



# ROLAND-BRIEF

Informationen zur Kommunalpolitik

Januar 2008

Herausgeber: Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Ausgabe 16

## Gemeindegebietsreformgesetz vor der Verabschiedung

Am 24./25. Januar 2008 wird der Landtag das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform nach der 3. Lesung verabschiedet. Am 10.01.2008 beendete der Innenausschuss des Landtages seine Beratungen zum Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform mit einer Beschlussempfehlung für den Landtag. Die von den Koalitionsfraktionen getragene Empfehlung erweitert die Zielsetzung der Lösung von Stadt-Umland-Problemen von Mittelzentren und nimmt eine Reihe von Formulierungsveränderungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages auf. Es bleibt aber dabei, dass die Reformziele vorrangig durch die Bildung von Einheitsgemeinden und ausnahmsweise durch den Zusammenschluss zu Verbandsgemeinden erreicht werden sollen.

Das Einheitsgemeindemodell soll gewählt werden bei Trägergemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit einem prägenden Ort oder Mitgliedsgemeinden, die eine gemeinsame Gemarkungsgrenze mit einer Kreisfreien Stadt haben. Bis zum 30.06.2009 können entsprechende Vereinbarungen zwischen Gemeinden, die grundsätzlich der gleichen Verwaltungsgemeinschaft angehören vereinbart werden. Spätestens am 01.01.2010 sollen diese Einheitsgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern bestehen. In dünn besiedelten Landkreisen (70 EW/km<sup>2</sup>) oder wenn eine besondere geografische Lage vorhanden ist, sind 8.000 Einwohner gefordert, wobei geringfügige Unterschreitungen denkbar sind. Finden sich wenigstens  $\frac{3}{4}$  der Mitgliedsgemeinden, in denen  $\frac{2}{3}$  der Einwohner wohnen zur Bildung einer Einheitsgemeinde, so können die entsprechenden Vereinbarungen geschlossen werden, wenn die nachträgliche Zuordnung benachbarter Gemeinden zu den geforderten Einwohnerzahlen führt.

In den übrigen Bereichen des Landes können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises, die der gleichen Verwaltungsgemeinschaft angehören

sollen, bis zum 30.06.2009 die Bildung einer Verbandsgemeinde vereinbaren, die spätestens zum 01.01.2010 entsteht. Die Verbandsgemeinde aus 3 bis 8 Mitgliedsgemeinden von jeweils mindestens 1.000 Einwohnern soll 10.000 Einwohner haben. Von den Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden und der Verbandsgemeinde kann im Einzelfall geringfügig abgewichen werden. Für das weitere Verfahren sieht der Gesetzentwurf auch für dieses Modell vor, dass wenigstens  $\frac{3}{4}$  der Mitgliedsgemeinden in einer Verwaltungsgemeinschaft mit  $\frac{2}{3}$  der Einwohner eine Vereinbarung in den genannten Zeiträumen abschließen können und nicht beteiligte Gemeinden nachträglich zugeordnet werden, wenn dadurch insgesamt die Mindesteinwohnerzahlen erfüllt sind.

Gemeinden, die der Kommunalaufsicht bis zum 30.06.2009 keine genehmigungsfähige Vereinbarung über die Bildung einer Einheitsgemeinde oder Verbandsgemeinde vorgelegt haben, werden durch Gesetz zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen. Die in einer Anlage besonders genannten Gemeinden im Umfeld von Mittelzentren können unter weiteren Voraussetzungen ganz oder teilweise eingemeindet werden.

Art. 2 des Begleitgesetzes enthält das Recht der Verbandsgemeinde. Art. 3 befasst sich mit Veränderungen in der Gemeindeordnung, die aus dem Neugliederungsvorhaben und der Einführung der Verbandsgemeinde folgen. Für das Ortschaftsrecht wird alternativ zum Ortschaftsrat ein Ortsvorsteher (§ 88 a GO) wählbar, der vom Gemeinderat aus dem Kreis der wählbaren Bürger der Ortschaft gewählt wird. Art. 4 ändert das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit und passt es redaktionell an die Einführung der Verbandsgemeinden an. Art. 5 enthält die entsprechenden Veränderungen im Kommunalwahlgesetz. Art. 7 schreibt die verpflichtende Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen bis spätestens zum 02. Januar 2013 (vorher 2011) fest. Den von der gesetzlichen Phase der Gemeindegebietsreform betroffenen

Gebietskörperschaften wird damit die Möglichkeit gegeben, die nötigen Vorarbeiten in der neuen Struktur durchzuführen.

RB 16-01

### **FAG zunächst unverändert**

Entgegen den ursprünglichen Plänen, die in einer ersten Stufe Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes zum 01.01.2008 vorsahen, befasste sich der Landtag in seiner letzten Sitzung im Jahr 2007 nicht mehr mit der Gesetzesvorlage. Nach umfangreichen Anhörungen zu den Auswirkungen der geplanten Veränderungen waren die möglichen Folgen einer solchen Gesetzgebung den Abgeordneten entweder zu ungewiss oder nicht genehm. Sie hätten für die kreisangehörigen Gemeinden zu einer Umverteilung der Einnahmen zugunsten der Landkreise in der Gesamthöhe von rd. 160 Mio. Euro führen können und in manchen Landkreisen steuerstarke Gemeinden eher begünstigt und steuerschwache benachteiligt.

Zugestimmt hat der Landtag dem Landeshaushalt 2008/2009. In diesem Zahlenwerk sind im Einzelplan 13 Zuweisung an die kreisfreien Städte mit einem Ansatz in Höhe von 12 Mio. Euro für das Jahr 2008 eingestellt. Damit wird der auslösenden Intention für die FAG-Änderung zumindest für das begonnene Jahr entsprochen. Wegen des Zusammenschlusses von Dessau und Rosslau und der besonderen Belastungen der Oberzentren, sollten die Kreisfreien Städte die nun eingestellte Summe ursprünglich durch Verschiebungen im FAG erhalten. Gegenfinanziert wird diese Haushaltsposition durch die in 2007 nicht in Anspruch genommenen Zuweisungen für den freiwilligen Zusammenschluss von kreisangehörigen Gemeinden zu Einheits- bzw. Verbandsgemeinden. Das allerdings kann nur eine temporäre Lösung sein, denn die versprochenen Zuweisungen werden 2008 und 2009 mit fortschreitender Freiwilligenphase der Gemeindegebietsreform gezahlt werden müssen.

Mit dem Wegfall der geplanten FAG-Änderung ist auch der dort vorgesehene § 14 für die Zuweisungen im Zuge von Gemeindegliederungen entfallen. Basis derartiger Finanzzuweisungen bleibt deshalb der Runderlass des Innenministeriums vom 01.08.2007 (MBI. LSA S. 723), mit den Änderungen durch RdErl. vom 13.12.2007 (MBI. LSA S. 977 f.). Einer Pressemitteilung des Innenministeriums ist zu entnehmen, dass im Jahr 2007 für freiwillige Zusammenschlüsse im Rahmen der Gemeindegebietsreform 6 Kommunen mehr als 450.000 Euro erhalten haben.

RB 16-02

## **Kommunalfinanzbericht 2007**

Am 08.01.2008 beriet die Landesregierung erstmals den vom Innenministerium erarbeiteten Kommunalfinanzbericht. In der zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung abgeschlossenen Konsultationsvereinbarung vom 07.11.2007 ist die gegenseitige Information über die Haushaltssituation festgeschrieben. Staatssekretär Erben betonte, dass künftig jeweils zur Jahresmitte ein Kommunalfinanzbericht unter Auswertung der Zahlen des Vorjahres vorgelegt wird.

Der Kommunalfinanzbericht 2007 berücksichtigt noch das Zahlenwerk des Jahres 2006.

„Der *Finanzierungssaldo* der kommunalen Haushalte im Jahr 2006 hat sich gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert. Erstmals seit 1995 wurde bei dieser für die Beurteilung der Finanzsituation der Kommunen wichtigen Kennziffer ein positiver Wert ermittelt. Die Kommunen erzielten in 2006 einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 172 Mio. €, nachdem noch in den Vorjahren Defizite erwirtschaftet wurden (2003/2004: jeweils über 330 Mio. €, 2005: 93 Mio. €).

Der Überschuss im *Verwaltungshaushalt* der Gebietskörperschaften im Jahr 2006 i.H.v. gesamt 153.798 Tsd. € wird von den kreisangehörigen Gemeinden erwirtschaftet. Die Verwaltungshaushalte der kreisfreien Städte (-19.108 Tsd. €) und der Landkreise (- 25.281 Tsd. €) sind unterfinanziert. Die *Vermögenshaushalte* der Kommunen sind – abgesehen von den Vermögenshaushalten der kreisfreien Städte im Jahr 2006 – über den gesamten Zeitraum unterfinanziert.

Die verfügbare *Finanzausgleichsmasse* (einschließlich der Spitzabrechnung der Rechnungsergebnisse der Vorjahre und sonstigen Verrechnungen) im Vergleich der Jahre 2003 zu 2006 war leicht rückläufig. Im Jahr 2005 war mit 1.482,3 Mio. € die niedrigste Finanzausgleichsmasse zu verzeichnen. Sehr viel besser stellt sich die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2006 dar. Bei einem Plus von rd.109,2 Mio. € wird eine verfügbare Finanzausgleichsmasse von 1.591,5 Mio. € ausgewiesen.

Größter Posten auf der *Ausgabenseite* des (Gesamt-) Verwaltungshaushaltes sind die Personalkosten in Höhe von 1.449,6 Mio. €, die sich jedoch im Vergleich zum Vorjahr um 2,5% verringerten. Mit rd. 7,5% verzeichneten die kreisfreien Städte im Vergleich der Jahre 2006 zu 2005 den höchsten Rückgang. Über den Berichtszeitraum 2003 bis 2006 beträgt die absolute Einsparung von Personalausgaben 65,687 Mio. €. Der Rückgang der Personalausgaben der kreisangehörigen Gemeinden beträgt insgesamt 95,118 Mio. €. Dagegen blieben die Personalausgaben der Landkreise über den Berichtszeitraum etwa auf gleichem Niveau. Landesweit verstetigten sich die *Zinsausgaben* der Kommunen im Berichtszeitraum auf gleichem Niveau. Einen spürbaren Rückgang ihrer Zinsausgaben verzeichnen die kreisangehörigen Gemeinden

(rd. -9,6 Mio. €); bei den kreisfreien Städten hingegen steigt die Zinsbelastung im Vergleich der Jahre 2003 bis 2006 jährlich von 36,0 Mio. € auf 42,6 Mio. € (+6,6 Mio. €). Diese Entwicklung korrespondiert mit der Entwicklung der Verschuldung aus Investitions- und Kassenkrediten.

Die Ausgaben der Kommunen für *Investitionen* (Baumaßnahmen) sind im Berichtszeitraum deutlich zurückgegangen (-215 Mio. €). Dabei ist der Rückgang der Investitionen bei den kreisfreien Städten überdurchschnittlich hoch. Nach Jahren relativ gleich hoher Ausgaben (2003, 2005 und 2005) ist im Jahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr ein Einbruch zu verzeichnen (-40%).

Die *Kreditmarktschulden* (einschl. der Schulden bei öffentlichen Haushalten) konnten 2006 – auf 3.204,2 Mio. € verringert werden (-108,3 Mio. Euro). Die Verschuldung pro Einwohner beträgt nunmehr 1.304 Euro (2005: 1.334 Euro). Zusätzlich zur Kreditmarktverschuldung und der Schuldenaufnahme bei öffentlichen Haushalten wurden in 2006 157 Mio. € Kassenkredite aufgenommen: der Stand der *Kassenkredite* beträgt nunmehr 958,3 Mio. € (+19,7%). Dabei ist auffällig, dass die kreisfreien Städte erstmals zum Ende des Jahres 2003 (Stand 31.12.) einen noch rückzahlbaren Kassenkredit ausweisen (45.682.000). Im Jahr 2006 beträgt der Kassenkredit zum Jahresende 368.160.000 Euro und damit das 8fache. Die *tatsächliche Verschuldung* unter Einbeziehung der Kassenkredite hat sich 2006 nicht verringert. Die Gesamtverbindlichkeiten zum Jahresende 2006 belaufen sich auf 4.162 Mio. € (+ 49 Mio. €).“ Damit beläuft sich die Pro-Kopf-Verschuldung real auf rd. 1.694 €

→ [www.sachsen-anhalt.de](http://www.sachsen-anhalt.de);  
Politik und Verwaltung; Politik aktuell

RB 16-03

## Subsidiarität

*„Subsidiarität denkt vom Bürger her und will einen Staatsaufbau von unten nach oben. Und das ursprüngliche Recht liegt bei der kleinsten Einheit und die kleinste Einheit ist die Gemeinde. Und die Gemeinde ist allzuständig. Und die Gemeinde hat ein Selbstverwaltungsrecht. Und derjenige, der eine Aufgabe weiter oben als auf der Ebene der Gemeinde ansiedeln will, ist beweispflichtig. Er ist aber nicht beweispflichtig dafür, dass es oben auch geht, sondern er ist beweispflichtig dafür, dass es unten nicht geht. Und nur, wenn es über die Kraft der Gemeinde hinausgeht, ist die nächste Ebene Kreis zuständig.“*

Diese Worte des früheren baden-württembergischen Ministerpräsidenten Dr. Erwin Teufel auf der 22. Landkreisversammlung des Sächsischen Landkreistages am 12.09.2007 verdienen Beachtung bei allen Überlegungen zu einer Funktionalreform. Der ehe-

malige Regierungschef hat diese Ausführungen im Rahmen eines Grundsatzreferates über die Erfahrungen mit der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg gemacht. Ziel dieser Reform sei es gewesen, integrierte Entscheidungen durch eine Bündelungsbehörde zu ermöglichen, die nah am Bürger und am Regelungsstatbestand solcher Entscheidungen angesiedelt sein sollte. Die Subsidiarität sei ein großer Gedanke der Reform gewesen. Sie bezeichne ein Denken von unten nach oben, während Delegation das Denken von oben nach unten kennzeichne. Die Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 habe ihre Bewährungsprobe bestanden. Verwaltungen würden zwar auch in Zukunft vielfältig auf Spezialisten angewiesen sein. Aber der Spezialist dürfe nicht das letzte Wort haben. Der Staat müsse vom Bürger her gedacht werden. „Wichtig ist nicht, wo eine Aufgabe erledigt wird, sondern dass sie nahe an den Menschen und nahe an den Problemen erledigt wird“, fasste der Ministerpräsident a. D. seine Ausführungen zusammen.

RB 16-04

## Nichtraucherschutzgesetz in Kraft

Das Nichtraucherschutzgesetz des Landes ist veröffentlicht und seit dem 01.01.2008 in Kraft. Es schreibt ein allgemeines Rauchverbot für öffentliche Gebäude wie auch für Hotels, Gaststätten und Diskotheken fest. An öffentlichen Zugängen ist darauf sichtbar hinzuweisen. Ausnahmen vom Rauchverbot gelten für privat genutzte Wohnräume und -gebäude, für Wohnungen bzw. Zimmer in Krankenhäusern, Reha-Einrichtungen und angekoppelte Wohnheime, die Personen zur alleinigen Nutzung überlassen sind, sowie in Hafträumen. Gaststätten können einen abgetrennten Raucherraum einrichten, der besonders zu kennzeichnen ist. In Einzelfällen sind personenbezogene Ausnahmen vom Rauchverbot möglich, die für Krankenhäuser, Vorsorge- und Reha-Einrichtungen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen, für Heime beim Landesverwaltungsamt und für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe beim Landesjugendamt beantragt werden können. Gesetzesverstöße werden ab 01. Juli 2008 geahndet.

RB 16-05

## Bundesverfassungsgericht urteilt zu Arbeitsgemeinschaften

Über die Verfassungsbeschwerden von 11 Landkreisen zur Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) hat das Bundesverfassungsgericht am 20.12.2007 das Urteil gesprochen. Die vorgeschriebene Aufgabenerledigung von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit in gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Die Beschwerde gegen die Aufgabenübertragung für einzelne Leistungen ohne vollständigen Ausgleich der finanziellen Mehrbelastungen wurde dagegen zurückgewiesen.

Die Gemeindeverbände haben nach den Ausführungen des Verfassungsgerichts einen Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und dagegen verstößt § 44 b SGB II mit der organisationsrechtlichen Vorgabe, die Aufgaben in einer Arbeitsgemeinschaft mit der Bundesagentur wahrnehmen zu müssen. Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind berechtigt, die Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen in eigener Organisation wahrzunehmen. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2010, bleibt § 44 b SGB II in Kraft, damit Bund, Ländern und Kommunen eine ausreichende Zeit zur Verfügung steht, um die Neuorganisation der Trägerschaft zu regeln.

In ersten Reaktionen haben der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund angekündigt, dass sie sich konstruktiv in die Debatte über die Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung einbringen werden. In den vergangenen 3 Jahren habe sich gezeigt, dass die Integration langzeitarbeitsloser Menschen nur gelingen kann, wenn ein umfassendes Hilfesystem geschaffen wird. Hinter den rein organisatorischen Fragen einer optimalen Aufgabenerfüllung steht aber eine massive Finanzierungsleistung mit steigender Tendenz. Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist keineswegs allein Aufgabe der Kommunen und von ihnen finanziell nicht zu schultern. Wie sich mit der Kürzung des Bundeszuschusses für die Kosten der Unterkunft und der Heizung herausstellt, werden diese zusätzlichen finanziellen Lasten über die Kreisumlage den Gemeinden in Rechnung gestellt. Es ist unzumutbar, dass der Bund die Höhe der Leistungen festlegt, die Landkreise sie administrieren und die Gemeinden die Restfinanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit tragen. Diese Aufgaben sind keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und die Finanzausstattung der Gemeinden berücksichtigt diese Zusatzlasten nicht.

RB 16-06

### Mitglieder des Landesverfassungsgerichts

Am 07.12.2007 fand in Dessau-Roßlau die Einführung der sieben Mitglieder des Landesverfassungsgerichts für eine Amtszeit von 7 Jahren statt. In Anwesenheit des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Papier übergab der bisherige Präsident des Landesverfassungsgerichts, Dr. Kemper, die Geschäfte an seinen Nachfolger, den Präsidenten des Oberlandesgerichts Naumburg, Winfried Schubert.

Am 13.12.2007 überreichte Ministerpräsident Prof. Dr. Böhmer im Rahmen eines Empfangs den neu gewählten Richterinnen und Richtern die Ernennungsurkunden. Er hob hervor, dass die Verfassungsrichterrinnen und -richter ehrenamtlich tätig sind. Einen Tag später vereidigte Präsident Steinecke vor dem Landtag die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts und ihre Vertreter.

Der Landtag hat folgende Persönlichkeiten zu Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts und deren Vertreter gewählt:

Mitglieder (Alter) <i>Beruf</i>	Vertreter (Alter) <i>Beruf</i>
Präsident Winfried Schubert (56) <i>Präsident des OLG Naumburg</i>	Frank Böger (45) <i>Vizepräsident des Landesarbeitsgerichts</i>
Vizepräsident Lothar Franzkowiak (55) <i>Vorsitzender Richter am OVG Magdeburg</i>	Helmut Engels (44) <i>Präsident des Verwaltungsgerichts Dessau</i>
Dr. Günther Zettel (59)  <i>Vizepräsident des OLG Naumburg</i>	Dr. Josef Molkenbur (51) <i>Vorsitzender Richter am Landesarbeitsgericht</i>
Prof. Dr. Winfried Kluth (48) <i>Universitätsprofessor an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg</i>	Prof. Dr. Heiner Lück (53) <i>Universitätsprofessor an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg</i>
Traudel Gemmer (58) <i>Steuerberaterin</i>	Stephan Rether (46) <i>Leiter des Katholischen Büros Sachsen-Anhalt</i>
Anneliese Bergmann (67) <i>Rentnerin (Kindergärtnerin)</i>	Veronika Pumpat (48) <i>Touristikassistentin</i>
Dr. Friederike Stockmann (50) <i>Theologin, selbständige Beraterin</i>	Tatjana Stoll (46) <i>Zweite Bevollmächtigte der IG Metall Halberstadt</i>

RB 16-07

### Das Zitat am Ende

„Einen allgemeinen Erfahrungssatz des Inhalts, das eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch eine höhere Verwaltungsbehörde per se effizienter ist, als eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung durch eine nachgeordnete Behörde, gibt es für die öffentliche Verwaltung nicht.“

(Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 06.12.2007)

### 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).