerkstelligen kann, ist bei einer Abnahme der Bevölkerungszahl, z.B. durch Migration oder demographische Entwicklung, oft nur durch Gebietsänderung möglich.

### 2.2 Voraussetzungen für Gebietsänderungen

Einen relativen Bestandsschutz der einzelnen Kommunen gewährleistet die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. Grenzänderungen einer Kommune sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Gemeinde zulässig.<sup>9</sup>

Der Begriff „öffentliches Wohl“ stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum dar. Zur Bestimmung ist eine ausreichende Sachverhalts- und Datenermittlung notwendig, um spezielle Rechtfertigungsgründe für Gebietsänderungen zu finden und diese mit dem Selbstverwaltungsrecht abzuwägen.

---

<sup>7</sup> Vgl. C. Büchner; J. Franzke (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, Berlin 1999, S. 237.

<sup>8</sup> Vgl. A. Gern: Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden 1997, S.139ff.

<sup>9</sup> Vgl. K. Vogelsang; U. Lübking; H. Jahn: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen- Organisation- Aufgaben, Berlin 1997, S. 64f.

„Gründe des öffentlichen Wohls“ sind alle Interessen der Allgemeinheit an der Grenzänderung, die den unveränderten Bestand der Grenzen überwiegen.“<sup>10</sup>

Die Interpretation kann aus Verfassungsgrundsätzen heraus, einfachem Recht, anderen Rechtspositionen sowie aus politischen Erwägungen erfolgen.

Ziel des öffentlichen Wohls im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Auslegung ist zum einen die Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft, die sich hauptsächlich aus dem Demokratieprinzip rechtfertigt. Da die Demokratieverdrossenheit der Bürger durch leistungsschwache Gemeinden entsteht, verstößt dies gegen den Grundsatz der staatlichen Ordnung. Zum anderen wird die Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität sowie der Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen dem engeren Verflechtungsraum und dem äußeren Entwicklungsraum des Landes Brandenburg angestrebt. Diese Ziele ergeben sich aus dem Art. 3 GG und dem Sozialstaatsprinzip. Zugleich geht es, um die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung, die als eine allgemeine Grundlage des staatlichen und kommunalen Haushaltsrechts gilt und einen optimalen Einsatz der knappen finanziellen Mittel der öffentlichen Hand sichern soll. Hinzu kommt die Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner und die Schaffung von „Bürgernähe“ der Verwaltung als Fundamente des demokratischen Selbstverständnisses des Staates. Der Status der Gemeinden, als integrierte Teile der Länder, rechtfertigt das Ziel der Stärkung der gesamtstaatlichen Einbindung mit der besonderen Förderung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung.

Bei der einfachgesetzlichen Interpretation, die von einigen Kommunalordnungen zusätzlich vorgenommen wird, soll das Territorium jeder Gemeinde so bemessen sein, dass die örtliche Identität der Bürger erhalten und die Leistungskraft der Gemeinde zur Erledigung der ihr übertragenen Aufgaben gesichert ist.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Gern, a.a.O., S.139f.

<sup>11</sup> Vgl. Ebda., S.139ff.

## 2.3 Verfassungsrechtliche Kontrollmaßstäbe

Die Maßnahmen des Gesetzgebers bezüglich der Gemeindegebietsreform unterliegen nach einer umfassenden Rechtsprechung den folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben:<sup>12</sup>

- **Gemeinwohlvorbehalt:** Neugliederungsmaßnahmen des Gesetzgebers müssen durch Gründe des Öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein (Gemeinwohlprinzip).
- **Abwägungsgebot:** Der Gesetzgeber ist dazu verpflichtet alle entscheidungsrelevanten Aspekte in seinen Überlegungen zu berücksichtigen und abzuwägen.
- **Anhörungsgebot mit Begründungspflicht:** Den Gemeinden muss die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Neugliederungsmaßnahme gegeben werden.
- **Motivkontrolle:** Die Motive des Gesetzgebers unterliegen einer verfassungsrechtlichen Kontrolle im Bezug auf ihre Gemeinwohlübereinstimmung.
- **Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot:** Eine Gebietsreform muss in jedem Fall die Verbesserung der kommunalen Struktur fördern. Sie darf weder den Gebietskörperschaften noch dem Staat schaden.
- **Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen:** Neugliederungsentscheidungen setzen eine umfassende Kenntnis des Gesetzgebers über die Umstände und Interessen der betroffenen Gemeinde voraus. Daher unterliegt dieser Sachverhalt der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.
- **Prognosekontrolle:** Überprüfung der gesetzgeberischen Prognosen auf Tatsachenfeststellungen und offensichtliche Fehlsamkeit.

- Eignungsprüfung: Es wird kontrolliert, ob die Gebietsreform dem Gemeinwohl dient und somit ihren eigentlichen Zweck erfüllt.
- Erforderlichkeitsprüfung: Die Frage, ob es eine weniger in das Selbstverwaltungsrecht eingreifende genauso geeignete Alternative für die gesetzliche Maßnahme der Neugliederung gibt, wird überprüft.
- Verhältnismäßigkeitsprüfung: Es muss geprüft werden inwieweit die Vor- und Nachteile der Maßnahme verhältnismäßig sind.
- Systemgerechtigkeit: Der Gesetzgeber ist einer Gleichbehandlung der Betroffenen verpflichtet.
- Willkürverbot: Der Gesetzgeber darf nicht eigenmächtig handeln. Es müssen sachlich erkennbare Gründe für eine Gebietsänderung vorliegen.
- Abwägungsfehler: Verpflichtung des Gesetzgebers auf das Abwägungsgebot und die daraus resultierenden Maßstäbe.

Die Gemeindegebietsreform stellt eine Planungsentscheidung für die Zukunft dar, die hohe verfassungsrechtliche Anforderungen erfüllen muss. Darum ist der Gesetzgeber verpflichtet eine sachgerechte Abwägung durchzuführen, die eine ordnungsgemäße Sachverhaltermittlung, Anhörung der betroffenen Gemeinden, Orientierung der Neugliederungsziele am Gemeinwohl, Prüfung der Geeignetheit der Maßnahme gegenüber Alternativen und der Verhältnismäßigkeit der Neugliederungsentscheidung fordert. Das Abwägungsgebot verlangt somit ein Überwiegen der Vorteile gegenüber den Nachteilen.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Büchner, a.a.O., S. 238ff.

<sup>13</sup> Vgl. M. Nierhaus: Gesetzliche Grundlagen, In: M. Nierhaus (Hrsg.): Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, Berlin 2002, S. 28ff.

### 3 Ausgangslage, Reformfordernisse und Ziele

#### 3.1 Ausgangslage

Das Land Brandenburg ist mit einer Fläche von 29.476 km<sup>2</sup> das fünftgrößte Bundesland in Deutschland und gleichzeitig das Größte der neuen Bundesländer.<sup>14</sup> Mit einer Einwohnerzahl von 2.601.962<sup>15</sup> ergibt sich nur eine verhältnismäßig geringe Einwohnerdichte von 88,3 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Um die damit verbundenen Schwierigkeiten, bezüglich der Verwaltungskraft im Sinne des Selbstverwaltungsrechts, auszuräumen, wurde in den Jahren 1992 und 1993 die Ämterbildung, die Kreisgebietsreform und die Funktionalreform durchgeführt. Diese halfen die Leistungs- und Verwaltungskraft der kreislichen und gemeindlichen Ebene zu stärken. Eine umfassende Gemeindegebietsreform blieb jedoch aus.

Der Reformbedarf wird durch den Beschluss des Landtages vom 13. Mai 1997 eine Enquetekommission 2/1 zur „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ einzusetzen deutlich.<sup>16</sup>

Im Jahr 2000 gliederte sich das Land Brandenburg in 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte. Die jeweilige Kreisverwaltung übernimmt wichtige Aufgaben und die Koordination der ihr angehörigen Gemeinden<sup>17</sup>. Weiterhin bestanden 152 Ämter mit 1.413 Gemeinden, 62 amtsfreie Gemeinden und 4 kreisfreie Städte. Hieraus ergibt sich eine Gesamtanzahl von 1.479 Gemeinden. Die Ämter, die oft als „Schreibstuben“ der Gemeinden bezeichnet wurden, umfassten im Durchschnitt eine Fläche von 161,12 km<sup>2</sup>. Ihnen gehörten durchschnittlich 9,3 Gemeinden an. Das größte Amt vereinte 22 Gemeinden und das kleinste 3 Gemeinden. Die Mindesteinwohnerzahl eines Amtes soll laut § 3 Abs. 1 AmtsO 5.000 Einwohner nicht unterschreiten. Trotzdem gab es aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte im äußeren Entwicklungsraum 28 Ämter mit weniger als 5.000 Einwohnern.

---

<sup>14</sup> Vgl. Bürger und Staat. Das Land (2003), In: brandenburg.de,  
URL: [http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=11424&\\_siteid=20](http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=11424&_siteid=20), Stand: 15.03.03.

<sup>15</sup> Statistik- Daten. Bevölkerung des Landes Brandenburg 1955-2001 (o. J.), In: lds-bb.de,  
URL: [www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=14948&topic\\_id=51525&nav=51525](http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=14948&topic_id=51525&nav=51525), Stand: 15.03.03.

<sup>16</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.), a.a.O., S. 5.

<sup>17</sup> Vgl. Büchner, a.a.O., S.111.

Durch die anhaltende rückläufige Bevölkerungsentwicklung rechnet man bis zum Jahr 2015 mit einem Rückgang der Einwohnerzahl im äußeren Entwicklungsraum um rund 200.000. Laut § 3 Abs. 2 AmtsO gilt für die betroffenen Amtsverwaltungen ein verhältnismäßiger Personalabbau, der zur Verschlechterung der Qualität der Verwaltungstätigkeit führen wird.

861 der insgesamt 1.479 Gemeinden des Landes Brandenburg hatten im Jahr 2000 weniger als 500 Einwohner (58%). Dem gegenüber standen nur 100 Gemeinden und Städte mit mehr als 5.000 Einwohnern, welches einer Quote von 6,7% entspricht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der Gemeinden gegliedert nach den Einwohnerzahlen.

Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern	259
Gemeinden mit 200 bis unter 500 Einwohnern	602
Gemeinden mit 500 bis unter 1.000 Einwohnern	284
Gemeinden mit 1.000 bis unter 2.500 Einwohnern	168
Gemeinden mit 2.500 bis unter 5.000 Einwohnern	66
Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern	47
Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern	53

**Darstellung 2: Anzahl der Gemeinden nach Einwohnerzahl (Stand 31.12.1999)**

Quelle: Rechtsgrundlagen- Beschlüsse. Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg (Begründung) (11.07.2000),  
In: mi.brandenburg.de,  
URL:[http://www.mi.brandenburg.de/sixcms\\_upload/media/1066/leit.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/1066/leit.pdf), Stand: 31.01.03

Die freiwillige Schaffung größerer Gemeindestrukturen durch Gemeindezusammenschlüsse von 1993 (1.700 Gemeinden) bis Ende 1999 (1.479 Gemeinden) signalisierte bereits einen Reformbedarf.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. Rechtsgrundlagen- Beschlüsse. Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg (Begründung) (11.07.2000), in: mi.brandenburg.de, URL: [http://www.mi.brandenburg.de/sixcms\\_upload/media/1066/leit.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/1066/leit.pdf), S. 2, Stand: 31.01.2003.

Die anschließende Tabelle zeigt die Verringerung der Anzahl der Gemeinden in den einzelnen Landkreisen von 1993 bis 1999.

Landkreise	Anzahl der Gemeinden	
	31.12.1993	31.12.1999
Barnim	73	62
Dahme- Spreewald	146	127
Elbe- Elster	136	106
Havelland	94	93
Märkisch- Oderland	135	107
Oberhavel	93	71
Oberspreewald- Lausitz	84	81
Oder- Spree	138	136
Ostprignitz- Ruppin	127	105
Potsdam- Mittelmark	175	174
Prignitz	109	108
Spree- Neiße	104	91
Teltow- Fläming	119	61
Uckermark	163	153

**Darstellung 3: Anzahl der Gemeinden nach Landkreisen 1993 und 1999**

Quelle: [http://www.lids-bb.de/sixcms/detail.php?id=18721&nav=51524&topic\\_id=51524](http://www.lids-bb.de/sixcms/detail.php?id=18721&nav=51524&topic_id=51524), Stand: 15.01.03

## 3.2 Reformfordernisse

Die gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahre führte zum Aufbruch der früheren soziologischen Geschlossenheit der Gemeinden. Heute haben die Bürger, vor allem kleinerer Gemeinden, ein deutlich erweitertes Lebensumfeld. Die Gemeinde entwickelt sich zum reinen Wohngebiet. Ihre Bürger arbeiten und nutzen Kultur- und Freizeitangebote in anderen, meist größeren, Städten oder Gemeinden. Selbst Kinder besuchen die Schulen anderer Gemeinden und verbringen ihre Freizeit dort. Der Lebensraum der Bürger stimmt nicht mehr mit dem Gemeindegebiet überein.<sup>19</sup>

Kleine einwohner- und finanzschwache Gemeinden können der erhöhten Mobilität und den gleichzeitig gewachsenen Erwartungen an eine leistungsfähige Verwaltung und Daseinsvorsorge nicht mehr gerecht werden.<sup>20</sup> Trotz engerer Zusammenarbeit mit den Ämtern können typische Aufgaben des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht erfüllt werden. Dies führt zu einer Aufgabenübertragung auf das Amt oder eigens dafür gegründete Zweckverbände mit eigener Verwaltung sowie öffentlich rechtlichen Vereinbarungen über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Die daraus resultierende kostenintensive Doppelstruktur der Verwaltung erschwert der Gemeindevertretung die Kontroll- und Steuerungsfunktion und führt zu einer Zersplitterung der politischen Entscheidungsbefugnis in Gemeindevertretung, Amtsausschuss und oft mehrere Zweckverbände.<sup>21</sup> Hinzu kommt ein hoher Koordinierungsaufwand, der mit dem Verlust an Einfluss auf die Aufgabenerledigung und z.T. auch mit dem Verlust der Aufgabenträgerschaft verbunden ist.

In kleineren Ämtern sowie amtsfreien Gemeinde ist der Personalbestand geringer als in größeren Verwaltungseinheiten. Dies führt dazu, dass den Beschäftigten viel mehr Aufgaben obliegen und sie somit oftmals nicht über ein spezialisiertes Fachwissen verfügen. Hinzu kommt das Problem qualifizierter Urlaubsvertretungen und die fehlende Zeit für intensive Fortbildungsmaßnahmen, aufgrund der geringen Personaldecke und finanzieller Engpässe.

---

<sup>19</sup> Vgl. Ebda., S. 4.

<sup>20</sup> Vgl. Ebda.

<sup>21</sup> Vgl. C. Büchner; J. Franzke: Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, Potsdam 2002, S. 104.

Ein weiteres Problem stellt die Finanzsituation der brandenburgischen Gemeinden dar. Es gibt beträchtliche Unterschiede der Gemeinden bei der Erzielung ihrer individuellen Einnahmen, woraus sich ein ungleicher Bedarf an Schlüsselzuweisungen des Landes ergibt.<sup>22</sup> Weiterhin steigen die Umlageverpflichtungen an den Kreis, das Amt und die Versorgungsverbände mit abnehmender Gemeindegröße überproportional an. Dies führt häufig zu einem geringen bzw. nicht mehr möglichen finanziellen Handlungsspielraum. Kleinstgemeinden fehlen die Mittel für notwendige Investitionen. Sie haben neben den Grundsteuern A und B kaum eigene Einnahmen.

Die folgende Tabelle soll einen kurzen Überblick geben zur Zunahme der betroffenen Gemeinden, deren Umlageverpflichtungen über 70% der gemeindlichen Einnahmen betragen.

<b>Einwohnerzahl &lt; als</b>	<b>Gemeinden da- von insgesamt</b>	<b>betroffene Ge- meinden</b>	<b>das entspricht jeweils</b>
10.000	20	7	35,00%
7.000	26	7	26,92%
5.000	63	17	26,98%
2.500	174	67	38,51%
1.000	277	164	59,21%
500	343	237	69,10%
300	536	358	66,79%

**Darstellung 4:Umlageverpflichtungen mehr als 70% der gemeindlichen Einnahmen**

Quelle: Rechtsgrundlagen- Beschlüsse. Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg (Begründung) (11.07.2000), In: mi.brandenburg.de,

URL: [http://www.mi.brandenburg.de/sixcms\\_upload/media/1066/leit.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/1066/leit.pdf), Stand: 31.01.03

Seit einigen Jahren sind zunehmende Defizite in der Bereitschaft der Bürger zur ehrenamtlichen Mitwirkung und Mitverwaltung zu beobachten. Daten der letzten Kommunalwahlen vom 27. September 1998 ergaben, dass dies hauptsächlich bei

---

<sup>22</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.),a.a.O., S. 5 ff.

Gemeinden unter 500 Einwohner zutrifft. In nahezu jeder dritten Kleinstgemeinde fand keine Wahl im Sinne einer Auswahl statt, da sich nur die Mindestanzahl von Kandidaten für die Gemeindevertretung fand. Zum Teil musste die Wahl ganz abgesagt werden. Gleiches gilt für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters. In 130 Kleinstgemeinden konnte mangels Bewerbern keine Direktwahl stattfinden.<sup>23</sup> Diese Erfahrung widerspricht der Norm des Art. 28 GG und dem Demokratieprinzip in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. In Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern zeichnete sich diese gravierende Entwicklung nicht ab.

Ein weiteres Problem stellen die Mängel im Gebietszuschnitt der örtlichen Verwaltungseinheiten dar. Es herrschen starke strukturräumliche Disparitäten zwischen dem engeren Verflechtungsraum um den Regierungssitz Berlin sowie der dicht angrenzenden Landeshauptstadt Potsdam und dem Entwicklungsraum in den äußeren Landesteilen.

Im engeren Verflechtungsraum gibt es neben den Städten Berlin und Potsdam weitere Gemeinden, Klein- und Mittelstädte, die als Wohn- und Gewerbestandort gelten. Dieser Raum ist im Gegensatz zum äußeren Entwicklungsraum geprägt von einer wirtschaftlich und sozial wachsenden Verdichtung.<sup>24</sup> Er umfasst etwa 20% der Gesamtfläche und dort leben 4,32 Mio. Menschen.<sup>25</sup> Dies entspricht einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 137,4 Einwohnern/km<sup>2</sup>.

Die äußeren Landesteile haben einen überwiegend ländlichen Charakter<sup>26</sup> und umfassen etwa 80% der Gesamtfläche. Dort leben 1,66 Mio. Menschen (28%).<sup>27</sup> Mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 49,5 Einwohnern/km<sup>2</sup> ist dieser Raum nur sehr dünn besiedelt. Es gibt nur einige solitäre städtische Zentren mit unterschiedlich ausgebildeten Umlandfunktionen.

Diese strukturräumlichen Bedingungen werden auch im Zuschnitt der Ämter deutlich. Der Standort des Amtssitzes sollte sich in einem zentralen Ort befinden.

---

<sup>23</sup> Vgl. U. Hoffmann: Zur Gemeindegebietsreform in Brandenburg. In: M. Nierhaus: Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, Berlin 2002, S.19 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S.10 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Büchner, a.a.O., S.41.

<sup>26</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S.10 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Büchner, a.a.O., S.41.

Da aber 12 der 152 Ämter laut Regionalplan keinen zentralen Ort aufweisen, liegt der Amtssitz außerhalb des Amtsgebietes. Diese Ämter sind vorwiegend mehreren Nahversorgungsbereichen zugeordnet und beanspruchen öffentliche und private Leistungen überwiegend außerhalb ihres Amtsgebietes.

Besonders deutlich wird dieses Problem bei den sogenannten „Kragen“ – Ämtern. Sie engen die zentralen Orte wie amtsfreie Gemeinden und Städte territorial ein. Die Bevölkerungsabwanderung ins Umland ist mit Steuereinbußen verbunden.<sup>28</sup>

Weitere Reformfordernisse bezüglich der Raumordnung ergeben sich aus dem gestiegenen Suburbanisationsprozess. Im engen Zusammenhang mit der Abnahme der Bevölkerungszahlen in den Städten steht ein Bevölkerungsanstieg in den Umlandgemeinden.

Der Grund für die Wegzüge ist abgesehen von den Abwanderungen in die alten Bundesländer, die Flächenknappheit der städtischen Zentren. Wohngebiete und Gewerbeansiedlungen entstanden in den unmittelbar angrenzenden Gemeinden.<sup>29</sup> Dies führte zu wesentlichen finanziellen Einbußen der Städte zum einen durch geringere Steuereinnahmen und zum anderen weniger Schlüsselzuweisungen des Landes. Demgegenüber stehen gleichbleibende bzw. steigende infrastrukturelle Anforderungen in den Bereichen ÖPNV und Straßenbau.<sup>30</sup>

*„Im engeren Verflechtungsraum kam es darüber zu siedlungsstrukturellen Zusammenwachsungen, Verdichtungen und Verflechtungsbeziehungen, die in den Verwaltungsstrukturen keine Korrespondenz mehr finden.“<sup>31</sup>*

(Hervorhebung des Verfassers)

---

<sup>28</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S.10 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 21.

<sup>30</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S. 13.

<sup>31</sup> Hoffmann, a.a.O., S.21.

### 3.3 Ziele der Reform

Die Landesregierung hat in den „ Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg“ ihre Reformziele wie folgt darlegt:

- Die Verwaltungs- und Leistungskraft der Städte, Gemeinden und Ämter ist durch die Neugliederung so zu stärken, dass sie dauerhaft in der Lage sind, die eigenen und übertragenen Aufgaben sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen zu sichern.
- Die Gliederung der künftigen örtlichen Verwaltungseinheiten muss die raumordnerischen, wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Zusammenhänge, das soziale Gefüge, die geschichtlichen und kulturellen Beziehungen berücksichtigen und die Weiterentwicklung zu einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsräumen durch koordinierte Planung und Steuerung von Infrastrukturmaßnahmen ermöglichen.
- Die künftigen Gemeindestrukturen sollen zur Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung beitragen.
- Amtsfreie Gemeinden und Ämter sollen so strukturiert sein, dass der wirtschaftliche Einsatz moderner technischer Verwaltungsmittel ebenso gesichert ist wie die Beschäftigung von hauptamtlichem Verwaltungspersonal, das den Anforderungen einer modernen Verwaltung entsprechend qualifiziert ist.
- Durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere Ebene verlagert werden können.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Rechtsgrundlagen- Beschlüsse. Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg (11.07.2000), in: mi.brandenburg.de, URL: [http://www.mi.brandenburg.de/sixcms\\_upload/media/1066/leit.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/1066/leit.pdf), S. 3, Stand: 31.01.2003.

## **4 Konzept der Landesregierung**

### **4.1 Leitbild**

Die „Leitlinien für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg“ der Landesregierung vom 11. Juli 2000 hat der Landtag am 20. September 2000 zur Kenntnis genommen und betrachtet sie als tragfähige Grundlage für die Reform. Sie sollen einen Orientierungsrahmen für die freiwillige Phase schaffen.<sup>33</sup>

Die bereits existierenden Modelle amtsfreie Gemeinde und Amt sollen erhalten und weiterentwickelt werden. Dabei wird eine Differenzierung zwischen verdichteten und unverdichteten Räumen angestrebt.

Grundsätzlich geht es um die Bildung größerer Strukturen, wovon jeder Landkreis flächendeckend erfasst sein soll. Die Kreisgrenzen sollen nach Möglichkeit eingehalten werden und nur in Ausnahmefällen im Interesse des Gemeinwohls verändert werden. Die Schaffung zusätzlicher Verwaltungseinheiten ist prinzipiell zu vermeiden.

Bei den Neugliederungen soll der Landesentwicklungsplan Zentralörtliche Gliederung vom 04.07.1995 Berücksichtigung finden. Dabei geht es insbesondere um die Beachtung der Nahbereichsabgrenzung bei der Änderung bestehender Ämter.<sup>34</sup>

#### **4.1.1 Die amtsfreie Gemeinde**

In dicht besiedelten Räumen gibt es ausgeprägte Siedlungskerne, die für die Bildung von Großgemeinden in Form einer amtsfreien Gemeinde besonders geeignet sind. Daher sollen diese vordergründig durch Zusammenschluss amtsangehöriger Gemeinden im engeren Verflechtungsraum und im äußeren Entwicklungsraum gebildet werden. Dabei sind die bisherigen Amtsgrenzen zu beachten. Im äußeren Entwicklungsraum sollen sie nur dann gegründet werden, wenn amtsangehörige

---

<sup>33</sup> Vgl. Ministerium des Innern (Hrsg.), a.a.O., S.4 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Landesregierung(Hrsg.), a.a.O., S. 3f.

Zentralorte ab Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums vorhanden sind und auf dem Gebiet von Ämtern des Modells 2, die nicht unter die vorherigen Merkmale fallen. Dies gilt nur wenn keine andere gemeinwohlbezogene Variante möglich ist. Nach Einzelfallprüfung ist dies ebenfalls bei Ämtern mit amtsangehörigen Zentralorten der Kategorie Grundzentrum und herausragender zentralörtlicher Funktion und einer deutlich höheren Einwohnerzahl gegenüber den anderen Gemeinden anzustreben.

Die Einwohnerzahl einer amtsfreien Gemeinde soll regelmäßig mindestens 5.000 Einwohner betragen. Größere Einheiten sind in dichter bewohnten Gebieten anzustreben. In dünner besiedelten Landesteilen ist die Unterschreitung des Mindestwertes in Ausnahmen zulässig, um so einwohnerschwache Ämter umzuwandeln.

Die Wahrung der Identität und des dörflichen Lebens, in den bislang eigenständigen Gemeinden, unterstützt die Einführung einer Ortschaftsverfassung. Weiterhin soll dadurch der Integrationsprozess erleichtert und die ehrenamtliche Mitwirkung in der Kommunalpolitik gefördert werden.

Ein Ortsbürgermeister und ggf. ein Ortschaftsrat sollen in den einzelnen Ortschaften einer amtsfreien Gemeinde gewählt werden können der über ein beschränktes Budget und Entscheidungsrechte verfügt. Angelegenheiten bezüglich der Ortschaft stehen unter Vorbehalt. Sie müssen bei einer entgegenstehenden Stimme des Ortsbürgermeisters mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Erhalten bleiben die derzeitigen Ortsteilrechte einschließlich der bisherigen Gemein-denamen auf den Ortseingangsschildern. Die Ortsbürgermeister und die Mitglieder der Ortschaftsräte erhalten eine Aufwandentschädigung.<sup>35</sup>

#### **4.1.2 Das Amt**

Ein Amt soll vorwiegend im äußeren Entwicklungsraum entstehen, wo es keinen zentralen Ort gibt und wo auch längerfristig nicht mit dem Aufeinanderzuwachsen der Gemeinden zu rechnen ist. Es stellt eine nachrangige Alternative gegenüber

---

<sup>35</sup> Vgl. Landesregierung(Hrsg.), a.a.O., S. 4f.

der amtsfreien Gemeinde dar und soll nur gebildet werden, wenn die Kriterien für diese nicht erfüllt werden.<sup>36</sup>

Die Mindesteinwohnerzahl eines Amtes soll in der Regel 5.000 Einwohner nicht unterschreiten und es soll regelmäßig aus mindestens 3 und nicht mehr als 6 amtsangehörigen Gemeinden bestehen. Größere Einheiten sind wiederum anzustreben. Eine höhere Anzahl von amtsangehörigen Gemeinden ist nur dann zulässig, wenn das Amt über deutlich mehr als 5.000 Einwohner zählt und somit ausreichend leistungsfähig ist. Amtsangehörigen Gemeinden sollen zukünftig mindestens 500 Einwohner angehören. Dies ist bei den erforderlichen Gemeindegemeinschaften zu beachten.

Sind amtsangehörige Gemeinden aus Zusammenschlüssen hervorgegangen, gilt hier ebenfalls die Ortschaftsverfassung entsprechend der besonderen Bedingungen. Soweit sich die Gemeinden kleinerer Ämter nicht zu einer amtsfreien Gemeinde zusammenschließen, ist auf einen Zusammenschluss zu größeren Ämtern hinzuwirken, um die Verwaltungs- und Leistungskraft zu stärken. Dabei ist darauf zu achten, dass der Sitz der Verwaltung innerhalb einer Entfernung von 20-Straßen-Kilometern liegt.

Vorgesehen ist weiterhin die Hochzonung von Aufgaben, wie z. B. die Flächennutzungsplanung oder die Trägerschaft von Schulen, auf das Amt, um die Leistungsfähigkeit zu steigern und die Bürgernähe zu verbessern. Bei hinreichender Leistungsfähigkeit der amtsangehörigen Gemeinde kann eine Rückübertragung verlangt werden.<sup>37</sup>

#### **4.1.3 Städtische Zentren und ihr Umland**

Zur Lösung oder zumindest zur Entschärfung der Stadt - Umland - Problematik soll die maßvolle Eingliederung von Umlandgemeinden führen. Dabei soll eine größere Kongruenz zwischen dem Verwaltungsraum des Zentrums und seinem darüber hinausgehenden Wirkungsraum hergesellt werden.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 23.

<sup>37</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S. 5.

<sup>38</sup> Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 25.

Das Erfordernis ist bezogen auf den Einzelfall unter Abwägung der Interessen der betroffenen Städte und Gemeinden zu prüfen. Die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen in der Umgebung der Zentren muss dabei berücksichtigt werden. Es ist nicht zulässig finanzielle Probleme der aufnehmenden Gemeinden oder Städte durch Eingliederung zu lösen.

Die Eingliederung von Umlandgemeinden kommt nur in Erwägung, wenn durch die Eingliederung die Aufgabenerfüllung bei enger baulicher Verflechtung (bestehend oder in absehbarer Zeit zu erwarten) erleichtert bzw. verbessert wird, die positive Entwicklung einer Stadt die Erweiterung des Gebietes erfordert, die gemeinsame Erledigung einer Vielzahl bedeutender Verwaltungsaufgaben erforderlich ist bzw. wird oder der dauernde Bestand einer Umlandgemeinde nicht gesichert ist und ihre Zusammenschließung mit weiteren angrenzenden Gemeinden nicht zweckmäßig erscheint. Entsprechen die Voraussetzungen nicht diesen Kriterien sollen leistungsfähige Umlandgemeinden bestehen bleiben oder durch Zusammenfassung entstehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass keine Ringbildungen in Form von „Kragen“ – Gemeinden entstehen.<sup>39</sup>

## 4.2 Umsetzung der Reform

Der Reformprozess sollte laut Innenminister Schönbohm nach dem Subsidiaritätsprinzip verwirklicht werden. Gemeindegebietsänderungen sollten daher möglichst auf freiwilliger Basis erreicht werden. Hierzu wurde eine lange Freiwilligkeitsphase bis 31. März 2002 beschlossen und durch finanzielle Anreize unterstützt.<sup>40</sup> Die gefundenen Lösungen zur Neugliederung mussten dem Leitbild entsprechen, gemeinwohlbezogen sein und leitbildgerechten Lösungen des Umfelds nicht entgegenstehen. Bei Erfüllung der vorher genannten Kriterien wurden sie durch das Ministerium des Innern genehmigt.

---

<sup>39</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S. 5f.

<sup>40</sup> Vgl. Schönbohm, Jörg: Schon 937 von ursprünglich 1.479 Gemeinden an Fusion beteiligt, 30.10.2002, In: brandenburg.de, URL: [http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=52541&template=mi\\_pm\\_d\\_p](http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=52541&template=mi_pm_d_p), Stand: 31.01.2003.

Die finanzielle Unterstützung sollte ebenfalls sicherstellen, dass finanzielle und haushaltsbezogene Probleme der einzelnen Gemeinden nicht zur dauerhaften Handlungsunfähigkeit der zusammengeschlossenen Gemeinden führte.<sup>41</sup>

Zudem wurden kommunale Vorschriften in Form des „Gesetzes zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden des Landes Brandenburg“ novelliert, um freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu fördern. Dazu wurden Änderungen in der Gemeindeordnung, der Amtsordnung und des Kommunalwahlgesetzes vorgenommen, die besonders die Rechte der Ortsteile erweitern sollen. Am 16. März 2001 ist das Gesetz in Kraft getreten.<sup>42</sup>

Nach der Freiwilligkeitsphase nahm das Innenministerium eine Bewertung der erreichten Ergebnisse vor und unterbreitete Vorschläge zum weiteren Vorgehen. Hieraus ging hervor, dass die Landesregierung die zum Abschluss der Reform notwendigen Neugliederungsvorschläge dem Landtag in Form von Gesetzesentwürfen vorlegen sollte.<sup>43</sup>

Es folgte eine Anhörungsphase in der die von den Neugliederungsvorschlägen betroffenen Gemeinden angehört wurden. An den Anhörungen waren Gemeinden sowie Bürger beteiligt. Die ursprünglichen Neugliederungsentwürfe der Landesregierung wurden z. T. unter Berücksichtigung begründeter Einsprüche überarbeitet und geändert.<sup>44</sup>

Die daraus hervorgehenden Neugliederungsentwürfe wurden dem Landtag zum 01.11.2002 vorgelegt. Insgesamt existieren 6 Gesetzesentwürfe. Die einzelnen Gesetze betreffen die kreisfreien Städte Brandenburg, Cottbus, Potsdam sowie die Landkreise Brandenburgs. Sie enthalten konkrete Vorschläge für Gebietsänderungen, Vorschriften zur Regelung der Rechtsnachfolge, Bildung von Ortsteilen, wahlrechtliche Aspekte, Regelungen zur Vermögensauseinandersetzung und Personalüberleitung. Die Vorschläge für Gebietsänderungen treten laut § 17 am Tag der nächsten Kommunalwahl in Kraft. Im Übrigen sind die Gesetze am Tage nach der Verkündung rechtskräftig.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S.7.

<sup>42</sup> Vgl. Ministerium des Innern (Hrsg.), a.a.O., S.4ff.

<sup>43</sup> Vgl. Landesregierung (Hrsg.), a.a.O., S. 7.

<sup>44</sup> Vgl. Schönbohm, a.a.O.

Nach dem Abschluss der Anhörungen wurden die 6 Neugliederungsgesetze am 05.03.2003 vom Landtag beschlossen.<sup>46</sup> Mit der nächsten Kommunalwahl am 26. Oktober 2003 treten die gesetzlichen Neugliederungen und zahlreiche freiwillige Fusionen in Kraft und führen die Reform zu Ende.<sup>47</sup>

### 4.3 Kritik am Vorgehen der Landesregierung

In den im Frühjahr 2000 stattfindenden Regionalkonferenzen des Innenministeriums in den Landkreisen und kreisfreien Städten wurde deutlich, dass kommunalpolitische Akteure zwangsweise Gebietsänderungen ablehnen und die Beibehaltung der Ämter favorisieren.<sup>48</sup>

Ministerpräsident Manfred Stolpe sagte in einer Rede zum 10. Gründungstag des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg: „Eine Reform von Oben wird es nicht geben.“<sup>49</sup> Doch dieses Versprechen hält die Landesregierung nicht. Schon um die kleinste Gemeindegröße von mindestens 500 Einwohnern zu realisieren und die Zahl der amtsangehörigen Gemeinden zu reduzieren, ist eine zwangsweise Gebietsreform von Oben unabdingbar.<sup>50</sup> Die am 05.03.2003 vom Landtag verabschiedeten Neugliederungsgesetze bilden die Grundlage für die Zwangseingliederungen. Bürgerentscheide gegen eine Eingemeindung, wie z.B. in Wust und Golm, wurden dabei übergangen.<sup>51</sup> Dies steht im Gegensatz zu den Zielen der Förderung ehrenamtlicher Mitwirkung und Berücksichtigung gewachsener Identität. Durch dieses Vorgehen, geht jegliches gemeindliches Engagement verloren. Darüber hinaus führt die Verringerung der kommunalen Verwaltungseinheiten gleichzeitig

---

<sup>45</sup> Siehe Gesetzesentwürfe der Landesregierung – 1. GemGebRefGBbg; 2. GemGebRefGBbg; 3. GemGebRefGBbg; 4. GemGebRefGBbg; 5. GemGebRefGBbg; 6. GemGebRefGBbg

<sup>46</sup> Vgl. I. Göldner: Zitterpartie für Koalition blieb aus, SPD/CDU- Mehrheit für Reformgesetze, In: Märkische Allgemeine Zeitung (Land Brandenburg) Nr.55, 06.03.03, S. 6.

<sup>47</sup> Vgl. H. Homburg: Kommunalwahlen am 26. Oktober 2003. Wahltag ist auch „Geburtstag“ vieler neuer Gemeinden, 31.03.2003, In: brandenburg.de, URL: <http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=66208>, Stand: 31.03.2003.

<sup>48</sup> Vgl. S. Sarrach: Anforderungen an „Konzept und Leitbild der Gemeindegebietsreform Brandenburg“ aus Sicht der PDS- Landtagsfraktion, (10.07.2000), In: stefan-sarrach.de, URL: <http://www.stefan-sarrach.de/parliament/000914ggr.htm>, Stand: 28.03.03.

<sup>49</sup> M. Stolpe: Gemeindereform nur im Dialog mit den Bürgern, (30.06.2000), In: mi.brandenburg.de, URL: <http://www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php?id=12588>, Stand: 27.03.03.

<sup>50</sup> Vgl. Sarrach, a.a.O., S. 1.

<sup>51</sup> Vgl. GTB Pressemitteilungen. Innenminister Schönbohm will Wahlbetrug vollenden, (08.04.02), In: gemeindetag-brandenburg.de, URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de>, Stand: 28.03.03.

zu einem Abbau der kommunalen Mandatsträger und somit zum Verlust der bürgerschaftlich- demokratischer Mitwirkung.<sup>52</sup>

Durch das schnelle Vorantreiben der Reform durch den Innenminister wurden das Parlament und die von der Reform Betroffenen schnell vor vollendete Tatsachen gestellt. Eine reale Einflussnahme war hier nicht gewährleistet.<sup>53</sup>

Fraglich ist dabei ebenfalls, ob es überhaupt möglich war, in so kurzer Zeit eine angemessen umfangreiche Sachverhaltsermittlung und Abwägung der Vor- und Nachteile durchzuführen.

Eine schlechte Voraussetzungen stellt die derzeitige Sparhaushaltspolitik dar. Erfolgreiche Beispiele, wie die amtsfreie Gemeinde Löwenberger Land und ihre Einsparungen im Verwaltungsaufwand, sind nicht direkt übertragbar. Tatsache ist, dass auch nach der Reform nicht mehr Zuschüsse und eigene Steuereinnahmen zur Verfügung stehen. Grundsätzlich ändert sich nichts an der kommunalen Finanzausstattung.<sup>54</sup>

Die verfassungsgerichtlichen Nachprüfungen der gesetzlichen Regelungen bei Verfassungsbeschwerden werden zeigen, ob der Gesetzgeber den erheblichen Sachverhalt ermittelt, seinem Gesetz zugrundegelegt hat und die Regelungen gemeinwohlbezogen und auf Vor- und Nachteile abgewogen sind.

Fest steht, dass eine Gemeinde nicht allein aufgrund der Unterschreitung einer bestimmten Einwohnergrenze aufgelöst werden darf.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. Sarrach, a.a.O., S. 2f.

<sup>53</sup> Vgl. Landtagsdebatte zur Gemeindegebietsreform, , In: gregor-wiedemann.de, URL: <http://www.gregor-wiedemann.de/sarrach/archiv/parliament/reden/4-ggr.htm>, Stand: 27.03.03.

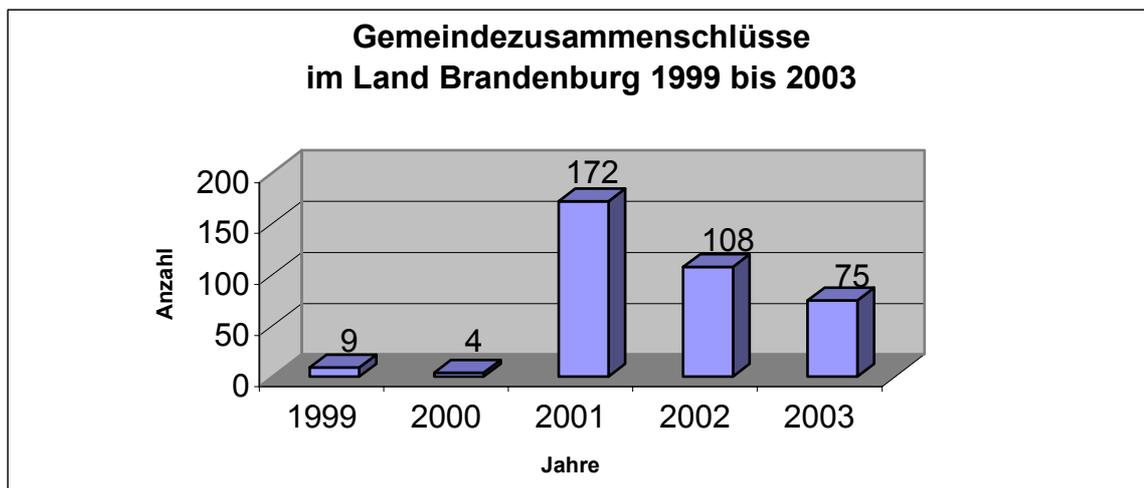
<sup>54</sup> Vgl. Sarrach, a.a.O., S.3.

<sup>55</sup> Vgl. GTB-Pressemitteilungen. GTB sieht Eigenständigkeit auch kleiner Gemeinden gestärkt, (29.08.02), In: gemeindetag-brandenburg.de, URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de>, Stand: 28.03.03.

## 5 Ergebnisse

Zu Beginn der Gemeindegebietsreform zählte das Land Brandenburg 1.479 Gemeinden.<sup>56</sup> Auf freiwilliger Basis schlossen sich bis zur Verabschiedung der Neugliederungsgesetze im März 2003 rund 700 Gemeinden zusammen. Durch die freiwilligen Zusammenschlüsse reduzierte sich die Zahl der Gemeinden um etwa die Hälfte. Weitere 337 Gemeinden sind nun durch die 6 Neugliederungsgesetze von einer Zwangseingliederung betroffen,<sup>57</sup> so dass am Tag der nächsten Kommunalwahl das Land Brandenburg 422 Gemeinden zählen wird.

Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse im Verlauf der Reform.



**Darstellung 5: Gemeindezusammenschlüsse im Land Brandenburg 1999 bis 2003**

Quelle: [http://www.mi.brandenburg.de/cms/list.php?page=mi\\_sg\\_zusammenschluesse&topic\\_id=689](http://www.mi.brandenburg.de/cms/list.php?page=mi_sg_zusammenschluesse&topic_id=689), Stand: 31.03.03.

---

<sup>56</sup> Vgl. Göldner, a.a.O., S. 6.

<sup>57</sup> Vgl. Homburg, a.a.O.

Die nachstehende Tabelle vermittelt, die entstehende Umkehrung des Verhältnisses zwischen Amt und amtsfreier Gemeinde. Einerseits sinkt die Zahl der Ämter von 152 auf 54, andererseits steigt die Zahl der amtsfreien Gemeinden von 60 auf 272. Die 4 kreisfreien Städte bleiben erhalten<sup>58</sup> und werden durch die Reform, mittels Eingemeindung der Nachbargemeinden strukturell gestärkt.<sup>59</sup>

Stichtag	Gemeinden	davon		Ämter	Kreisfreie Städte
		amtsfreie	amtsangehörige		
<b>31.12.1999</b>	1.479	66	1.413	152	4
<b>31.12.2000</b>	1.474	66	1.408	152	4
<b>31.12.2001</b>	1.092	86	1.006	130	4
<b>31.03.2002</b>	1.043	87	956	129	4
<b>26.10.2003*</b>	422	148	272	54	4

\* 2 Gemeinden mit Sonderstatus bis zur Devastierung

**Darstellung 6:** Gebietskörperschaften im Land Brandenburg 1999- 26.10.2003

Quelle: [http://www.ids-bb.de/sixcms/detail.php?id=15453&topic\\_id=51524&nav=51524](http://www.ids-bb.de/sixcms/detail.php?id=15453&topic_id=51524&nav=51524),

Stand: 28.03.03

[http://www.ids-bb.de/sixcms\\_upload/media/1008/infra\\_kommunalwahl\\_03.pdf](http://www.ids-bb.de/sixcms_upload/media/1008/infra_kommunalwahl_03.pdf),

Stand: 28.03.03

*„Mit dem Tag dieser Wahlen bekommen unsere Kommunen leistungsstarke, bürgernahe und zukunftsfähige Strukturen.“<sup>60</sup>*

Die Zwangseingliederungen führten zu heftigen Protesten. Der Gemeindetag Brandenburg unterstützt die Volksinitiative gegen Zwangseingemeindungen und für die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die von den Amtsdirektoren und Bürgermeistern der Landkreise Teltow- Fläming und Dahme- Spreewald gestartet wurde. Notwendig sind laut den §§ 6 und 8 VAGBbg Unterschriften von mindestens 20.000 Einwohnern. Sollte der Landtag einer zustande gekommenen

---

<sup>58</sup> Vgl. Gebietskörperschaften des Landes Brandenburg. Gebietsstand laut Gesetz zur Gemeindegebietsreform des Landes Brandenburg am Tag der landesweiten Kommunalwahl in Brandenburg, März 2003, In: ids-bb.de, URL: [http://www.ids-bb.de/sixcms\\_upload/media/1008/infra\\_kommunalwahl\\_03.pdf](http://www.ids-bb.de/sixcms_upload/media/1008/infra_kommunalwahl_03.pdf), Stand: 28.03.2003.

<sup>59</sup> Vgl. Landtag verabschiedete Gemeindegebietsreform, (06.03.2003), In: mi.brandenburg.de, URL: [http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=64205&template=mi\\_sg\\_pm\\_d](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=64205&template=mi_sg_pm_d), Stand 07.03.03.

<sup>60</sup> Homburg, a.a.O.

Volksinitiative nicht zustimmen, wird auf Verlangen der Vertreter der Volksinitiative ein Volksbegehren statt finden.<sup>61</sup> Gesammelt wurden knapp 40.000 Unterschriften. Diese wurden dem Landtagspräsidenten Herr Dr. Knoblich am 03.03.2003 übergeben. Dem Antrag den Beschluss über die Zwangsfusionsgesetze zu verschieben wurde nicht gefolgt. Der Landtag wird innerhalb eines Monats die Zulässigkeit der Initiative prüfen.<sup>62</sup>

Man rechnet damit, dass fast alle der von den Zwangsfusion betroffenen Gemeinden die Möglichkeit des Rechtsbehelfes wahrnehmen und eine Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht erheben.<sup>63</sup> Bis dato klagen rund 100 Gemeinden, mit dem Ziel die Kommunalwahl in ihrer Kommune aussetzen zu lassen.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. Mitgliederrundschreiben, (10.12.2002), In: gemeindetag-brandenburg.de, URL: [http://www.gemeindetag-brandenburg.de/aktuelles/rundbrief\\_10\\_12\\_02.pdf](http://www.gemeindetag-brandenburg.de/aktuelles/rundbrief_10_12_02.pdf), Stand: 31.01.03.

<sup>62</sup> Vgl. C. Krüger: Mitteilung vom 13.03.2003. In: gemeindetag-brandenburg.de, URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de>, Stand: 31.03.03.

<sup>63</sup> Vgl. M. Mara: Klagewelle gegen Zwangsfusion gefährdet Landtagwahlen. Verfassungsgerichtspräsident über Folgen der Gemeindereform. In: gemeindetag-brandenburg.de, URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de/aktuelles>, Stand: 31.01.03.

<sup>64</sup> Vgl. I. Göldner: Die ungeliebte Reform. Unberührt von Protesten schließen CDU und SPD Gemeinden gegen ihren Willen zusammen, In: Märkische Allgemeine Zeitung (Land Brandenburg) Nr.53, 04.03.03, S. 3.

## 6 Zusammenfassung

Die vor dreieinhalb Jahren begonnene Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg ist nach Auffassung der Landesregierung abgeschlossen. Laut Innenminister Schönbohm ist das Ziel starke, zukunftsfähige Gemeinden und Städte zu schaffen, die in der Lage sind, die Aufgaben von heute effizient zu erfüllen und die gemeinsam mit ihren Bürgern auch künftigen Herausforderungen gewachsen sind, erreicht.

Für viele Gemeinden ist die Reform noch nicht zu Ende. Sie kämpfen für ihre „Freiheit“ gegen die Zwangsfusion und hoffen auf eine positive Entscheidung des Landesverfassungsgerichts.

Nachdem ein zwangsweiser Zusammenschluss von Gemeinden beschlossen und dabei über Bürgerentscheide hinweg entschieden wurde, sind viele Bürger enttäuscht. Im Ergebnis führt diese Vorgehensweise genauso zur Demokratieverdrossenheit, wie es eine leistungsschwache Verwaltung tut. Ehrenamtliches Engagement, welches in den Gemeinden eine große Rolle zur Erfüllung der Selbstverwaltung spielt, geht verloren. Der Ortsbürgermeister bleibt zwar Kommunalpolitiker, bekleidet aber nur noch einen weniger einflussreicheren Posten. Auch der Einfluss des Einzelnen auf politische Entscheidungen nimmt immer mehr ab. Vieles worüber die Bürger einer Gemeinde allein entscheiden durften, wird nun von anderen bestimmt, denen oft jeglicher Bezug zum Ort fehlt. Deshalb müssen vor allem die Rechtsvorschriften weiter ausgebaut werden, um einzelne Ortsteile und deren Ortsbeirat zu stärken.

Die Reform schafft größere Verwaltungseinheiten, die effizienter und wirtschaftlicher ihre Aufgaben erfüllen können. Aber wo bleibt dabei die versprochene Bürgernähe? Die zunehmende Mobilisierung der Gesellschaft kann diese genauso wenig schaffen, wie das eGovernment. Lange Anfahrtswege und lange Wartezeiten, um Verwaltungsangelegenheiten zu erledigen kosten für die Bürger viel Zeit und Geld. Die Nutzung des Mediums Internet ist in Deutschland zwar schon weit verbreitet, doch nicht jeder hat einen Zugang bzw. kann damit umgehen.

Reformen sind jedoch auch nicht dafür gedacht von heute auf morgen einen Idealzustand zu schaffen, sondern über das Morgen hinaus leistungsstarke zukunftsfähige Strukturen wachsen zu lassen.

Ob die Gemeindegebietsreform dies leisten kann, wird sich erst mit der Zeit zeigen.

## 7 Literaturverzeichnis

Büchner Christiane/ Franzke, Jochen (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte, Potsdamer Textbücher, Bd. 5, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin 1999.

Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen: Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, 3. überarbeitete Auflage, Potsdam 2002.

Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht. 2. neubearbeitete Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden- Baden 1997.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/4880 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Zweites Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/4881 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Drittes Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/4882 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Viertes Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/4883 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Fünftes Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/5020 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002.

Gesetzesentwurf der Landesregierung. Sechstes Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform. DS. 3/5021 des Landtages Brandenburg, Potsdam 2002.

Göldner, Igor: Die ungeliebte Reform. Unberührt von Protesten schließen CDU und SPD Gemeinden gegen ihren Willen zusammen,  
In: Märkische Allgemeine Zeitung (Land Brandenburg) Nr.53, 04.03.03, S. 3.

Göldner, Igor: Zitterpartie für Koalition blieb aus, SPD/CDU- Mehrheit für Reform-

gesetze, In: Märkische Allgemeine Zeitung (Land Brandenburg) Nr.55, 06.03.03.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden- Baden 1994.

GTB-Pressemitteilungen. GTB sieht Eigenständigkeit auch kleiner Gemeinden gestärkt, (29.08.02), In: gemeindetag-brandenburg.de,

URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de>, Stand: 28.03.03

GTB Pressemitteilungen. Innenminister Schönbohm will Wahlbetrug vollenden, (08.04.02), In: gemeindetag-brandenburg.de,

URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de>, Stand: 28.03.03.

Hoffmann, Ulrich: Zur Gemeindegebietsreform in Brandenburg. In: Nierhaus, Michael: Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit, KWIS, Bd. 10, Berlin 2002.

Homburg, Heiko: Kommunalwahlen am 26. Oktober 2003. Wahltag ist auch „Geburtstag“ vieler neuer Gemeinden, (31.03.2003), In: brandenburg.de,

URL: <http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=66208>, Stand: 31.03.03.

[http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=11424&\\_siteid=20](http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=11424&_siteid=20),

Stand: 15.03.03.

<http://www.complamgmbh.de/regionalpark/enl01.htm>, Stand 14.03.03.

[http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=14948&topic\\_id=51525&nav=51525](http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=14948&topic_id=51525&nav=51525),  
Stand: 15.03.03.

[http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=15453&topic\\_id=51524&nav=51524](http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=15453&topic_id=51524&nav=51524),  
Stand: 28.03.03.

[http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=18721&nav=51524&topic\\_id=51524](http://www.lds-bb.de/sixcms/detail.php?id=18721&nav=51524&topic_id=51524),  
Stand: 15.01.03.

[http://www.lds-bb.de/sixcms\\_upload/media/1008/infra\\_kommunalwahl\\_03.pdf](http://www.lds-bb.de/sixcms_upload/media/1008/infra_kommunalwahl_03.pdf),  
Stand: 28.03.03.

[http://www.mi.brandenburg.de/cms/list.php?page=mi\\_sg\\_zusammenschlusse  
&topic\\_id=689](http://www.mi.brandenburg.de/cms/list.php?page=mi_sg_zusammenschlusse&topic_id=689), Stand: 31.03.03.

[http://www.mi.brandenburg.de/sixcms\\_upload/media/1066/leit.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms_upload/media/1066/leit.pdf),  
Stand: 31.01.03.

Krüger, Christoph: Mitteilung vom 13.03.2003. In: gemeindetag-brandenburg.de,  
URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de>, Stand: 31.03.03.

Landtagsdebatte zur Gemeindegebietsreform, In: gregor-wiedemann.de,  
URL: <http://www.gregor-wiedemann.de/sarrach/archiv/parliament/reden/4-ggr.htm>,  
Stand: 27.03.03.

Landtag verabschiedete Gemeindegebietsreform, (06.03.2003),  
In: mi.brandenburg.de,  
URL: [http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=64205&template=mi\\_sg\\_  
pm\\_d](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=64205&template=mi_sg_pm_d), Stand: 07.03.03.

Laux, Eberhard: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und  
Funktionalreform. In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland(Hrsg.): Kommunalpolitik-  
Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1996.

Mara, Michael: Klagewelle gegen Zwangsfusion gefährdet Landtagwahlen. Ver-  
fassungsgerichtspräsident über Folgen der Gemeindereform.

In: gemeindetag-brandenburg.de,  
URL: <http://www.gemeindetag-brandenburg.de/aktuelles>, Stand: 31.01.03.

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.): Das neue Gemeindere-  
formgesetz. Informationen für Bürger, Mandats- und Amtsträger, Potsdam 2001.

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.): Kommunalverfassung  
des Landes Brandenburg. 4. Auflage, Potsdam 1998.

Mitgliederrundschreiben, (10.12.2002), In: gemeindetag-brandenburg.de, URL:  
[http://www.gemeindetag-brandenburg.de/aktuelles/rundbrief\\_10\\_12\\_02.pdf](http://www.gemeindetag-brandenburg.de/aktuelles/rundbrief_10_12_02.pdf),  
Stand: 31.01.03.

Nierhaus, Michael: Gesetzliche Grundlagen, In: Nierhaus, Michael (Hrsg.): Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit, KWIS, Bd. 10, Duncker & Humblot, Berlin 2002.

Sarrach, Stefan: Anforderungen an „Konzept und Leitbild der Gemeindegebietsreform Brandenburg“ aus Sicht der PDS- Landtagsfraktion, (10.07.2000),  
In: stefan-sarrach.de,  
URL: <http://www.stefansarrach.de/parliament/000914ggr.htm>, Stand: 28.03.03.

Schönbohm, Jörg: Schon 937 von ursprünglich 1.479 Gemeinden an Fusion beteiligt, (30.10.2002), In: brandenburg.de,  
URL: [http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=52541&template=mi\\_pm\\_d\\_p](http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=52541&template=mi_pm_d_p), Stand: 31.01.03.

Stolpe, Manfred: Gemeindereform nur im Dialog mit den Bürgern, (30.06.2000),  
In: mi.brandenburg.de,  
URL: <http://www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php?id=12588>,  
Stand: 27.03.03.

Vogelsang, Klaus/ Lübking, Uwe/ Jahn, Helga: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen- Organisation- Aufgaben, 2. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1997.