



# ROLAND-BRIEF

Informationen zur Kommunalpolitik

August 2007

Herausgeber: Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Ausgabe 14

## Leitbild für Gemeindegebietsreform beschlossen

Überraschend hat am 07.08.2007 das Landeskabinett das Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt beschlossen. Es ist inzwischen dem Landtag zugeleitet worden, bleibt aber in der Verantwortung der Landesregierung. Auf der Grundlage des Leitbildes soll das Parlament im Herbst erste Vorschaltgesetze zur Durchführung der Gemeindegebietsreform beraten und beschließen.

Nach der Pressemitteilung der Staatskanzlei bestätigt das Leitbild inhaltlich die Ende März vom Koalitionsausschuss festgelegten Eckpunkte:

- Mindestgröße bei Einheitsgemeinden 10.000 Einwohner, in Ausnahmefällen 8.000 Einwohner;
- Mindestgröße bei Verbandsgemeinden 10.000 Einwohner, in Ausnahmefällen geringfügige Unterschreitung möglich; Mindestens 3 und höchstens 8 Mitgliedsgemeinden, von denen jede mindestens 1.000 Einwohner haben muss;
- keine Verbandsgemeinde möglich im Umfeld der Oberzentren sowie bei Verwaltungsgemeinschaften, deren zentraler Ort überdurchschnittlich viele Einwohner im Vergleich zu den anderen Mitgliedsgemeinden aufweist („prägender Ort“);
- Einheitsgemeinden können sich Ortschaftsverfassungen geben mit Ortsrat und Ortsbürgermeister mit jeweils eigenen Zuständigkeiten;
- Verbandsgemeinde hat direkt gewählten Verbandsgemeinderat und direkt gewählten Verbandsgemeindebürgermeister;
- Verbandsgemeinde nimmt viele Aufgaben für die Gemeinden wahr (u. a. Flächennutzungsplanung, Trägerschaft für KiTa's und Schulen, Unterhaltung Sportanlagen, Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung); weitere Aufgaben können die Mitgliedsgemeinden übertragen;
- die Stadt-Umland-Problematik Halle/Magdeburg findet im Leitbild auf der Grundlage des kommunalen Neugliederungsgrundsätze-Gesetzes 2005

ihren Niederschlag, d. h.: auf Basis der Erfahrungen mit dem Zweckverbandsgesetz wird über Eingemeindungen nach Halle und Magdeburg entschieden; auch über Eingemeindungen in Mittelzentren ist zu diskutieren und zu entscheiden;

- finanzielle Unterstützung der Gebietsreform durch das Land in der freiwilligen Phase mit voraussichtlich 45 Mio. Euro (2007 – 2010).

Mit der Präsentation des Leitbildes beginnt die freiwillige Phase der Gemeindereform, die bis 2009 geht und anschließend die gesetzliche Phase bis 2011, in der nur Einheitsgemeinden zulässig sein sollen.

Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Innenministeriums haben sich nur einige wenige Änderungen ergeben. So sind die Städte Nienburg und Leuna von der Liste der Eingemeindungskandidaten in Mittelzentren gestrichen worden. Die Kriterien für die Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheits- bzw. Verbandsgemeinden wurden leicht modifiziert.

Den vollständigen Text des Leitbildes der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt finden Sie im Internet-Angebot des SGSA.

- [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de),  
(SGSA, Mitgliederservice, Aktuelles, Kommunal- und Funktionalreform, Sonstiges)

RB 14-01

## Bewertung des Leitbildes

Der SGSA hat nach intensiven Beratungen mit Mitgliedern und in Gremien am 07.05.2007 eine schriftliche Stellungnahme zu den Eckpunkten für ein Leitbild abgegeben. Auf der 34. Kreisvorstandskonferenz am 25.06.2007 in Lützen sprach und diskutierte Innenminister Hövelmann wiederum zu wesentlichen Inhalten und Eckpunkten eines Leitbildes, das zunächst in der Landesregierung beraten werden sollte. Am 05.07.2007 wurde dem SGSA der Entwurf des

Innenministeriums zugeleitet. In den Zeitungen wurden in dieser Phase gegensätzliche Auffassungen der Koalitionsparteien deutlich. Noch bevor der gemeindliche Spitzenverband zu den über 150 Seiten des Entwurfs Stellung nehmen konnte, beschloss am 07.08.2007 das Landeskabinett das Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Fazit: Von der immer wieder angekündigten Erarbeitung eines Leitbildes „in enger Abstimmung“ mit den kommunalen Spitzenverbänden kann keine Rede sein.

Nach 15 Monaten kontroverser politischer Diskussion gerade auch innerhalb der Regierungskoalition wird ein Leitbild für Strukturveränderungen auf der Gemeindeebene vorgelegt, das zwar die ursprünglich vereinbarte flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden nicht mehr beinhaltet, aber doch eine ganze Reihe von Vorgaben macht.

Inhaltlich haben wesentliche gemeindliche Positionen, wie sie schon zu den Eckpunkten formuliert wurden, keine Berücksichtigung im Leitbild der Landesregierung gefunden:

- Es wurde nicht dargestellt, warum und in welcher Hinsicht die zum 01.01.2005 neu gestaltete Gemeindeverwaltungsstruktur (Einheitsgemeinden 8.000 Einw., Verwaltungsgemeinschaften 10.000 Einw.) entgegen den Annahmen des Gesetzgebers nicht ausreichend leistungsfähig sind;
- Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde sind gleichartig leistungsfähig. Deshalb muss die Entscheidung zwischen diesen Modellen der gemeindlichen Selbstverwaltung grundsätzlich überlassen sein. Das Leitbild sieht dagegen Verbandsgemeinden nur im Ausnahmefall vor.
- Selbst wenn man grundsätzlich im Verflechtungsraum der Kreisfreien Städte Einheitsgemeinden fordert, sollte es unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein, Ausnahmen zuzulassen. Das gilt vor allem, wenn nur eine Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft ohne Siedlungszusammenhang an die Kreisfreie Stadt angrenzt, der Schwerpunkt der Gemeinschaft aber ganz woanders liegt.
- Die Mindesteinwohnerzahlen dürfen kein K.o.-Kriterium darstellen, wenn unterhalb dieser Grenzen leistungsfähige Strukturen gebildet werden, die den örtlichen Bedürfnissen und Wünschen entsprechen. Für die Leistungsfähigkeit einer Verbandsgemeinde ist die begrenzte Zahl der Mitgliedsgemeinden von größerer Bedeutung als eine Zielzahl von 1.000 Einwohnern.
- Bei der Stadt-Umland-Problematik bleibt die Unsicherheit bestehen. Zwar bekennt sich das Leitbild der Regierung zur Bildung von Zweckverbänden und will die Erfahrung damit abwarten. Gleichzeitig sind aber Eingemeindungskandidaten genannt worden, so dass die Umlandgemeinden insgesamt vor der Frage stehen, ob solche Kandidaten in die Überlegungen zur Bildung von Einheitsgemeinden einbezogen werden können.

- Es fehlt eine Konzeption zum Aufgabenzuwachs der Gemeinden. Wenn größere Strukturen verlangt werden, muss doch eine Vorstellung von den zu leistenden Aufgaben der Kommunen vorhanden sein (Funktionalreform). Schon seit der Vergrößerung der Verwaltungsgemeinschaften zum 01.01.2005 besteht dieses Defizit.

Bei einer Gesamtbetrachtung der Vorgaben für die Umsetzung des Leitbildes entsteht der Eindruck eines „rein schematisch“ ablaufenden Programms für die Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften entweder in Einheitsgemeinden oder ausnahmsweise in Verbandsgemeinden. Dieser Ansatz vernachlässigt die Tatsache, dass erst in der letzten Wahlperiode die Gemeinden zu einem Großteil gezwungen wurden, größere Verwaltungsgemeinschaften zu bilden. Die Wünsche einzelner Gemeinden und ihrer Bürger traten hinter Größenanforderungen und der Unantastbarkeit (alter) Kreisgrenzen zurück. Deshalb ist dem Parlament und den die Umsetzung begleitenden staatlichen Dienststellen zu empfehlen, größtmögliche Flexibilität zu ermöglichen und bei der Umsetzung mit Einfühlungsvermögen und unter Berücksichtigung der örtlichen Wünsche vorzugehen.

RB 14-02

### **Reformbegründung (S. 72 ff.)**

Das Leitbild begründet die Notwendigkeit einer Gebietsreform mit der Kleinteiligkeit der Gemeindeebene. Nahezu 70 % der kreisangehörigen Gemeinden hätten weniger als 1.000 Einwohner. Darin wird eine mangelnde Leistungsfähigkeit gesehen, weil Aufgaben entweder nicht erfüllt oder auf Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände übertragen werden müssen. Mit der Übertragung auf Dritte verringerten sich die Möglichkeiten der direkten demokratischen Mitwirkung. Das in den Händen vieler kleiner Gemeinden liegende Finanzvolumen eröffne nur kleinteilige Entscheidungs- und Handlungsspielräume. Hinzu komme der Rückgang der Bevölkerung und die schwierige finanzielle Situation des Landes und seiner Kommunen. Daraus ergebe sich ein „nicht von der Hand zu weisender Handlungsbedarf“. In der Zielsetzung der Reform komme es entscheidend darauf an, Geld für Investitionen statt für konsumtive Zwecke und für reine Verwaltungstätigkeit auszugeben. Folgende Ziele werden genannt:

- Stärkung der Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden;
- Stärkung der Verwaltungskraft der Städte und Gemeinden;
- Verlagerung von Aufgaben (interkommunale Funktionalreform);
- gleichwertige Lebensbedingungen in allen Landesteilen;
- Schaffung moderner und zukunftsfähiger Verwaltungsstrukturen;
- Schaffung von Gemeindestrukturen, die der Bedeutung des Ehrenamtes gerecht werden.

Die Darstellung der Reformgründe weist offensichtliche Schwächen auf. Leistungsfähigkeit, Verwaltungskraft und die Inhalte einer interkommunalen Funktionalreform werden nicht näher untersetzt oder beschrieben. Es fehlt auch an einer Auseinandersetzung mit der Vergrößerung der Verwaltungsgemeinschaften in der letzten Wahlperiode, die immerhin mit der zwangsweisen Zuordnung von Gemeinden in erheblichem Umfang verbunden war. Die finanziellen Argumente lassen außer Acht, dass das Land mit einer Reihe von bürokratischen Vorgaben und nicht zuletzt mit den mehrfachen Kürzungen der Verbundquote im Finanzausgleich erheblich zur kommunalen Finanzmisere beigetragen hat. Als unzureichend muss die Auseinandersetzung mit dem von der Landesregierung selbst in Auftrag gegebenen Gutachten bewertet werden. Es wird hier und da zur Unterstützung der eigenen Argumentation herangezogen, aber nicht systematisch gewürdigt bei der Begründung der Reform, der Auswahl der zugelassenen Modelle, der Festlegung von Ausnahmen von Einwohnerzahlen etc.. Im Kapitel zu den Handlungsnotwendigkeiten stehen dazu nur 4 Sätze. Demnach haben die Gutachter einen zwingenden Gemeindegebietsreformbedarf festgestellt und seien zu der Erkenntnis gekommen, dass es den Verwaltungsgemeinschaften an der erforderlichen Kraft fehle. Gleichwohl belege das Gutachten, „dass keines der drei Modelle sich in allen Belangen als vorteilhaft erweist“ (S. 17).

RB 14-03

### **Leitbildrelevante Erkenntnisse**

Das Leitbild zur Gemeindegebietsreform enthält nicht nur Zielvorstellungen und Umsetzungsvorgaben (Leitbild im engeren Sinne), sondern auch einen historischen Rückblick, die Beschreibung der derzeitigen Situation auf kommunaler Ebene, Angaben zu den Verwaltungsreformen in anderen Bundesländern sowie Ausführungen zur Handlungsnotwendigkeit und zu den Handlungsmöglichkeiten.

#### **Finanzen (S. 45 ff.)**

Ein größeres Kapitel befasst sich mit der Finanzsituation der Kommunen. Die über längere Zeit andauernde prekäre Lage wird eindrucksvoll dargestellt. Der bereinigte Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte seit 1995 war durchgängig negativ. Der aktuelle konjunkturell bedingte Steueraufwuchs wird nicht ausreichen, die aufgelaufene Verschuldung durch die negativen Finanzierungssalden einschließlich der Kassenkredite spürbar und entscheidend abzubauen.

So richtig die Ausführungen sein mögen, so wenig ist über die Ursachen dieser Entwicklung gesagt. Es wird kein Zusammenhang mit der zunehmenden Übertragung von Aufgaben und deren Kostenentwicklung hergestellt. In den Sachzusammenhang hätte auch gehört, inwieweit die ständige Kürzung

der Verbundquoten durch das Land zu der finanziellen Schieflage beigetragen hat. Das gilt insbesondere für die Kürzung durch das Haushaltsbegleitgesetz 2007, weil die notwendige kommunale Konsolidierung dadurch verhindert wurde. Während die Landespolitik die Rückführung der Nettoneuverschuldung auf 0 bis zum Jahr 2008 als Politikziel benennt, ist die Konsolidierung der „kommunalen Partner“ bisher ohne landespolitische Zielsetzung. Ohne Rücksicht auf Aufgaben- und Kostenentwicklung wird nüchtern festgestellt, dass vom Land zur Lösung kommunaler Finanzprobleme über den Finanzausgleich nicht mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden können.

Das Leitbild erkennt als eine der Ursachen die „fehlende oder nur unzureichende Leistungsfähigkeit“ der Kommunen und sieht diese These durch zahlreiche Bedarfszuweisungsanträge belegt. Jede weitergehende Differenzierung fehlt. Es wird auch nicht annäherungsweise ausgeführt, welche Parameter erfüllt sein sollen, damit von einer hinreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit ausgegangen werden kann.

#### **Bürgerschaftliche Mitwirkung (S. 53 ff.)**

Das Leitbild stellt zu Recht die Tätigkeit der ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder als „direkteste und verantwortungsvollste Möglichkeit“ dar, die Geschicke der Gemeinde zu lenken. Bei der Wahlbeteiligung fällt auf, dass sie umso höher ist, je geringer die Einwohnerzahl ist. Bei geringeren Einwohnerzahlen sind aber auch die Auswahlmöglichkeiten geringer bis hin zu der Tatsache, dass Ratssitze unbesetzt bleiben.

Es ist nicht ersichtlich, welche Folgerungen aus diesen Feststellungen und Wertungen gezogen werden. Im Sinne politischer kommunaler Selbstverwaltung, d. h. einer möglichst großen demokratischen kommunalpolitischen Beteiligung sprechen die Feststellungen eher dafür, kleinere Strukturen nicht zu zerschlagen, zumal sie eine höhere Wahlbeteiligung begünstigen.

#### **Personalsituation in den Kommunalaufsichtsbehörden (S. 62 ff.)**

Das Leitbild befasst sich auch mit der Personalsituation in Kommunalaufsichtsbehörden und setzt die Zahl der mit der Aufsicht Beschäftigten ins Verhältnis zur Zahl der zu beaufsichtigenden kommunalen Körperschaften. Das Ergebnis wird als „Leitungsspanne“ bezeichnet.

Die Leitungsspanne ist ein Begriff aus der Organisationslehre und soll die Aufgabe eines Vorgesetzten bei der Mitarbeiterführung quantitativ beschreiben. Für das Verhältnis von Kommunen und ihren Rechtsaufsichtsbehörden ist der Begriff fehl am Platze. Die Kommunalaufsicht hat lediglich rechtsaufsichtliche Befugnisse, ist aber keine vorgesetzte Behörde! Auch das Ergebnis der Untersuchung sagt noch nichts über die Anforderungen, die diese Aufsicht qualitativ und quantitativ stellt. Gerade die Vielzahl kleinerer Gemeinden verursacht weniger Aufwand als mittlere und

größere Kommunen und Zweckverbände mit komplizierten Aufgabengebieten, Abläufen und Verfahren.

RB 14-04

### Übergangsfrist für Hebesätze

Nach § 25 Abs. 4 Grundsteuergesetz und 16 Abs. 4 Gewerbesteuergesetz können bei Gemeindegebietsänderungen für einen bestimmten Zeitraum unterschiedliche Hebesätze im Gemeindegebiet zugelassen werden. Zur Zeit gilt ein Beschluss der Landesregierung vom 06.02.2001 über die Zulassung unterschiedlicher Realsteuerhebesätze bei Gebietsänderungen für längstens 5 Jahre. Es ist beabsichtigt, diese Zeitspanne auf maximal 10 Jahre auszudehnen. Solche Vereinbarungen sind Gegenstand genehmigungspflichtiger Gebietsänderungsverträge.

RB 14-05

### Volksinitiative im Landtag

Nach einer namentlichen Abstimmung erklärte der Landtag mit 53 gegen 33 Stimmen bei 4 Enthaltungen die Volksinitiative „Sachsen-Anhalt 2011 – Bürger gegen die flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden und Zwangseingemeindungen in Ober- und Mittelzentren“ für erledigt. Zuvor hatte nach der Berichterstattung des Petitionsausschusses Bürgermeister Wunschinski als Vertrauensperson der Initiative gesprochen. Er hob die Gutachten als Entscheidungshilfen hervor und verwies auf die Folgen der geplanten Strukturreform, die mehr als 750 Gemeinden von der Landkarte streiche und weitere 250 zu Ortsteilen von Einheitsgemeinden mache. Sachsen-Anhalt würde dann nur noch aus 110 selbständigen Städten und Gemeinden bestehen, die keine 11 Landkreise rechtfertigten.

Innenminister Hövelmann sah in einer Beibehaltung des Status quo die Gefahr, dass Sachsen-Anhalt und seine Gemeinden in der Entwicklung zurückgeworfen würden. Nach der Reform würden Einheitsgemeinden mit Ortschaftsverfassung die Regel sein und Verbandsgemeinden die Ausnahme. Die Reden sind im Wortlaut im Plenarprotokoll vom 13.07.2007 nachzulesen.

→ [www.landtag.sachsen-anhalt.de](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de)  
(Landtagsdokumente, Protokolle,  
Plenarprotokoll 5/24 vom 13.07.2007)

RB 14-06

### Informationszugangsgesetz

Der Landtag berät zur Zeit über den Entwurf eines Informationszugangsgesetzes. Danach hat jeder Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden des Landes, der Kommunen und anderen der Landesaufsicht unterstehenden

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie von sonstigen Einrichtungen, wenn sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Der Bund und viele Länder haben bereits ähnliche Gesetze erlassen. Sachsen-Anhalt wird also einem Trend folgen, der das Prinzip der Vertraulichkeit amtlicher Akten grundsätzlich aufgibt und amtliche Aufzeichnungen, unabhängig von der Art der Speicherung ohne Nachweis eines Interesses frei zugänglich macht. Der Transparenz der Verwaltung für den Bürger soll damit zum Durchbruch verholfen werden; das allerdings gegen Gebühr und nur wenn die Auskunft nicht versagt werden muss.

Zum Schutz von öffentlichen Belangen, etwa der inneren und äußeren Sicherheit, der Finanzbehörden oder der öffentlichen Rundfunkanstalten sind mindestens 50 unbestimmte Rechtsbegriffe zu prüfen. Zum Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse, personenbezogener Daten, des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kommt eine Vielzahl von weiteren Prüfungsschritten hinzu, bevor feststeht, ob der Interessent die erbetenen Unterlagen oder Informationen bekommen kann. Bei der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Landtag gingen die ersten politischen Bewertungen denn auch vom Paradigmenwechsel bis zum Informationsverhinderungsgesetz. Bei den kostenmäßigen Aufwendungen bleibt der Gesetzentwurf unverbindlich. Mit einem erheblichen Mehraufwand sei nicht zu rechnen, weil die Berechtigten nur sehr zurückhaltend von den neuen Rechten Gebrauch machen würden. Wir haben es also mit einem Gesetz zu tun, das für die notwendige Transparenz der Verwaltung unabdingbar ist, aber kaum Kosten verursacht, weil es hoffentlich kaum genutzt wird. Und wenn sich die Behörden mit der Durchführung dieses Gesetzes bei der Vielzahl von Ausschluss- und Ausnahmetatbeständen sowie Güterabwägungsklauseln und Verfahrensregeln schwer tun, dann bestätigt sich wieder einmal, dass die Verwaltungen soviel Transparenz nicht mögen und das Gesetz zu unterlaufen suchen.

RB 14-07

### Das Zitat am Ende

„Wenn wir als Landtag an unsere Haushalte mit der gleichen Elle, mit der gleichen kritischen Beurteilung herangehen würden, die wir von der Kommunalaufsicht bei der Genehmigung der Kommunalhaushalte verlangen, dann sähe es auch bei uns anders aus.“

(MP Prof. Dr. Böhmer vor dem Landtag am 13.07.2007)

#### Impressum:

SGSA, Sternstraße 3, 39104 Magdeburg  
Verantwortlich:  
Landesgeschäftsführer Dr. Bernd Kregel



Sie können den Roland-Brief als Newsletter abonnieren unter [www.komsanet.de](http://www.komsanet.de) (SGSA, Informationen).