

Erste Überlegungen zu dem vom

Staatsministerium des Innern am 13. April 2010 vorgelegten ENTWURF
Leitbild freiwilliger Gemeindegebietsreformen¹

Einführung

Die Struktur der sächsischen Städte und Gemeinden hat sich seit der Neugründung des Freistaates sehr stark verändert. Von ehemals **1.626** selbstständigen Gemeinden 1990 verringerte sich die Anzahl durch freiwillige Fusionen bis Ende 1998 auf **773**. Nach der folgenden gesetzlichen Gemeindegebietsreform und weiteren freiwilligen Fusionen existieren zum heutigen Stand **485** gemeindliche Gebietskörperschaften (178 Städte und 307 Gemeinden).

Maßgeblich gesteuert waren die Strukturveränderungen durch die „Grundsätze für die kommunale Zielplanung“².

Neben den „Standard-Gründen“ der demografischen Entwicklung und der tendenziell sinkenden Einnahmen (Auslaufen der Mittel aus Solidarpakt II und Europäischem Strukturfonds) führt das Ministerium als Anlass für die Fortschreibung des Leitbildes den diesbezüglichen Wunsch der Gemeinden an:

„Da zunehmend die Gemeinden im Freistaat in gemeindlichen Zusammenschlüssen einen geeigneten Weg sehen, den Herausforderungen und Chancen der demografischen Entwicklung, aber auch den finanzielle Engpässen zu begegnen und ihre Aufgaben unter diesen geänderten Rahmenbedingungen nachhaltig erfüllen zu können, wurden die bewährten Grundsätze aktualisiert. Sie geben den Gemeinden eine fachlich-rechtliche Orientierung und die Sicherheit, dass geplante Maßnahmen den von Art. 88 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen geforderten Gründen des Wohles der Allgemeinheit entsprechen, und helfen den Gemeinden bei der Findung dauerhafter freiwilliger gebietsstruktureller Lösungen helfen.“

Anhörungsphase läuft

Das Staatsministerium des Innern (SMI) hat mit der Veröffentlichung der Entwürfe die Anhörungsphase eröffnet. Die Frist für Stellungnahmen läuft am **15. Juni 2010** aus. Die unmittelbar betroffenen Kommunen – aber auch alle anderen – können zu den formulierten „Spielregeln“ der Gemeindefusion aber auch zu verbundenen The-

¹ Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen, Entwurf vom 13. April 2010; VwV des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Genehmigung von Gebietsänderungen von Gemeinden, Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften, Entwurf vom 13. April 2010

² Quelle: SächsABI. 1994, S. 48ff

menfeldern oder offenen Fragestellungen ihre Anregungen an das Ministerium übermitteln und um Änderung oder Ergänzung bitten.

Diese Chance sollte nicht ungenutzt verstreichen.

Finanzierungsanreize locken

Hauptlockmittel für die Gemeindefusionen ist und bleibt das Geld. Hier setzt das SMI im Wissen der klammen Kommunalkassen auf dieses wirkungsvolle Mittel.

Im Leitbild selbst ist die Prämie nicht fixiert – die Regeln sind bislang nur den Pressemeldungen des Ministeriums zu entnehmen. Mit der in Aussichtstellung eines zeitlich befristeten Förderprogramms bis Ende 2012 werden die Verantwortungsträger in Zeitnot gebracht und der Entscheidungsdruck erhöht. Nach bisherigen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, dass auch die Rechtsaufsichtsbehörden ein Übriges tun werden, um die Fusionsbemühungen mit „sanftem Druck“ zu befördern. Gemäß dem geltenden Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG) stehen für Gemeindefusionen 100 Euro pro Kopf (bis maximal 5.000 Einwohner) zur Verfügung³.

Dem ursprünglichen Ziel eines finanziellen Zusatzanreizes für Schnellentschlossene – einer so genannten Sprinterprämie – hat offenbar der Finanzminister einen Riegel vorgeschoben. Nach den Plänen des Innenministers sollte hier die Prämie auf 200 Euro verdoppelt werden.

Für Gemeinden, welche bei früheren Gemeindefusionen bereits in den Genuss einer Förderung gekommen sind, ist bei einer weiteren Gebietsstruktur die Förderung auf 50 Euro pro Kopf begrenzt.

Zu kritisieren ist die vorgesehene Finanzierung der Fusionsprämie ausschließlich aus kommunalem Geld (SächsFAG). Nach bisheriger Lage wird der Freistaat selbst keine Mittel zur Verfügung stellen.

Weißer Flecken des Konzeptes

Keine Aussagen enthält das Leitbildkonzept zu den Fragen einer möglichen Teilung bestehender Gemeinden (und anschließender Neuordnung) oder der Möglichkeit einer Gemeindefusion über Landkreisgrenzen hinaus. Welche Hilfe im Umgang mit Vorbelastungen der Fusionspartner (Stichwort hohe Verschuldung) gewährt wird, ist unklar.

³ Siehe speziell im § 22 II Ziffer 4 SächsFAG

Auch Anmerkungen zur Einbeziehung der Einwohnerschaft in den Überlegungs- und Entscheidungsprozess sucht man bislang vergebens.

Maßstäbe der Bewertung

Es sind mehrere Maßstäbe zur Bewertung möglicher Gebietsreformen definiert. Der Entscheidende ist der der anzustrebenden Bevölkerungszahl. Es sollen Regelmindestgrößen angestrebt werden, welche im ländlichen Raum bei mehr als 5.000 Einwohnern und im städtischen Bereich bei 8.000 Einwohnern liegen. Die Basis für diese Mindesteinwohnerzahlen ist allerdings das **Jahr 2025!** Zu Grunde zu legen sind die Ergebnisse der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes, welche den Zeitraum der nächsten 15 Jahre beschreibt⁴.

Einschnitt in Organisationshoheit

Zentraler Punkt des Leitbildes ist die grundsätzliche Ablehnung der Organisationsformen der Verwaltungsgemeinschaft sowie der Verwaltungsverbände für die Zukunft. Zielstellung ist die Bildung einer Einheitsgemeinde der bisherigen Mitglieder. Betroffen von der Entscheidung („ungeeignete Organisationsform“) sind 223 Städte und Gemeinden, die in 90 Verwaltungsgemeinschaften zusammenarbeiten sowie 27 Gemeinden in 8 Verwaltungsverbänden.

Einer Bewertung der Wirkungen bisheriger Gebietsreformen bzw. Verwaltungskooperationen hat die Staatsregierung nicht vorgelegt. Eine solche Evaluierung wäre zur Einschätzung und Bewertung von neuen Strukturen notwendig.

Konkrete Fragestellungen

In der Betrachtung der Kosten-/Nutzenrelation einer möglichen Fusion müssen neben den Aufwendungen für den Umbau der Verwaltung (wie EDV) auch andere, wie beispielsweise steuerliche Veränderungen Berücksichtigung finden (Grunderwerbsteuer bei Gesellschaftsfusionen⁵).

Nachfolgende Aspekte stehen nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Leitbilddebatte, sind jedoch im speziellen Verhandlungsverfahren besonders wichtig.

Dazu gehören Vereinbarungsinhalte der zu verhandelnden und abzuschließenden Verträge über

⁴ Diese Prognose soll voraussichtlich Ende August 2010 vorliegen. Die derzeit gültige Planungsgrundlage ist die 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2020.

⁵ Siehe kleine Anfrage von Klaus Bartl „Studien zu Folgen der von der Staatsregierung angestrebten Gemeindefusion“, Landtagsdrucksache 5/1502

- einzurichtende Außenstellen der Verwaltung (Grundsatz, Umfang der Leistungen, Laufzeit der Verwaltungsstelle, Veränderungen an das Votum der Sitzgemeinde (Ortschaft) binden)
- Amtszeit der gewählten Bürgermeister
- Größe des neuen Gemeinderates (Zustandekommen des Übergangsgemeinderates, evtl. Wahl einer höheren Größengruppe gemäß § 29 III SächsGemO)
- Fragen des Ortsrechts (Weg zur Einheitlichkeit, best-practice-Regelung übernehmen, evtl. Beibehalten von regionalen Spezifika)
- Errichtung einer Ortschaftsverfassung (Anzahl der Ortschaftsräte, Kompetenzzuweisung, eigenes Budget)
- Umgang mit örtlichen Besonderheiten (Verwendung der übernommenen allgemeine Rücklage für den alten Ort, Investitionen in den alten Ortslagen festschreiben, Verwendung der Gemeindebediensteten)
- Umstellung des Haushaltsrechtes (Umgang mit Fusionspartnern mit verschiedenem Einführungsstand- und/oder –standards der Doppik; Ausgleich der diesbezüglichen Mehrkosten)
- Verwendung der Zuschüsse für die Gemeindefusion

Schlussbemerkungen

Obwohl die aktuelle Staatsregierung und die sie tragende Koalition ausdrücklich eine gesetzliche Gemeindegebietsreform ausgeschlossen haben, ist spätestens mit der Veröffentlichung des neuen Leitbild-Entwurfes die Diskussion der neuen Gebietsreform eröffnet. Hier sehen sich insbesondere die Gemeinden unter 5.000 Einwohner in der **vermeintlichen Pflicht**, sich (im vorausseilenden Gehorsam) auf die Partnersuche zu begeben.

Wie so oft sehen sich die Bürgermeister und Gemeinderäte bei einer möglichen Entscheidung für oder gegen eine Gemeindefusion der permanenten Finanznot gegenüber. Dabei müssen aber dennoch die nachhaltigen Wirkungen der Gemeindehochzeit auf die örtlichen Verhältnisse verstärkt Beachtung finden, wenn auch in Zukunft eine wahre – das heißt von der Bürgerschaft getragene – Kommunale Selbstverwaltung in den sächsischen Städten und Gemeinden ihre dem Gemeinwohl verpflichtete Wirkung entfalten soll.

ENDE *

* Anregungen und Hinweise zum Text bitte unter: Alexander.Thomas@SLT.Sachsen.de