

**GESETZ ZUR STÄRKUNG DER GEMEINDLICHEN  
STRUKTUREN IM LAND SACHSEN-ANHALT**

**(Gemeindestärkungsgesetz, GSG-LSA):**

**§ 1 Ziele der Gemeindereform**

<sup>1</sup>Ziele des Gesetzes sind die Schaffung und Bewahrung leistungsfähiger sowie zugleich der jeweiligen örtlichen Gemeinschaft verbundener Gemeinden und Ortschaften. <sup>2</sup>Die Gemeinden nehmen ihre Aufgaben selbständig, bürgernah und möglichst dezentral im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wahr. <sup>3</sup>Ihre historische Kontinuität ist zu erhalten.

**§ 2 Grundsätze der Gemeindereform**

(I) <sup>1</sup>Die in § 1 genannten Ziele erfüllen die Gemeinden in der Form der Einheitsgemeinde. <sup>2</sup>Neue Verbandsgemeinden werden nicht gebildet. <sup>3</sup>Mehrere Gemeinden können sich freiwillig zu größeren Einheitsgemeinden zusammenschließen. <sup>4</sup>Die Bürger sind zuvor anzuhören.

(II) <sup>1</sup>Die Gemeinden sollen Verwaltungsgemeinschaften bilden. <sup>2</sup>Hierbei dürfen Kreisgrenzen nicht überschritten werden. <sup>3</sup>Gemeinden unter 1.500 Einwohnern müssen sich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenschließen. <sup>4</sup>Gemeinden im Umfeld von Mittel- und Oberzentren können sich nur aufgrund eigener, freiwilliger Entscheidung diesen Zentren anschließen.

(III) Abs. 2 S. 1 und 2 ist auf kreisfreie Städte nicht anzuwenden.

**§ 3 Verwaltungsgemeinschaften/Verhältnis zu Verbandsgemeinden**

(I) <sup>1</sup>Benachbarte Gemeinden sollen, wenn dies der Stärkung ihrer Verwaltungskraft dienlich ist, eine Verwaltungsgemeinschaft bilden. <sup>2</sup>Unter den

**Voraussetzungen von § 2 Abs. 2 S. 3 müssen sie eine Verwaltungsgemeinschaft bilden.**

**(II) <sup>1</sup>Die Bildung neuer Verbandsgemeinden gemäß § 1 Abs. 2 Verbandsgemeindengesetz ist vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes an unzulässig. <sup>2</sup>Dies gilt nicht für Verbandsgemeindevereinbarungen, die bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen wurden.**

**(III) <sup>1</sup>Bestehende Verbandsgemeinden sollen aufgelöst werden. <sup>2</sup>Am Ende des in § 16 Abs. 1 S. 4 des Verbandsgemeindengesetzes genannten Zeitraums entscheiden alle Gemeinderäte der jeweiligen Mitgliedsgemeinden über die Auflösung und Auseinandersetzung der Verbandsgemeinde. <sup>3</sup>Eine zwangsweise Auflösung findet nicht statt.**

#### **§ 4 Einführung der Ortschaftsverfassung**

**(I) <sup>1</sup>Die Ortschaftsverfassung hat zum Ziel, die eigenverantwortliche bürgerschaftliche Verwaltung der örtlichen Gemeinschaft im engeren räumlichen Zusammenhang zu stärken und zu erhalten. <sup>2</sup>Dazu kann für Ortsteile einer Gemeinde die Ortschaftsverfassung durch die Hauptsatzung eingeführt werden. <sup>3</sup>Abweichend davon kann der Gemeinderat vor Auflösung der Gemeinde für ihr Gebiet für die erste Wahlperiode nach einer Gebietsänderung die Ortschaftsverfassung beschließen. <sup>4</sup>Mehrere benachbarte Ortsteile können zu einer Ortschaft zusammengefasst werden.**

**(II) <sup>1</sup>In den Ortschaften werden Ortschaftsräte gebildet und ein Ortsbürgermeister gewählt. <sup>2</sup>Eine örtliche Verwaltung soll eingerichtet werden.**

#### **§ 5 Ortschaftsrat**

**(I) <sup>1</sup>Die Mitglieder des Ortschaftsrates (Ortschaftsräte) werden nach den für die Wahl der Gemeinderäte geltenden Vorschriften gewählt. <sup>2</sup>Wird eine Ortschaft während der laufenden Amtszeit des Gemeinderates neu eingerichtet, werden die Ortschaftsräte erstmals nach der Einrichtung der Ortschaft für die Dauer der**

restlichen Amtszeit des Gemeinderates, im Übrigen gleichzeitig mit den Gemeinderäten gewählt. <sup>3</sup>Wahlgebiet ist die Ortschaft. <sup>4</sup>Die in der Ortschaft wohnenden Bürger der Gemeinde und Wahlberechtigten nach § 20 Abs. 2 S. 1 GO-LSA sind wahlberechtigt und wählbar.

(II) <sup>1</sup>Im Falle einer Eingemeindung kann in der Hauptsatzung bestimmt werden, dass erstmals nach Einrichtung der Ortschaft die bisherigen Gemeinderäte der eingegliederten Gemeinde die Ortschaftsräte sind; scheidet ein Ortschaftsrat vorzeitig aus, gilt § 41 Abs. 3 GO-LSA entsprechend. <sup>2</sup>Satz 1 findet im Falle der Neubildung einer Gemeinde entsprechende Anwendung.

(III) Die Zahl der Mitglieder des Ortschaftsrates wird durch die Hauptsatzung bestimmt.

(IV) Vorsitzender des Ortschaftsrates ist der Ortsbürgermeister.

(V) <sup>1</sup>Nimmt der Bürgermeister an den Sitzungen des Ortschaftsrats teil, ist ihm vom Vorsitzenden jederzeit auf Verlangen das Wort zu erteilen. <sup>2</sup>Gemeinderäte, die in der Ortschaft wohnen und nicht Ortschaftsräte sind, können an allen Sitzungen des Ortschaftsrates mit beratender Stimme teilnehmen. <sup>3</sup>Die Mitglieder des Ortschaftsrates haben das Recht an allen, auch nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse als Zuhörer teilzunehmen.

(VI) Soweit in den §§ 1 bis 5 keine besonderen Regelungen getroffen werden, sind die Bestimmungen der GO-LSA ergänzend anzuwenden.

## § 6 Aufgaben des Ortschaftsrates

(I) <sup>1</sup>Der Ortschaftsrat wahrt die Belange der Ortschaft, indem er von den ihm gemäß oder aufgrund dieser Vorschrift übertragenen Entscheidungs- und Stellungnahmebefugnissen Gebrauch macht. <sup>2</sup>Er hat auf die Auswirkungen für die Gemeinde Rücksicht zu nehmen.

**(II) Soweit nach den Vorschriften der GO-LSA der Gemeinderat ausschließlich zuständig ist, und soweit es sich nicht um Aufgaben handelt, die dem Bürgermeister obliegen, entscheidet der Ortschaftsrat im Rahmen der ihm nach Abs. 4 zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel in folgenden Angelegenheiten:**

- 1. die Unterhaltung, Ausstattung und Benutzung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Einrichtungen, deren Bedeutung über die Ortschaft nicht hinausgeht;**
- 2. die Planung von Investitionsvorhaben in der Ortschaft;**
- 3. die Unterhaltung, Ausstattung und Benutzung der Gemeindestraßen, deren Bedeutung über die Ortschaft nicht hinausgeht, sowie die Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zu deren Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung, einschließlich der Beleuchtungseinrichtungen;**
- 4. die Pflege des Ortsbildes sowie die Unterhaltung und Ausgestaltung der öffentlichen Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht wesentlich über die Ortschaft hinausgeht;**
- 5. im Rahmen der in der Hauptsatzung festgelegten Wertgrenzen Verträge über die Nutzung und Veräußerung von Grundstücken oder beweglichem Vermögen;**
- 6. bei der Errichtung oder wesentlichen Erweiterung öffentlicher Einrichtungen die Vergabe der Lieferungen und Leistungen für die Bauausführung;**
- 7. die Förderung von Vereinen, Verbänden und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft;**
- 8. die Gründung von Bürgerstiftungen;**
- 9. die Förderung und Durchführung von Veranstaltungen der Heimatpflege und des Brauchtums der Ortschaft;**
- 10. die Pflege vorhandener und Begründung neuer Patenschaften und Partnerschaften;**
- 11. die Information, Dokumentation und Repräsentation in Ortschaftsangelegenheiten.**

**(III) Der Gemeinderat kann durch die Hauptsatzung dem Ortschaftsrat weitere Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zur dauernden Erledigung**

übertragen; dies gilt nicht für die in § 44 Abs. 3 GO-LSA genannten Angelegenheiten.

(IV) <sup>1</sup>Dem Ortschaftsrat werden zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben angemessene Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. <sup>2</sup>Die ortschaftsbezogenen Haushaltsansätze sollten im Rahmen der Gesamtaufgaben der Gemeinde unter Berücksichtigung des Umfangs der in der Ortschaft vorhandenen Einrichtungen festgesetzt werden.

(V) <sup>1</sup>Der Erlass, die wesentliche Änderung oder Aufhebung von Ortsrecht, das in erster Linie die Ortschaft betrifft, insbesondere von Bauleitplänen, kann vom Ortschaftsrat vorgeschlagen werden. <sup>2</sup>Dem Erlass, der wesentlichen Änderung oder Aufhebung solchen Ortsrechts hat der Ortschaftsrat zuzustimmen.

(VI) <sup>1</sup>Der Ortschaftsrat ist zu wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde, die die Ortschaft betreffen, insbesondere bei der Aufstellung der ortsbezogenen Haushaltsansätze, zu hören. <sup>2</sup>Er hat ein Vorschlagsrecht zu allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen.

(VII) Auf Beschluss des Ortschaftsrats ist ein Verhandlungsgegenstand, der in die Zuständigkeit des Ortschaftsrates fällt, auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung des Gemeinderates zu setzen, wenn der Gemeinderat den gleichen Verhandlungsgegenstand nicht innerhalb der letzten sechs Monate bereits behandelt hat, oder wenn sich seit der Behandlung die Sach- und Rechtslage wesentlich geändert hat.

## § 7 Ortsbürgermeister

(I) <sup>1</sup>Der Ortsbürgermeister und ein oder mehrere Stellvertreter werden aus der Mitte des Ortschaftsrates von diesem gewählt. <sup>2</sup>Die Wahl bedarf der Bestätigung durch den Gemeinderat. <sup>3</sup>Sie darf nur versagt werden, wenn mindestens drei Viertel einer Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates von ebenfalls drei Vierteln dafür stimmen. <sup>4</sup>Der Ortsbürgermeister ist zum

Ehrenbeamten auf Zeit zu ernennen. Seine Amtszeit endet mit der des Ortschaftsrates.

(II) <sup>1</sup>Der Ortsbürgermeister vertritt den Bürgermeister, in Gemeinden mit Beigeordneten ständig bei dem Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrates und bei der Leitung der örtlichen Verwaltung. <sup>2</sup>Der Bürgermeister und die Beigeordneten können dem Ortsbürgermeister, soweit er sie vertritt, allgemeine Richtlinien vorgeben oder im Einzelfall Weisungen erteilen. <sup>3</sup>Der Ortsbürgermeister kann in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, von dem Bürgermeister Auskünfte verlangen.

(III) Ortsbürgermeister können an den Verhandlungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen.

#### **§ 8 Aufhebung der Ortschaftsverfassung**

<sup>1</sup>Ist die Ortschaftsverfassung auf unbestimmte Zeit eingeführt worden, kann sie durch Änderung der Hauptsatzung mit Zustimmung des Ortschaftsrates aufgehoben werden, frühestens jedoch zur übernächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte nach Einführung der Ortschaftsverfassung. <sup>2</sup>Der Beschluss des Ortschaftsrates bedarf der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder.

#### **§ 9 Grundsatz der Wahrung der Eigenart der Gemeinde/Grundsatz der Gemeindeförderung**

(I) <sup>1</sup>Das Land sorgt für die Erhaltung der Eigenart und Eigenständigkeit einer Gemeinden. <sup>2</sup>Dies geschieht insbesondere durch die Förderung

1. von kommunalen Stiftungen und Bürgerstiftungen, vor allem in den kleineren Gemeinden,
2. der örtlichen Brauchtumpflege,
3. von Dorf- und Bürgerzentren sowie Nachbarschaftshilfen in Form von Modellstudien gem. § 146 GO-LSA.

<sup>3</sup> Das Land sichert in den Gemeinden eine möglichst weit gehende Bewahrung der örtlichen Standorte von

1. Schulen,
2. Kindertages- und Altenpflagestätten,

<sup>4</sup> Die Beibehaltung aller Standorte der Feuerwehr bleibt Pflichtaufgabe der Gemeinde. <sup>5</sup> Das Land gewährleistet die Anbindung der Gemeinden und Ortsteile an den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). <sup>6</sup> Das Land bemüht sich um die flächendeckende Versorgung der Gemeinden mit

1. Arztpraxen,
2. Polizeistationen,
3. Nahversorgern.

(II) Das Land stellt die erforderlichen Haushaltsmittel auf der Grundlage des Verteilerschlüssels des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 23. Februar 2009 (GVBl. LSA 2009, S. 146) bereit.

(III) Das bewegliche wie unbewegliche Vermögen des Ortsteils ist so weit wie möglich zu erhalten.

## **§ 10 Bürgermeister als Behörde für Ordnung und Sicherheit**

(I) § 84 Abs. 1 Nr. 1 des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes LSA i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. September 2003 (GVBl. LSA 2003 S. 214) erhält folgenden Wortlaut:

„die Gemeinden“.

(II) § 86 Abs. 1 Nr. 1 des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes LSA i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. September 2003 (GVBl. LSA 2003 S. 214) erhält folgenden Wortlaut:

**„über die Gemeinden: die Landkreise, das Landesverwaltungsamt und die Fachministerien“.**

**§ 11 Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger**

**(I) § 24 Abs. 4 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 -, wird wie folgt geändert:**

**anstelle „fünf von Hundert“ tritt „drei von Hundert“,  
anstelle von der Zahl „1.000“ tritt die Zahl „500“,  
anstelle der Zahl „2.000“ tritt die Zahl „1.500“  
anstelle der Zahl „7.000“ tritt die Zahl „3.500“.**

**(II) § 25 Abs. 3 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 -, wird wie folgt geändert:**

**anstelle von „fünfzehn von Hundert“ tritt „sieben von Hundert“,  
anstelle der Zahl „1.500“ tritt die Zahl „700“,  
anstelle der Zahl „3.000“ tritt die Zahl „1.500“,  
anstelle der Zahl „5.000“ tritt die Zahl „2.500“,  
anstelle der Zahl „10.000“ tritt die Zahl „5.000“.**

**(III) § 26 Abs. 4 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 – wird wie folgt neu gefasst:**

**„<sup>1</sup>Ist die in einem Bürgerentscheid enthaltene Fragestellung von der Mehrheit der gültigen Stimmen mit „Ja“ beantwortet worden so hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. <sup>2</sup>Er kann innerhalb von einem Jahr nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“**

## **§ 12 Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters**

**§ 57 Abs. 1 S. 1 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 – erhält folgenden Wortlaut:**

**„Der Bürgermeister von Gemeinden mit bis zu 1.500 Einwohnern ist Ehrenbeamter auf Zeit und Vorsitzender des Gemeinderates.“**

## **§ 13 Rechtsnachfolge, Amtsverweserschaft, Prozeßstandschaft**

**(I) Rechtsnachfolgerin einer eingemeindeten Gemeinde ist die Ortschaft.**

**(II) <sup>1</sup>Für die Auslegung eines Eingemeindungsvertrags/ Gebietsänderungsvertrags und im Falle von Streitigkeiten aus solchen Verträgen wird auf Seiten der eingemeindeten Gemeinde der Ortsbürgermeister bzw. dessen Nachfolger im Amt als Amtsverweser für die nicht mehr bestehende Gemeinde bestellt. <sup>2</sup>In dieser Eigenschaft übt er in Verhandlungen und Rechtsstreitigkeiten aus diesem Vertragverhältnis die Prozeßstandschaft für die nicht mehr bestehende Gemeinde aus.**

**(III) <sup>1</sup>In den in § 1 Abs. 2 S. 1 genannten Fällen ruft der Amtsverweser zunächst die Kommunalaufsichtsbehörde an und ersucht sie um Stellungnahme sowie gegebenenfalls um Einschreiten. <sup>2</sup>Bleibt die Kommunalaufsichtsbehörde innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Tage ihrer Anrufung an untätig oder verweigert sie aufsichtsbehördliches Einschreiten, so ist der Amtsverweser berechtigt, Rechtsbeistand beizuziehen. <sup>3</sup>Dies gilt auch zur Überprüfung einer kommunalaufsichtsbehördlichen Stellungnahme gemäß S. 1.**

**(IV) <sup>1</sup>Die eingemeindende Gemeinde ist verpflichtet, die sich aus der Beiziehung i.S.v. Abs. 3 S. 2 und 3 ergebenden Kosten und Auslagen zu übernehmen, soweit die Beiziehung nicht rechtsmissbräuchlich ist. <sup>2</sup>Rechtsmissbräuchlichkeit im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn es für einen**

**Rechtsbehelf nach rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidung am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis ermangelt.**

## **GESETZESBEGRÜNDUNG:**

### **A. Die Vorgeschichte des Gesetzesentwurfs**

#### **I. Die Kommunale Selbstverwaltung von 1949 bis 1990**

Die DDR hatte bei ihrer Gründung 1949 die kleinteilige Gemeinde- und Kreisstruktur des Landes Provinz Sachsen vorgefunden. Diese hatte sich wiederum aus den besonderen geographischen und historischen Bedingtheiten der Provinz Sachsen des Landes Preußen und dem Land Anhalt ergeben. Daran änderte sich zunächst nur wenig, auch als ab 1952 das Land Provinz Sachsen faktisch, später auch verfassungsrechtlich abgeschafft wurde (s. dazu M. Kilian, Wiedererstehen und Aufbau der neuen Bundesländer auf dem Gebiet der vormaligen DDR, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, Die Einheit Deutschlands - Entwicklung und Grundlagen, 1995, S. 55 ff.) und an dessen Stelle die beiden Bezirke Magdeburg und Halle traten. Die DDR-Verfassungen des demokratischen Zentralismus ließen allerdings das Weiterbestehen eines autonomen kommunalen Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden in diesen Bezirken nicht zu, sondern richtete die Kommunen als nachgeordnete Organe im Verwaltungssystem des zentralistischen „demokratischen Sozialismus“ aus (Einzelheiten s. Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, Ein Lehrbuch, 1977, Kap. 10 Die örtlichen Organe der Staatsmacht der DDR, S. 393 ff.; G. Brenner, Das Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, Die Einheit Deutschlands - Entwicklung und Grundlagen, 1995, S. 531 (Rd. 25-26, Rd. 59-63); W. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. A. 2004, § 80 III Rd. 275, § 94 I 7, Rd. 21; Th. Franz, Kommunalrecht, Sachsen-Anhalt, 2004, S. 27 Rd. 28).

Zur umfassenden Reform der DDR nach der Wende ab November 1989 gehörte deshalb vor allem die Einführung der Demokratie auf Orts- und Kreisebene und die Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Rekommunalisierung

geschah in Gestalt mehrerer Gesetze: durch das Kommunalwahlgesetz und das Kommunalvermögensgesetz, vor allem aber durch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise in der DDR vom 17. Mai 1990, GBl. DDR I 1990, S. 255 (s. W. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. A. 2004, § 80 III Rd. 275, § 94 I 7, Rd. 22 f.; Th. Franz a.a.O. S. 27 Rd. 29). Ein weiterer Grund war der sich anbahnende Beitritt der DDR in Gestalt von Ländern zum Grundgesetz, der ebenfalls nur durch Kommunen mit ausgebildeter kommunaler Selbstverwaltung geschehen konnte. Nach den Erfahrungen zur Zeit der DDR verankerten die ab dem 3. Oktober 1990 wieder errichteten sog. neuen Länder die Verbürgung der kommunalen Selbstverwaltung als tragende Säule der wieder gewonnenen Demokratie in ihren neu ausgearbeiteten und verabschiedeten Verfassungen jeweils an prominenter Stelle. Im Land Sachsen-Anhalt ist dies in der Verfassung vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA 1992, S. 600) in Art. 2 III (1. Hauptteil: Grundlagen der Staatsgewalt) und Art. 87 bis 90 LV-LSA der Fall (s. hierzu H. v. Bose, § 3 Geschichte der Verfassungsgebung, S. 93; A. Naumann, § 12 Kommunale Selbstverwaltung in der Verfassung von Sachsen-Anhalt, S. 385 (387 ff.), beide in: M. Kilian (Hrsg.), Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 2004).

## **II. Freiwillige Eingemeindungen**

Nachdem es bereits zur Zeit der DDR zu einer größeren Zahl von Eingemeindungen und zu wenigen Kreisauflösungen gekommen war, wurde die immer noch große Anzahl selbständiger Gemeinden durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse und durch eine Reihe von Eingemeindungen verringert, wobei die Gesamtzahl der politisch selbständigen Gemeinden immer noch deutlich über 1000 verharrte. Grundlage dieser ersten Welle einer Gemeindegebietsreform war die Verordnung zur Gemeindegebietsreform vom 8. Oktober 1993 (GVBl. LSA 1993, S. 646 auf der Grundlage des 1. Vorschaltgesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Sachsen-Anhalt vom 9. Oktober 1992, GVBl. LSA 1992, S. 716). Demgegenüber wurde die Zahl der Landkreise durch zwei Kreisreformgesetze um mehr als zwei Drittel spürbar verringert.

## **III. Gesetze zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, insbesondere die Einführung der Verwaltungsgemeinschaft**

Um die Funktionsfähigkeit der Gemeinden zu verbessern, wurden mehrere entsprechende Gesetze erlassen, so mit dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. Februar 1998 (GVBl. LSA 1998, S. 82, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2006, GVBl. LSA 2006, S. 128, 135). Eine deutliche Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden geschah vor allem durch die Einführung der Möglichkeit einer kommunalen Verwaltungsgemeinschaft ab 1994 (Verordnung vom 23. März 1994, GVBl. LSA 1994, S. 495 mit der Möglichkeit des Zwangszusammenschlusses zu einer Verwaltungsgemeinschaft) und vor allem durch das entsprechende Gesetz von 2003 (Gesetz zur Maßstabsvergrößerung der Verwaltungsgemeinschaft vom 13. November 2003, GVBl. LSA 2003, S. 318). Ziel des Gesetzes war, die Verwaltungsgemeinschaften weiter zu entwickeln und die Verwaltungsarbeit der Gemeinden zu stärken. Die Gemeinden konnten sich in zwei Spielarten (Übertragung von Funktionen auf eine Trägergemeinde bzw. Bildung eines gemeinsamen Verwaltungsamts) zu umfassenderen Verwaltungseinheiten zusammenschließen. Die Mindesteinwohnerzahl einer Verwaltungsgemeinschaft wurde von 5 000 auf 10 000 Einwohner verdoppelt. Mit Beginn dieser Kommunalreform zum 1. Januar 2005 verminderte sich so die Zahl der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften von 178 auf 94. In den Gebietsstand der Gemeinden wurde bei dieser Reform nicht eingegriffen. Es wurde jedoch ein Größenwert von 10 000 bzw. 8 000 Einwohnern als „betriebswirtschaftlich sinnvoll“ erachtet.

Ein Gesetz zur Einführung der sog. Verbandsgemeinde als weiterer Kooperationsstufe und Mittelebene zwischen der Verwaltungsgemeinschaft und der Einheitsgemeinde wurde von der Landtagsmehrheit im Jahre 2002 gestoppt (Th. Franz a.a.O. S. 28 Rd. 29 m.w.N. Anm. 75).

Durch das Verwaltungsmodernisierungs-Grundsätze-gesetz (VerwModGrG) vom 27. Februar 2003 (GVBl. LSA 2003, S. 40) wurde eine weit reichende Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene eingeleitet („Kommunalisierung staatlicher Aufgaben“) und die Gemeinden mit zusätzlichen Aufgaben zugleich aufgewertet als auch mit diesen neuen Aufgaben weiter belastet. Erschwerend kam hinzu, daß im kommunalen Finanzausgleich die Finanzausgleichsmasse zugunsten der Gemeinden seit 1995 bis 2005 kontinuierlich abgesenkt wurde und gegenwärtig 22,3

v.H. der hierfür bestehenden Finanzmasse beträgt (s. § 3 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) i.d.F. vom 14. Oktober 2005 (GVBl. LSA 2005, S. 646).

Eine weitere Möglichkeit zur Neugliederung der Kreise und zur Regelung der speziellen Stadt-Umland-Bereiche der Oberzentren (insbesondere Magdeburgs und Halles) wurde mit dem Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz – KommNeuglGrG -) vom 11. Mai 2005 (GVBl. LSA 2005, S. 254) vorgenommen.

#### **IV. Kontinuierliche Abnahme der Zahl der selbständigen Gemeinden und der Verwaltungsgemeinschaften**

Bestanden im Land Provinz Sachsen im Jahr 1948 noch 2660 selbständige Gemeinden in 33 Land- und 19 Stadtkreisen, so verminderte sich diese Zahl im Jahr 1952 auf 1946 in 30 Landkreisen. Insgesamt kam es zwischen 1948 und 1952 zu 699 Eingemeindungen und drei Kreisauflösungen. Mit der Bildung der beiden Bezirke Magdeburg und Halle 1952 wurden 20 bzw. 21 Kreise, das sind 41 Kreise errichtet, deren Zahl sich 1957 wieder auf 37 verminderte. Zum 3. Oktober 1990 bestanden mit der Entstehung des Landes Sachsen-Anhalt 1367 selbständige Gemeinden in 37 Landkreisen. Zum 31. Dezember 1991 war der Stand 1361 Gemeinden, davon hatten 14 unter 100 Einwohner, 94 zwischen 100 und 200, 463 zwischen 200 und 500, 402 zwischen 500 und 1 000, 214 zwischen 1 000 und 2 000, 112 zwischen 2 000 und 5 000, 23 zwischen 5 000 und 10 000, 34 zwischen 10 000 und 50 000, und 3 über 50 000 Einwohner. Es bestand somit ein sehr vielschichtiges, weit verteiltes Gemeindespektrum. Von den 1361 Gemeinden besaßen 128 Gemeinden das Stadtrecht, also 9,4 %, fast jede zehnte Gemeinde, was auf eine geschichtlich sehr reiche kommunale Landschaft (Magdeburger Stadtrecht) schließen läßt (s. Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, Juli 2007, S. 23/24).

Am 30. Juni 1995 existierten 192 Verwaltungsgemeinschaften mit 1277 Mitgliedsgemeinden, darunter 54 nach dem sog. Trägermodell; 23 Gemeinden blieben außerhalb von Verwaltungsgemeinschaften. Es bestanden somit 1300 selbständige Gemeinden. Zum 1. März 2003 verblieben 178 Verwaltungsgemeinschaften, mit 1178 Mitgliedsgemeinden, darunter 43 Trägergemeinden; 37 Gemeinden blieben außerhalb.

Durch freiwillige Zusammenschlüsse hatte sich die Zahl der Gemeinden somit von 1300 auf 1215 vermindert. Mit Stichtag 31. Oktober 2005 nahm die Zahl der Verwaltungsgemeinschaften auf 95 mit 1023 Mitgliedsgemeinden ab, 34 waren Trägergemeinden; 39 blieben ohne Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft. Die Gesamtzahl der Gemeinden war durch weitere freiwillige Zusammenschlüsse auf 1057 herabgesenkt worden. Damit hatte die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden von 1367 im Jahr 1990 auf 1057 Ende des Jahres 2005 abgenommen, somit um 13 %. Von 1948 an hat die Zahl der Gemeinden sogar um über 60 % von 2660 auf 1057 im Jahr 2007 abgenommen.

2008 hat die Zahl der Gemeinden weiter auf 1036 abgenommen und ist im Mai 2008 auf einen Stand von noch 1019 selbständigen kreisangehörigen Gemeinden weiter abgesunken.

## **V. Das Vorhaben der Landesregierung zur Gemeindegebietsreform**

### **1. Die Eckpunkte der Landesregierung zur Gemeindegebietsreform**

Die Zahl von 1057 Gemeinden Ende 2005, von denen über 95 % einer Verwaltungsgemeinschaft angehörten, erschien der Landesregierung als zu hoch, weshalb Pläne entstanden, die Zahl der Gemeinden ähnlich der wesentlich herabgesetzten Zahl der Landkreise weiter entscheidend zu vermindern. Diese waren von 37 zunächst auf 21, dann im Jahre 2006 auf 11 verringert worden.

Ausgangspunkt der Gemeindegebietsreform war der Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien, der gem. Punkt 9. im Rahmen der Freiwilligkeitsphase bis zu den Kommunalwahlen 2009 flächendeckend die Bildung von leistungsfähigen Einheitsgemeinden gem. § 10 Abs. 1 GO LSA vorsah (s. Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt S. 10). Der Koalitionsausschuß ließ wegen der unterschiedlichen Auslegungen des Begriffs der Einheitsgemeinde und aufgrund zahlreicher Bedenken, die gegen eine flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden geäußert wurden, auch die Bildung von Verbandsgemeinden zu (s. Leitbild a.a.O. S. 10).

Aufgrund eines Landtagsbeschlusses vom 17. November 2006 (LTg. Drs. 5/11/355) wurden zunächst *Eckpunkte zur Gemeindereform* erarbeitet, welche die Bildung leistungsfähiger Einheitsgemeinden zum Gegenstand hatten. Diese Eckpunkte lagen im Dezember 2006 vor und wurden im April 2007 noch einmal modifiziert (s. Leitbild a.a.O. S. 10).

## **2. Das Leitbild zur Gemeindegebietsreform des Ministeriums des Innern**

Mitte 2007 wurde daraufhin vom Ministerium des Innern ein „*Leitbild der Gemeindegebietsreform im Land Sachsen-Anhalt*“ aufgestellt. Darin wurde als Ziel der Neugliederung der Gemeinden die Schaffung gemeindlicher Strukturen verfügt, die in der Lage sind, die eigenen und übertragenen Aufgaben dauerhaft sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen. Die Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft der gemeindlichen Ebene soll gestärkt und langfristig gesichert werden. Dabei soll die bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung gewahrt werden. Zugleich soll die Reform einen Beitrag zur Stadt-Umland-Problematik zwischen den nach dem Landesentwicklungsplan festgelegten Mittelzentren und den unmittelbar angrenzenden Gemeinden leisten.

Als wesentliche Grundsätze der Reform wurden festgelegt:

- Nur benachbarte Gemeinden eines Landkreises können eine Einheits- oder Verbandsgemeinde bilden. Sie soll in der Regel durch Zusammenschluss aller Mitgliedsgemeinden der jeweiligen Verwaltungsgemeinschaft entstehen. Ausnahmsweise kann davon abgewichen werden, wenn das Entstehen leistungsfähiger Einheits- und Verbandsgemeinden gewährleistet ist.
  
- Einheitsgemeinden sind zu bilden im unmittelbaren Umland der kreisfreien Städte, auf dem Gebiet von Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde, auf dem Gebiet von Verwaltungsgemeinschaften mit einem gemeinsamen Verwaltungsamt, wenn ein prägender Ort als Grundzentrum mit deutlich höherer Einwohnerzahl (40 %) vorhanden ist.

- Die Einheitsgemeinde muss 10 000 Einwohner als Mindestgröße haben, ausnahmsweise sind 8 000 Einwohner zulässig. Solche Ausnahmen gelten in dünn besiedelten Regionen und geographischen Randlagen (Naturgrenzen, Kreis-, Landesgrenzen). Dünn besiedelt ist ein Landkreis mit unter 70 Einwohner/qkm Bevölkerungsdichte. Eine geringfügige Unterschreitung bis zu 5 % ist zulässig, wenn dabei leistungsfähige Strukturen bestehen bleiben.
  
- In der Vergangenheit gebildete Einheitsgemeinden außerhalb der Oberzentren Halle und Magdeburg genießen Bestandsschutz, wenn ihre Leistungsfähigkeit gegeben ist.
  
- Eine Verbandsgemeinde kann von Gemeinden gebildet werden, die einer Verwaltungsgemeinschaft mit einem gemeinsamen Verwaltungsamt angehören und die nicht zwingend eine Einheitsgemeinde bilden müssen. Es besteht hierfür eine Frist bis 30. Juni 2009.
  
- Eine Verbandsgemeinde muss mindestens 10 000 Einwohner haben und aus mindestens drei, höchstens acht Mitgliedsgemeinden mit je mindestens 1 000 Einwohnern bestehen.
  
- Die Verbandsgemeinde hat einen direkt gewählten Verbandsgemeinderat und einen direkt gewählten Verbandsgemeindebürgermeister. Sie nimmt Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und bestimmte Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden (so die Flächennutzungsplanung, Schulträgerschaft, zentrale Sport- und Freizeitanlagen, überörtliche Sozialeinrichtungen, Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeinde-Verbindungsstraßen, Trinkwasser- und Abwasserwesen, Schiedsstellen, Brandschutz- und Hilfeleistung, Verwaltungshilfe für das Land).
  
- Die Mitgliedsgemeinden können der Verbandsgemeinde weitere Aufgaben zur Erfüllung übertragen. Die Verbandsgemeinde kann von den Mitgliedsgemeinden eine Umlage erheben.
  
- Nur in der Einheitsgemeinde, nicht in der Verbandsgemeinde kann in der Freiwilligenphase in den ursprünglichen Gemeinden die Einrichtung einer Ortschaftsverfassung bestimmt werden. Ortschaftsrat und Ortsbürgermeister können

eigene Zuständigkeiten übertragen werden. An Stelle von Ortschaftsrat und Ortsbürgermeister kann auch ein Ortsvorsteher benannt werden.

- Gemeinden, die innerhalb eines Landkreises unmittelbar an ein Mittelzentrum angrenzen und Verflechtungsbeziehungen hierzu aufweisen, befinden sich bis zur Entscheidung des Gesetzgebers in einer „Warteschleife“. D.h. bis dahin kann die Bildung einer Einheits- oder Verbandsgemeinde abgewandt vom Mittelzentrum nicht erfolgen. Sie können sich aber freiwillig in das Mittelzentrum eingemeinden lassen.

- Besondere Regelungen betreffen die sog. „Kragenverwaltungsgemeinschaften“ und die Eingemeindungen nach Halle und Magdeburg.

- Die Freiwillige Phase dauert bis zum 30. Juni 2009. Die daran anschließende gesetzliche (Zwangszuordnungs-)Phase wird im Jahr 2011 abgeschlossen sein. Nach dem Ende der freiwilligen Phase am 1. Juli 2009 werden alle verbliebenen Gemeinden durch Gesetz in Einheitsgemeinden überführt. Alle Verwaltungsgemeinschaften werden aufgelöst. In der gesetzlichen Phase können keine Verbandsgemeinden mehr gebildet werden. Die gesetzliche Regelung wird nur Mindeststandards umfassen, ohne auf örtliche Gegebenheiten wie Investitionsschwerpunkte oder Ortschaftsverfassung einzugehen.

Dieses Leitbild diene als Grundlage für das zu erlassende Gemeindegebietsreformgesetz.

### **3. Die faktische Vorverlegung der freiwilligen Phase durch die Landesverwaltung**

Aufgrund des im Sommer 2007 erarbeiteten Leitbildes wurde von Seiten der Landesverwaltung bereits im Vorfeld des erst zu erlassenden Gemeindegebietsreformgesetzes den Gemeinden dringend nahe gelegt, sich freiwillig zu größeren Einheiten zusammenzuschließen bzw. bereits Vereinbarungen zur Vorbereitung einer Verbandsgemeinde zu schließen. Um dieses Verfahren ante legem zu beschleunigen, wurden bereits jetzt im Erlasswege finanzielle Anreize angeboten bzw. in Aussicht gestellt.

Die freiwillige Phase wurde so bereits faktisch ohne gesetzliche Grundlage um mehr als ein halbes Jahr vorverlegt. Auf diese Weise begann sich die Zahl der selbstständigen Gemeinden bereits vor Inkrafttreten des Reformgesetzes weiter zu vermindern, noch ehe die gesetzlich verfügte freiwillige Phase der Gebietsreform rechtlich verfügt wurde. Die offizielle gesetzliche Möglichkeit, sich zu Einheitsgemeinden zusammenzuschließen und Verbandsgemeinden zu gründen, erfolgte erst mit Inkrafttreten des Begleitgesetzes zum 21. Februar 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 40).

## **VI. Die Volksinitiative gegen die Gemeindeneugliederung**

### **1. Das Thema der Volksinitiative**

In der Öffentlichkeit wurde das Reformvorhaben der Landesregierung von zahlreichen Gemeinden, welche den Verlust ihrer bisherigen Selbständigkeit befürchteten, und von den potentiell davon betroffenen Gemeindebevölkerungen als viel zu weitgehend empfunden. Man befürchtete als Folge der Reform eine Herabsenkung der Zahl der selbständigen Gemeinden von noch deutlich über eintausend auf deutlich unter zweihundert. Es bildete sich, initiiert von Bürgermeistern, eine Volksinitiative mit fünf Bürgern als Vertrauenspersonen an ihrer Spitze gem. Art. 80 LV-LSA i.V.m. §§ 4 ff. des Gesetzes über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG) i.d.F. vom 26. Oktober 2005 (GVBl. LSA 2005, S. 657). Die Volksinitiative hatte das Thema „Sachsen-Anhalt 2011 – Bürger gegen die flächendeckende Einrichtung von Einheitsgemeinden und Zwangseingemeindungen in Ober- und Mittelzentren“. Darin forderte die Initiative den Landtag von Sachsen-Anhalt auf:

„1. auf die flächendeckende zwangsweise Einführung von Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt gegen den Willen der Bürger zu verzichten und die Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden als gleichberechtigte Einheiten im Land Sachsen-Anhalt zu stabilisieren.

2. auf Zwangseingemeindungen im Umland von Ober- und Mittelzentren zu verzichten.“

Die Volksinitiative forderte eine:

- „sachliche Auseinandersetzung mit den o.g. Problemen,
- die Berücksichtigung des Bürgerwillens bei der Erstellung von Leitbildern und Gesetzesvorlagen,
- das Absehen der Landesregierung von der zwangsweisen Einführung flächendeckender Einheitsgemeinden gegen den Willen der Bürger,
- im Bereich der Ober- und Mittelzentren auf Zwangseingemeindungen zu verzichten und
- Zweckverbänden in Oberzentren eine Chance zur Entwicklung zu geben,
- die Prüfung der Aufgabenerfüllung der Zweckverbände in den Oberzentren frühestens im Jahre 2015 durchzuführen, da erst dann genaue Ergebnisse vorliegen“.

## **2. Das Volksinitiativverfahren**

Die Volksinitiative sammelte innerhalb der gesetzlichen Frist 37 087 gültige Eintragungen in ihre Unterschriftslisten und war auch im übrigen gem. § 7 Abs. 1 i.V.m. §§ 4-6 VAbstG zulässig. Die Übergabe des Antrags der Volksinitiative an den Landtagspräsidenten erfolgte am 24. Februar 2007; die Bekanntmachung der Annahme der Initiative datiert vom 2. April 2007 (s. Bekanntmachung im MBl. LSA 2007, S. 369). Die Unterrichtung der Abgeordneten über den Landtagspräsidenten erfolgte am 3. März 2007 (Drs. 5/3/08), am gleichen Tag wurde die Initiative gem. § 9 Abs. 2 VAbstG an den zuständigen Petitionsausschuss überwiesen. Die öffentliche Anhörung der Vertrauenspersonen der Initiative im Petitionsausschuss geschah an dessen 19. Sitzung am 12. April 2007. Darin wurde von der Volksinitiativevertretern die Einholung weiterer Gutachten erbeten und u.a. vorgetragen, dass die Eckpunkte und das Leitbild der Reform keine nachweisbaren Kriterien gem. § 4 Abs. 1 S. 2 Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz für die Eingemeindungen in die Oberzentren enthalten.

In der 20. Sitzung am 19. April 2007 verfügte der Ausschuss, Beschlussempfehlungen beim Ausschuss für Inneres und beim Ausschuss für Landesentwicklung- und Verkehr einzuholen.

Dies erfolgte auch, so dass der Petitionsausschuss in seiner 23. Sitzung am 21. Juni 2007 nach der Behandlung des Vorbringens der Volksinitiative Sachsen-Anhalt 2011 seine abschließende eigene Empfehlung abgab (s. Drs. 5/726). Darin fasste der Ausschuss gem. § 9 Abs. 1 VAbstG mit 8 : 4 : 0 Stimmen eine Beschlussempfehlung an den Landtag (Ltgs. Drs 5/2007) mit folgendem Inhalt:

„1. Die Volksinitiative ... will erreichen, den Status quo der Gemeindestruktur bezüglich Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt beizubehalten. Der Landtag stellt fest, daß hinsichtlich dieser Strukturen ein Reformbedarf besteht.

Bis zum Abschluß der freiwilligen Phase der Gemeindegebietsreform soll, sofern keine raumordnerischen Gründe dagegen sprechen, neben der Einheitsgemeinde ... auch die Bildung von Verbandsgemeinden zulässig sein. Die Landesregierung hat Kriterien *unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gutachtens zur Wirtschaftlichkeit von Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften* (= Gutachten von Rosenfeld/Kluth, Hervorhebung kursiv) zu erarbeiten.

2. Der Landtag stellt fest, dass hinsichtlich der kommunalen Strukturen im Stadt-Umland-Bereich der kreisfreien Städte Reformbedarf besteht. Die Frage der Eingemeindungen von Umlandgemeinden der Städte Halle und Magdeburg richtet sich nach den Grundsätzen des Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetzes. Die Entscheidungen sollen bis zum Ende der freiwilligen Phase zeitnah erfolgen.

Zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der derzeitigen Mittelzentren und des Oberzentrums Dessau-Roßlau werden deren Verflechtungsbeziehungen mit den Umlandgemeinden untersucht und auf der Grundlage einer durch das Innenministerium durchgeführten Analyse raumordnerisch beurteilt.

3. Der Landtag erklärt die Volksinitiative Sachsen-Anhalt 2011 ... für erledigt.“

Das in namentlicher Abstimmung mit 55 Ja-Stimmen, 32 Nein-Stimmen bei drei Enthaltungen (Prot. S. 2189) beschlossene Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform wurde am 20. Februar 2008 im Gesetzblatt des Landes Sachsen-Anhalt verkündet und trat am 21. Februar 2008 in Kraft (GVBl. LSA 2008, S. 40).

## **VII. Das Begleitgesetz der Landesregierung zur Gemeindegebietsreform**

### **1. Aufbau und wesentlicher Inhalt des Gesetzes**

Das Reformpaket enthält in einem Artikelgesetz insgesamt fünf Gesetze bzw. Gesetzesänderungen. Maßgeblich ist Art. 1, der das Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz enthält. Es sieht im Wesentlichen folgendes vor:

In § 1 Abs. 1 S. 1 dieses Gesetzes wird als Ziel der Reform die Schaffung zukunftsfähiger gemeindlicher Strukturen zur Erfüllung eigener und übertragender Aufgaben festgelegt. Diese Aufgaben sind sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen. Weiteres Ziel ist in S. 2 die Sicherung der wirtschaftlichen Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen durch die Stärkung und langfristige Sicherung der Leistungskraft und Verwaltungskraft der gemeindlichen Ebene, insbesondere, um der demographischen Entwicklung gerecht zu werden. Dabei ist gem. S. 3 die bürgerliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung zu wahren

Abs. 2 S. 1 enthält zugleich eine Stadt-Umland-Gebietsreform zwischen den Mittelzentren und den unmittelbar angrenzenden Gemeinden, welche gem. S. 2 durch Teileingemeindung oder Eingemeindung zu erfolgen hat. Dies ist gem. S. 3 insbesondere der Fall wenn: 1. ein Mittelzentrum seine Funktionen im eigenen Gebiet nicht mehr wahrnehmen kann und dadurch eine Gebietserweiterung erforderlich ist, 2. ein Mittelzentrum erheblich auf Koordination und Kooperation der Umlandgemeinde angewiesen ist und durch die Eingliederung eine effiziente Aufgabenerfüllung erleichtert oder verbessert wird, 3. die Lösung oder Milderung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden kann.

§ 2, Grundsätze, enthält in Abs. 1 S. 1 das Prinzip des Vorrangs der Bildung von Einheitsgemeinden als Regelfall und den Zusammenschluss zu Verbandsgemeinden als Ausnahmefall. Nach S. 2 sind daneben Raumordnung und Landesplanung sowie örtliche Zusammenhänge: insbesondere wirtschaftliche und naturräumliche Verhältnisse, wie auch historische und landsmannschaftliche Verhältnisse, zu berücksichtigen. Gem. S. 3 werden Einheitsgemeinden gebildet durch den Zusammenschluss von Gemeinden:

1. in Verwaltungsgemeinschaften, in denen mindestens eine Mitgliedsgemeinde eine gemeinsame Grenze mit einer kreisfreien Stadt hat,
2. in Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde,
3. in Verwaltungsgemeinschaften ohne Trägergemeinde, wenn ein prägender Ort, der zugleich Grundzentrum ist, vorhanden ist und der eine vergleichsweise hohe, deutlich unterschiedliche Einwohnerzahl aufweist.

Nach Abs. 2 werden Einheitsgemeinden gebildet durch Vereinbarung von benachbarten Gemeinden desselben Landkreises, die grundsätzlich einer Verwaltungsgemeinschaft angehören sollen, bis zum 30. Juni 2009. Die Einheitsgemeinde soll am 1. Januar 2010 entstehen.

Gem. Abs. 3 S. 1 sollen Einheitsgemeinden mindestens 10 000 Einwohner haben. Nach S. 2 soll in Landkreisen mit weniger als 70 E/qkm oder wenn eine besondere geographische Lage die Bildung von Einheitsgemeinden mit 10 000 Einwohnern ausschließt, die Einheitsgemeinde mindestens 8 000 Einwohner haben. Diese Einwohnerzahlen dürfen nach S. 3 geringfügig unterschritten werden, wenn Umstände des Einzelfalls die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Einheitsgemeinde gewährleisten.

Nach Abs. 4 S. 1 ist eine Vereinbarung über die Bildung einer Einheitsgemeinde auch genehmigungsfähig, wenn drei Viertel der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft, in denen zwei Drittel der gesamten Einwohner wohnen, die Bildung einer Einheitsgemeinde gem. Abs. 2 vereinbart haben und die nachträgliche Zuordnung der Verwaltungsgemeinschafts-Gemeinden zum Erreichen der Mindestzahlen des Abs. 3 führt. Gem. S. 2 werden die nichtbeteiligten Verwaltungsgemeinschafts-Gemeinden nach dem 30. Juni 2009 durch Gesetz der Einheitsgemeinde zugeordnet.

Gem. Abs. 5 S. 1 ist mit Wirksamkeit der Bildung der Einheitsgemeinde die Verwaltungsgemeinschaft aufgelöst. Gem. S. 2 bis 4 ist die Einheitsgemeinde Rechtsnachfolgerin der sie bildenden Gemeinden und der Verwaltungsgemeinschaft.

Gem. Abs. 6 S. 1 können nur durch Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften, in denen keine der Voraussetzungen gem. Abs. 1 S. 3 vorliegen, Verbandsgemeinden gebildet werden. Die Genehmigung setzt nach S. 2 voraus, dass benachbarte Gemeinden desselben Landkreises, die derselben Verwaltungsgemeinschaft angehören sollen, bis zum 30. Juni 2009 Verbandsgemeinden mit Wirkung zum 1. Januar 2010 vereinbaren.

Gem. Abs. 7 S. 1 soll die Verbandsgemeinde 10 000 Einwohner haben. Diese Zahl kann nach S. 2 geringfügig unterschritten werden, wenn die dauerhafte Leistungsfähigkeit gewährleistet ist. Die Verbandsgemeinde soll nach S. 3 drei bis acht Mitgliedsgemeinden umfassen. Diese Mitgliedsgemeinden sollen nach S. 4 mindestens 1 000 Einwohner haben, hiervon kann im Einzelfall geringfügig abgewichen werden.

Gem. Abs. 8 S. 1 ist eine Verbandsgemeinde auch dann genehmigungsfähig, wenn wenigstens drei Viertel der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft, in denen zwei Drittel der Einwohner aller Mitgliedsgemeinden wohnen, die Bildung der Verbandsgemeinde nach Abs. 6 vereinbart haben und die nachträgliche Zuordnung der nicht beteiligten Gemeinden zur Erreichung der Mindesteinwohnerzahl nach Abs. 7 führt. Die nicht beteiligten Gemeinden werden gem. S. 2 nach dem 30. Juni 2009 durch Gesetz zugeordnet. Abs. 5 (Rechtsnachfolge) gilt entsprechend.

Gem. Abs. 9 werden Gemeinden ohne genehmigungsfähige Vereinbarung bis zum 30. Juni 2009 über die Bildung einer Einheitsgemeinde oder Verbandsgemeinde durch Gesetz zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen.

Gem. § 3, Neugliederungen im Umland von Mittelzentren, können nach S. 1 die in der Anlage zu diesem Paragraphen aufgeführten Gemeinden nach dem 30. Juni 2009 durch Gesetz in die betreffenden Mittelzentren ganz oder teilweise eingemeindet werden, wenn durch Vereinbarungen mit den Mittelzentren, durch Gebietsänderungsverträge oder durch Vereinbarung zur Bildung einer Verbandsgemeinde die Ziele des § 1 Abs. 2 nicht erreicht werden. Im Rahmen dieser Zuordnung können Verträge usf. nach S. 2 geändert und die beteiligten Gemeinden abweichend davon zugeordnet werden. Bereits wirksam gewordene Verträge können nach S. 3 durch Gesetz geändert werden.

Ergänzend wird in Art. 2 das Gesetz über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (VerbGemG LSA) als Gesetz über die Grundlagen des neu einzuführenden Modells der Verbandsgemeinde erlassen (= Verfassungsrecht der Verbandsgemeinde), Art. 3 enthält Änderungsvorschriften der Gemeindeordnung zur Anpassung der Gemeindeordnung an die Leitlinien des Leitbildes mit der Einführung des Ortsvorstehers, Art. 4 Änderungsvorschriften des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, Art. 5 Änderungen des Kommunalwahlgesetzes, beide zur Anpassung an das Modell der Verbandsgemeinde, und Art. 6 die Regelung des Inkrafttretens und des Außerkrafttretens des Begleitgesetzes.

## **2. Die Gesetzesbegründung**

Die Gesetzesbegründung des Begleitgesetzes lautet im Wesentlichen (s. LTgs. Drs. 5/902 vom 2. Oktober 2007, S. 23 ff., A. Allgemeiner Teil):

Ziel des Gesetzgebers ist es, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu erhalten, damit sie ihrer Aufgabenerfüllung auch in Zukunft gerecht werden. Diese Leistungsfähigkeit ist durch den demographischen Wandel in der Bevölkerung und durch den Einwohnerverlust durch Abwanderung bedroht. Da die Einwohnerzahlen zugleich maßgebliche Kennziffern für finanzielle Zuweisungen, namentlich der Schlüsselzuweisungen, darstellen, kommt es mit diesem Bevölkerungsrückgang notgedrungen zu finanziellen Absenkungen. Auch die Fördermittel der EU werden künftig geringer werden. Im Land bestehen zu viele Gemeinden mit zu geringer Einwohnerzahl: von 1030 Gemeinden umfassen 69 % weniger als 1000 Einwohner, 40 % sogar weniger als 500 Einwohner. Die Reduktion der Gemeinden stellt überdies eine Anpassung an die Verminderung der Landkreise durch die Kreisreform dar.

Insgesamt besteht dringender Handlungsbedarf. Grundlage des Gesetzes ist das von der Landesregierung am 7. August 2007 beschlossene Leitbild zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Eine Verwaltungsgemeinschaft wird es nicht mehr geben, vorwiegend werden Einheitsgemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern gebildet, die als Ausnahme zugelassene Verbandsgemeinde wird es nur innerhalb der freiwilligen Phase der Gebietsreform geben.

Die einzelne Gemeinde ist in ihrem Bestand verfassungsrechtlich nicht geschützt. Die durch das Reformgesetz verfügten Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entsprechen dem öffentlichen Wohl, denn sie bringen generell mehr Nutzen als Schaden. Auf der einen Seite steht das Streben der Bürger nach wirksamer Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens. Auf der anderen Seite liegt die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde zugleich im Interesse des Gemeinwesens an einer bestmöglichen Daseinsvorsorge. Die Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinde führt zu einer wirksamen Bewältigung ihrer Verwaltungsaufgaben und zu sparsamer wie wirtschaftlicher Mittelverwendung. Es besteht somit ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe. Der Gesetzgeber verfügt aber hierbei über einen weiten politischen Gestaltungsspielraum.

Die Diskussion über eine gesetzliche Neugliederung der unteren kommunalen Ebene ist bisher unterblieben. Seit 1990 ist das Land von Kleinräumigkeit geprägt. Der Landtag hat deshalb von der Landesregierung mit Beschluss vom 17. November 2006 (LTgs. Drs. 5/11/355/B.) ein Leitbild für eine Neugliederung gefordert. Das Gesetz wird diesem Leitbild durch die Bildung vorwiegend großer Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden gerecht. Bei der Ausgestaltung des öffentlichen Wohls steht es dem Gesetzgeber frei, die Gewichtung einzelner Gemeinwohlbelange im Sinne seiner Einschätzungsprärogative vorzunehmen. Im Vordergrund steht hierbei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Gewährleistung der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben. Denn nur so kann sie den Forderungen des Sozialstaatsprinzips, der Staatsziele und der Einrichtungsgarantien der Landesverfassung gerecht werden.

In den Anhörungen zum Gebietsreformgesetz mussten gem. §§ 151a GO/73a LKrsO die kommunalen Spitzenverbände gehört werden (S. a.a.O. S. 29 ff. IV. u. pass. zum Inhalt der Anhörungen). In einem Schreiben vom 26. September 2007 hatte der Städte- und Gemeindebund insbesondere folgende Regelungen des Gesetzesentwurfs beanstandet (s. jetzt auch Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt – KNSA –, Städte und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, Jahrgang 2008, Ausgabe 2, Nr. 066-125, Nr. 066 S. 5 ff. und Kritik am Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform S. 20):

- (1) die fehlende Wahlmöglichkeit zwischen Einheits- und Verbandsgemeinde,

- (2) die fehlende Ermöglichung weiterer Alternativen bei der Bildung neuer Strukturen (Wegfall der Verwaltungsgemeinschaft),
- (3) die fehlende Auseinandersetzung mit der erst in der letzten Wahlperiode erfolgten Neuordnung der Verwaltungsgemeinschaften,
- (4) der fehlende Ansatz einer Funktionalreform,
- (5) die Nichtzulassung Kreisgrenzen überschreitender leitbildgerechter Neubildungen auf Gemeindeebene.

Keinem dieser Vorbringen wird in der folgenden Begründung stattgegeben, vielmehr wird im Wesentlichen entgegnet (a.a.O. S. 29-35):

Zu (1): Die Verbandsgemeinde enthält im Gegensatz zur Einheitsgemeinde ein zweistufiges Verfahren, die Folge sind erhöhter Abstimmungsbedarf, erhöhte Kosten sowie erhöhter Aufwand für die Kommunalaufsicht. Zudem kommt es zu einem Nebeneinander von Aufgabenerledigungen. Der Gesetzgeber verfügt über einen politischen Gestaltungsspielraum und kann daher die Bevölkerungsverluste, rückläufige Finanzaufweisungen, die geringere Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsgemeinschaften bei seiner Entscheidung berücksichtigen. Zur Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse im Land ist eine umfassende Konzentration von Aufgaben in einer Hand von Nöten.

Zu (2): Das Reformgesetz bildet ein geschlossenes System, das Ausnahmen zulässt. Die kommunale Selbstverwaltung wird darin gewahrt.

Zu (3): Das Gesetz enthält eine Verwaltungsreform, nicht eine Gebietsreform, welche nach der Verfassung anders zu betrachten wäre. Notwendig ist die Entscheidung über das „Ob“ der Reform, daran ergeben sich angesichts der Kleinräumigkeit der kommunalen Struktur seit 1990 keine Zweifel. Gegen die Verwaltungsgemeinschaft spricht die demographische und finanzielle Entwicklung, die eine Zentralisierung kommunaler Infrastruktur-Einrichtungen nötig macht.

Zu (4): Das Verwaltungsmodernisierungs-Grundsatzgesetz vom 27. Februar 2003 (GVBl. LSA 2003, S. 30) gilt auch weiterhin: anzustreben ist eine Aufgabenbündelung auf kommunaler Ebene. Mit der Aufgabenübertragung auf die kommunalen

Körperschaften wird dem Prinzip bürger-, orts- und objektnaher Verwaltung Rechnung getragen.

Zu (5): Der Städte- und Gemeindebund hat bei der Anhörung zur Kreisreform diese nicht in Frage gestellt, das jetzige Vorbringen ist daher widersprüchlich.

Zum Vorbringen des Landkreistags, der ein deutliches Bekenntnis zur neuesten Kreisgebietsreform vermisst, wird im Wesentlichen entgegnet (a.a.O. S. 35 f.), dass bei der Eingemeindung in Mittelzentren die Gemeinden zwar in Warteschleifen geraten. Insgesamt ist dies aber nur bei 17 Gemeinden im Umland von 12 der insgesamt 22 Mittelzentren der Fall. Davon bestehen bei 10 erhebliche Verflechtungsbeziehungen mit dem Mittelzentrum.

Unter B., Besonderer Teil, folgt zur Einzelbegründung des Gesetzes im Wesentlichen (S. a.a.O. S. 36 ff.):

Zu § 1 Abs. 1: Nicht alle gesetzlichen Ziele können gleichermaßen verwirklicht werden, da die Gemengelage unterschiedlicher Sachlagen dies nicht zulässt. Es sind nicht nur die örtlichen Gegebenheiten, sondern auch die Gesamtstruktur des Landes zu beachten.

Zu § 2 Abs. 1: Entscheidend ist die Einheitlichkeit der gemeindlichen Willensbildung im Verhältnis Gemeindeorgane, Gemeindeverwaltung und Bürger. Die Einheitsgemeinde ermöglicht die Bündelung von Aufgaben und Finanzressourcen, um ein Höchstmaß an Effizienz der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Daher ist die Bildung größerer Strukturen auf der unteren kommunalen Ebene geboten: eine größere kommunale Infrastruktur ist im Bereich der Daseinsvorsorge nötig, bessere Koordination von Planung, Errichtung und Nutzung kommunaler Einrichtungen und möglichst effektiver und effizienter Aufgabenvollzug durch hauptamtliche Verwaltungskräfte mit einer Mindestzahl an Beschäftigten. Damit kann letztlich der Gefahr fortgesetzter Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung entgegengetreten werden (a.a.O. S. 41). Eine ausreichende Funktionsfähigkeit der Gemeinde wird das Interesse der Bürger an kommunalen Angelegenheiten wecken und ihre Bereitschaft fördern, sich kommunalpolitisch zu betätigen.

In der Einheitsgemeinde wird die Ortschaftsverfassung mit Ortsbürgermeister und Ortsgemeinderat, alternativ mit Ortsvorsteher zur Verfügung gestellt, um den Bürgern eine ehrenamtliche Betätigung zu ermöglichen. „Prägende Orte“ einer Einheitsgemeinde nach Nr. 3 sind Kristallisationskerne, deren Entwicklung über die ortseigene städtebauliche Entwicklung hinausgeht und die Grundversorgungsfunktionen der Daseinsvorsorge wahrnehmen.

Zu Abs. 2: Die Hebung von 8 000 auf 10 000 Einwohner ist der demographischen Entwicklung geschuldet, um schwierigen infrastrukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen besser begegnen zu können (a.a.O. S. 42). Die Abweichung auf 8 000 Einwohner ist bei Gemeinden mit extrem niedriger Einwohnerdichte und bei besonderen naturräumlichen Gegebenheiten nötig. Die Personalkosten pro Einwohner sinken nicht durchgehend bei steigender Einwohnerzahl (s. LRH Schleswig-Holstein v. 28. November 2003 und Gutachten Rosenfeld/Kluth), sondern können unterschiedlich ausfallen.

Eine Freigabe von Organisationsoptionen vor Ort ist aus Gründen der Rechtsklarheit schon in der Freiwilligkeitsphase nicht zulässig. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Gemeinden würde dadurch das System der Neugliederung ad absurdum geführt (a.a.O. S. 45).

Zu Abs. 3: Die Verbandsgemeinde steht als Alternative nur ausnahmsweise zur Verfügung, der Einheitsgemeinde wird der Vorzug gegeben. Nur bei Vorliegen besonderer Umstände ist die Wahl der Verbandsgemeinde offen. Die Verbandsgemeinde muss eine dauerhafte Leistungsfähigkeit aufweisen, daher sind bestimmte Mindestkriterien nötig (a.a.O. S. 46). Nur innerhalb der freiwilligen Phase der Reform kann diese Organisationsform gewählt werden.

Zu Abs. 4: Die Abgrenzung der örtlichen Verwaltungseinheit muß jeden Landkreis flächendeckend umfassen, da die Kreisreform seit 1. Juli 2007 in kraft ist. Gewachsene Verwaltungsgemeinschafts-Strukturen sollen erhalten bleiben. Eine Abweichung davon ist im Einzelfall möglich, deshalb sind in S. 4 weitere Kriterien genannt.

Zu Abs. 5: Zur Dauer der freiwilligen Phase wird keine Begründung gegeben (a.a.O. S. 48).

### **VIII. Die Kommunalen Verfassungsbeschwerden gegen das Begleitgesetz vom 14. 2. 2008 vor dem Landesverfassungsgericht**

Gegen das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform erhoben fast 200 in der Volksinitiative gegen die Gemeindegebietsreform zusammen geschlossene Gemeinden des Landes sowie weitere Gemeinden außerhalb dieses Verbundes im Sommer 2008 gem. Art. 75 Nr. 1 LV LSA Kommunalverfassungsbeschwerden vor dem Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt. Sie sahen sich durch das Begleitgesetz in ihren jeweiligen verfassungsmäßig garantierten Rechten auf Kommunale Selbstverwaltung aus Art. 2 III, 87 LV-LSA verletzt.

Das Landesverfassungsgericht erachtete in seinem Urteil vom 21. 4. 2009 diese Kommunalverfassungsbeschwerden zwar für zulässig, aber nicht für begründet, da das Begleitgesetz nicht gegen die Vorschriften der Landesverfassung verstoße.

S. LVG 118/08 ff., Text abzurufen in: [www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de/?index](http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de/?index).

### **IX. Die Zwangseingemeindungsgesetze**

Nachdem inzwischen zahlreiche Gemeinden im Rahmen von unterschiedlichen Freiwilligkeitsgraden Gebietsvereinbarungen geschlossen haben, werden gegen die verbleibenden ca. 170 Gemeinden, die zum Stichtag 1. 7. 2009 noch keine solchen Vereinbarungen geschlossen hatten, seit Herbst 2009 Zwangseingemeindungsgesetze aufgrund des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vorbereitet. Die entsprechenden Bürger-Anhörungen nach § 17 II GO LSA sind am 29. 11. 2009 vorgenommen worden.

#### **B. Allgemeine Begründung**

## **I. Die Verpflichtung aus der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung des Europarats zur Bewahrung der kommunalen Selbstverwaltung**

1. Die kommunale Selbstverwaltung ist nicht nur durch das nationale Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, sondern wird auch durch das internationale Recht beobachtet und dadurch zumindest mittelbar auch geschützt. Neben dem Subsidiaritätsprinzip des Rechts der Europäischen Union, das auch das Prinzip der Subsidiarität zugunsten der kommunalen Ebene mit einschließt (s. Art. 5 II EGV, jetzt auch 5 II Vertrag von Lissabon), gehört hierzu die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung des Europarats vom 15. 10. 1985.

2. Die Verletzung dieser Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung - in deutsches Recht transformiert durch Bundesgesetz vom 22. Januar 1987, BGBl. II, 1987, S. 66, ratifiziert am 17. 5. 1988 und in kraft seit dem 1. 9. 1998 - kann als vom Völkerrecht in deutsches Bundesrecht transformiertes Recht zwar nicht vor dem Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt gerügt werden, da dessen Prüfungsmaßstab ausschließlich die Landesverfassung und die Prüfung des Landesrechts an dieser Verfassung ist. Dennoch ist darauf zu verweisen, dass es sich bei der Charta um ein vom Bund geschlossenes Abkommen handelt, das nach dem Prinzip des pacta sunt servanda (= allgemeine Regel des Völkerrechts) von der gesamten deutschen Staatsgewalt zu beachten ist, also auch von deren der Länder (Art. 25 GG). Dieses Prinzip bindet somit gem. Art. 25, 20 Abs. 1, 35 GG auch die Länder und deren Organe.

3. Die Inhalte der Charta wirken zudem als allgemeine Rechtsgrundsätze im Bereich der Europäischen Völkerrechtsgemeinschaft, wenngleich sie den Gemeinden keine subjektiven Rechtsgarantien geben. Die Garantien der Landesverfassung zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 2 Abs. 3/87 ff. müssen jedoch gleichwohl – auch – im Lichte der Schutzbestimmungen der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung interpretiert werden. Verstöße gegen die Charta bedürften der Rechtfertigung.

4. Zu den Leitgedanken der Charta gehören die effektive Gewährleistung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Gemeinden im 5. und 6. Spiegelstrich der Präambel, der Schutz der Mitwirkung der Bürger in ihrer Gemeinde im 4. Spiegelstrich, und die Bewahrung der Prinzipien der Demokratie und der Dezentralisierung auf kommunalen Ebene im 7. und 8. Spiegelstrich.

5. Durch Art. 1 i.V.m. Art. 12 werden die folgenden Bestimmungen der Charta zur Rechtspflicht der europäischen Vertragsparteien:

- Art. 2 enthält die Pflicht zur verfassungsrechtlichen Anerkennung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung.
- Art. 3 Ziff. 1 und 2 regeln die Eigenverantwortung und das Eigenentscheidungsrecht der kommunalen Organe.
- Der Umfang der kommunalen Selbstverwaltung wird gem. Art. 4 wird vor allem von den Prinzipien der Ortsnähe kommunaler Aufgabenerledigung (Nr. 3) und der Subsidiarität anderer staatlicher Entscheidungsebenen (Nr. 4, 5, 6) charakterisiert.
- Art. 5 schützt die Grenzen der Gemeinden; ihre Veränderung erfordert eine Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaft. Falls es rechtlich zulässig ist, auch in Form einer Volksabstimmung.
- Art. 9 gibt den Gemeinden das Recht auf eine ausreichende Finanzausstattung.

6. Mit der Abschaffung der kommunalen Selbstverwaltung für weit über 80 % seiner Gemeinden hat der Gesetzgeber von Sachsen-Anhalt in die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung tief eingegriffen. Er hat damit die Charta der Kommunalen Selbstverwaltung nicht beachtet, sie entgegen ihrem Sinn und Zweck nicht als Leitlinie von Grundsatzentscheidungen befolgt und sie auch im Übrigen in seinen Einzel-Erwägungen nicht berücksichtigt.

## **II. Der verfassungsrechtliche Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auf Bundes- und Landesebene**

1. Die kommunale Selbstverwaltung wird sowohl im Grundgesetz wie in der Landesverfassung Sachsen-Anhalt als auch auf der Ebene des einfachen Landesgesetzes umfassend umschrieben. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ist sowohl auf Verfassungs- wie auf Gesetzesebene breit ausgestaltet: nicht als wegwägbarere Fassade, den jeweiligen Zeitumständen angepasst, sondern als echte („institutionelle“) Rechtsverbürgung. Dies erweist sich sehr deutlich aus einer Zusammenschau der folgenden Texte des Verfassungs- wie des einfachen Rechts:

So heißt es in Art. 28 I 1, 3 GG:

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. ...“. Sowie: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; ... „

Hierbei wird vom Bundesverfassungsgericht die „örtliche Gemeinschaft“ umschrieben als:

„diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindebürgern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“ (s. die Leitentscheidung BVerfGE 79, 127 (152 f.) – Rastede -).

Art. 2 III LV LSA lautet folgerichtig:

„Die kommunale Selbstverwaltung wird gewährleistet“.

Und in Art. 87 I 1 LV LSA heißt es:

„Die Kommunen (Gemeinden und Landkreise) und die Gemeindeverbände verwalten ihre Abgelegenenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.“

Eine konkrete Aufgabenumschreibung enthält die Staatszielbestimmung in Art. 36 I LV LSA:

„Kunst, Kultur und Sport sind durch das Land *und die Kommunen* (Hervorhebung kursiv) zu schützen und zu fördern.“

2. Auf der Ebene des einfachen Gesetzes besagt § 1 I 1 GO LSA:

„Die Gemeinde ist Glied und Grundlage des demokratischen Staates. Sie verwaltet in eigener Verantwortung ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern.“

Gebietsänderungen von Gemeinden sind deshalb nur „aus Gründen des Gemeinwohls“ zulässig, Art. 90 S. 1 LV. In § 16 I GO LSA heißt es hierzu enger:

„Aus Gründen des öffentlichen Wohls können Gemeinden ... aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden (Gebietsänderungen)“.

### **III. Das Gemeinwohlerfordernis einer Gemeindegebietsreform**

1. Die Ausrichtung des Gemeinwohls kann nicht notwendig absolut und auf das Landes-Gemeinwohl gegründet werden:

- auf die Gemeindegröße,
- die Zentralisierung der Verwaltungsstrukturen,
- Einspareffekte, die nicht erwiesen sind,
- Verwaltungseffizienz,
- Erleichterung von Steuerungsmöglichkeiten von Seiten der Leitungsebene.

2. Gemeinwohl ist nicht zuletzt das örtliche Wohl, weil es den unmittelbaren Lebensraum des Bürgers umgreift: „Suchet der Stadt Bestes“. Mindestens ebenso sehr sind gemeinwohltrelevant, wenn nicht höher bedeutsam, sind daher:

- das Prinzip des Ehrenamts und der Freiwilligkeit,
- die Nähe und Erreichbarkeit der Verwaltung,

- die Entscheidung über Gewerbeansiedlungen, Erholungsbereiche, Siedlungsflächen im Ort selbst im Sinne von Selbstbestimmung,
- das Vorhandensein der Infrastruktur vor Ort mit Gemeindeamt, Schulen, Kindergärten usw.,
- Bürgerselbsthilfe und Nachbarschaft als Unterbau der Gemeindeleitung vor Ort,
- Übernahme von Eigenverantwortung in der Demokratie durch kommunale Selbstverwaltung im Wortsinne.

3. Daher zutreffend und sehr deutlich *Horst Dreier* im gleichnamigen Kommentar zum Grundgesetz, wo er zum Begriff des „Gemeinwohls“ schreibt:

„Das Gemeinwohl ist im demokratischen Verfassungsstaat nicht fixe und vorgegebene Größe, sondern Produkt des pluralen, nicht interessefreien Prozesses politischer Willensbildung. „Das“ Gemeinwohl in stark idealistisch anmutender Weise im Konkretisierungsspielraum staatlicher Entscheidungstätigkeit von Abgeordneten, Beamten und Richtern zu verorten, verkennt die Funktionsimperative parteienstaatlicher Demokratie ebenso wie die Dichte zahlreicher Rechtsgebiete sowie die Fülle anderer entscheidungsleitender oder zu berücksichtigender Prinzipien und überlässt die Ausfüllung im übrigen ganz offenkundig dem direkten Zugriff darauf, was der Entscheidende jeweils für gemeinwohlgeboten oder –verträglich hält“.<sup>1</sup>

4. Mithin ist eine kommunalpolitische Kompromisslösung nötig, die den Gegebenheiten und der Bürgerentscheidung am Ort des Geschehens selbst entspricht und nicht Maximal- und Radikallösungen anhand abstrakter Größen und Zahlen postuliert, wie es das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform prägend und in großem Umfang der Fall ist.

5. Eine Gemeindegebietsreform ist angesichts der Stärke und des Umfangs der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 2 Abs. 3/87 ff. LV-LSA nur zu rechtfertigen, wenn sie dem Gemeinwohl aller im Land entspricht. Das Gemeinwohl ist die „Sache des ganzen Gemeinwesens, die Gesamtheit der

---

<sup>1</sup> S. Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. A. 2006, Art. 20 Rd. 22.

öffentlichen Interessen“ (so J. Isensee, § 57, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1. A. 1988, S. 3, 11, Rd. 18, s. bes. auch Rd. 33, 73 ff., 79, 96, 134, 165 ff.). Die Wahrung des Gemeinwohls durch den Gesetzgeber ist vom Landesverfassungsgericht in vollem Umfang überprüfbar (LVG-LSA, LVerfGE 2, 227 (257)).

6. Durch eine flächendeckende Gemeindegebietsreform ist die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 2 Abs. 3/87 Abs. 1 LV-LSA und in § 1 GO LSA verletzt. Bei Gebietsveränderungen ist das Gemeinwohlkriterium wesentliche Voraussetzung, denn die Gemeinde definiert sich in erster Linie aus ihrem Gebiet. Der Nachweis der Förderung des öffentlichen Wohls durch eine Reform, das bei Gebietsveränderungen von Gemeinden gem. Art. 90 S. 1 LV/§ 16 Abs. 1 GO das zentrale Kriterium darstellt, ist nicht gegeben, wenn sämtliche Gemeinden unter 10 000, bzw. in Ausnahmefällen unter 8 000 Einwohnern notfalls gegen ihren Willen aufgehoben und in entsprechende Einheitsgemeinden zwangseingemeindet oder in Gemeindeneubildungen ohne historisches Vorbild zwangsweise fusioniert werden. Art. 1 § 1 des Gesetzesentwurfs verhindert eine solche kommunale Flurbereinigung und verfügt das Freiwilligkeitsprinzip, das allein dem Wesen der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltung angemessen ist.

7. Die Geltendmachung von überwiegenden Landesinteressen, seien sie verwaltungsorganisatorischer oder finanzieller Natur, zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltung der bestehenden Gemeinden genügt hierfür nicht. Derartige Argumente der Gesetzesbegründung der Landesregierung überzeugen nicht, so wurde der Einwohnerschwund in zahlreichen Gemeinden vielfach aufgefangen, die Industrie-/Gewerbeansiedlung ist in vielen Gemeinden gelungen, da sich hier die Vorteile der Ortsnähe bemerkbar machen. Dies ist sogar vielfach ausschlaggebend, wie zahlreiche Beispiele von Gemeinden, selbst kleineren Gemeinwesen, im Lande Sachsen-Anhalt zeigen.

8. Die Folgen der auf rein planerischen Erwägungen beruhenden 800 bis 900 Aufhebungen von Gemeinden sind für das gemeine Wohl in hohem Maße beschränkend, da sie die kommunale Selbstverwaltung in der Fläche des Landes aufheben. Demgegenüber ist die Regelung in §§ 1, 2 des hier vorgelegten

Gesetzesentwurfs geeignet, die bisherige Struktur von kleinen, mittleren, größeren Gemeinden und kleineren Städten weitgehend zu erhalten.

9. Vor dem Hintergrund des Weges von der DDR-Kommunalverfassung 1949 bis 1990 über die Wiedereinführung der Kommunalautonomie der Nach-Wende-DDR 1990 bis zu deren Stärkung durch die Landesverfassung vom 16. Juli 1992 bildet die Gemeindegebietsreform von 2008 einen kommunalverfassungsrechtlichen Paradigmenwechsel (vgl. entsprechend LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 36 ff.). Sie enthält zudem einen Rückfall in ein überholtes technokratisches Gedankengut, wie es im Kommunalplanungdenken der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts in den alten Bundesländern üblich war. Die Folge wäre ein weiterer Rückzug der Infrastruktur aus dem flachen Land und der Entscheidungsgremien aus der Fläche sein. Ausdruck für diesen Systemwechsel ist das Gutachten von Wiegand/Grimberg, das die Kommunalreform einseitig unter reinen Kostenargumenten sieht, entgegen dem insoweit offeneren, sehr viel flexibleren IWH-MLU-Gutachten von Rosenfeld/Kluth. Ersteres ist jedoch vom Gesetzgeber als leitbildprägend übernommen worden unter Außerachtlassung der Leitaussagen des Gutachtens von Rosenthal/Kluth.

10. Das LVG Mecklenburg-Vorpommern bemängelte in seiner jüngst ergangenen Grundsatzentscheidung zur Kreisgebietsreform vom 26. Juli 2007, dass der Reformgesetzgeber keine Prüfung alternativer Lösungen unter dem Verfassungsgebot der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung angestellt habe und es insoweit an der Einstellung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung in seinen Erwägungen habe fehlen lassen (a.a.O. S. 58). Dies hätte man in Sachsen-Anhalt etwa durch eine Optimierung der Verwaltungsgemeinschaft oder durch eine allgemeine organisatorische Option vornehmen können. Für die Schonung der kommunalen Selbstverwaltung kann es, so das LVG Mecklenburg-Vorpommern, nicht ausschlaggebend sein, dass eine Lösung ausschließlich ökonomisch-fiskalisch begründet ist (a.a.O. S. 49).

11. Die Folgen der Gemeindegebietsreform von 2008 entsprechen nicht dem Gemeinwohl in Art. 90 S. 1 LV-LSA, sondern widersprechen ihm. Die Gemeindegebietsreform führt als radikaler Rückbau der kommunalen Selbstverwaltung zu folgenden Ergebnissen:

- 96 Verwaltungsgemeinschaften mit fast 900 darin selbständigen Gemeinden werden aufgehoben.
- Im Jahre 2011 wird es noch ca. 110 selbständige Gemeinden und Städte geben.
- Für 1 bis 1,2 Millionen Einwohner – ca. 50 % der Bevölkerung – rückt die Ortsmitte weg.
- Gut 10 000 Ehrenämter, etwa die Hälfte bis zwei Drittel aller Ehrenämter, fallen weg.
- 30 bis 40 Gemeinden werden in den Oberzentren aufgehen.
- Mindestens 16 Gemeinden werden in Mittelzentren aufgehen.

In der Altmark wird es nur zwei Verbandsgemeinden geben. Salzwedel wird mit 26 000 Einwohnern eine Fläche umfassen, die größer ist als diejenige von Halle und Magdeburg zusammen (ca. 465 000 Einwohner), es wird flächenmäßig Hannover übertreffen (ca. 515 000 Einwohner). Der Zwang zur Größe wird vielfach zum Selbstzweck (dazu G. Henkel/R. Tiggemann, Eine Nachbetrachtung, Die kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: Essener Geographische Arbeiten, G. Henkel u.a. (Hg.), Bd. 19 Paderborn 1990, S. 101-115; s. jetzt das Urteil des LVG Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 zur Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern a.a.O.).

12. Zum größten Teil meist sehr alte Dörfer, Marktflecken und Städte mit jahrhundertealten Stadtrechten werden verschwinden, und dies im Kernland des Magdeburger Stadtrechts, das einmal bis ins fernste Osteuropa ausgestrahlt hat. Kleine Städte mit eigener geschichtlicher und kultureller Tradition, wie beispielsweise Löbejün oder Wettin, werden nicht mehr selbständig sein. Ihre kommunale Eigenständigkeit wird sich im Dunkel der Vergangenheit verlieren.

13. Art. 1 und 2 des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt sind zudem verfassungswidrig, da sie gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Nach einer „je desto-Formel“, wie sie das LVG Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung zur Kreisgebietsreform angewandt hat, ist eine kommunale Gebietsreform umso weniger zu rechtfertigen, je weiter damit in die kommunale

Selbstverwaltung und die Lebensverhältnisse der Bürger eingegriffen wird (LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 45/46, 56-60).

14. Alle Gemeinden des Landes unter der 10 000/ mindestens aber 8 000 Einwohnergrenze in der Einheitsgemeinde und alle Gemeinden unter 1 000 Einwohnern in der Verbandsgemeinde verlieren nicht nur ihre partielle Selbstverwaltungsautonomie, sondern zugleich ihre Existenz als selbständige Gebietskörperschaften. Damit ist eine Lebensform von Generationen von der Bildfläche verschwunden.

15. Zwar ist die einzelne Gemeinde in ihrem Bestand nach der in Deutschland herrschenden Organisationsrechtsdogmatik nicht absolut geschützt (dazu etwa M. Kilian, Öffentliche Institutionen als Spielball? Die Verwaltung 1996, S. 285 m.w.N.). Mit der Regelung des Begleitgesetzes, wonach ca. 80 bis 90 % der Gemeinden mit einem Schlag ihre Existenz verlieren oder gezwungen sind, diese binnen kurzer Frist freiwillig aufzugeben, verschwindet jedoch eine komplette Kategorie kommunaler Gebietskörperschaften mit jahrhundertealter Geschichte. Es geht ihre organisatorische Selbständigkeit und damit zugleich ihre soziale Eigenständigkeit verloren: das selbständige kleine, mittlere und größere Dorf, der Marktflecken, die kleinere Stadt – oft mit langer geschichtlicher Tradition - werden in einem Akt der Flurbereinigung beseitigt. Der bisherige – auf positive Weise eher kleinteilige - Charakter des Landes und seiner Landschaften, der seine Wurzeln in nicht nur negativ zu beurteilenden historischen Bedingtheiten hat, ändert sich grundlegend. Die bisherige Vielfalt, Lebendigkeit und Gemeinschaftlichkeit wird aufgehoben und rein planerischem Denken geopfert, wie es in der alten Bundesrepublik vielfach und zum Schaden aller irreparabel vorgenommen und später als zeitbedingter Irrtum erkannt worden ist.

16. Planerisch rigorose Reformen haben zur Folge, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 2 Abs. 3 LV-LSA durch diese Aufhebung für 1,0 bis 1,2 Millionen Bewohner des Landes ein völlig anderes Gesicht bekommt. Sie wird in ihrem wesentlichen Gehalt für weiteste Bereiche der bisherigen regionalen Gliederung des Landes völlig umgestoßen (s. LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 37, 38, 42 für die völlig neuartige Bildung von wenigen Großkreisen in Mecklenburg-Vorpommern). Quantität schlägt in Qualität um, es „wird ein anderer Pfad eingeschlagen“ (a.a.O. S. 38), das Land „tritt in eine neue Dimension ein“ (a.a.O. S. 42):

die Ortsmitte, und damit der Kern der „örtlichen Gemeinschaft“, rückt für gut 50 % der Bewohner des Landes in entscheidender Weise vom bisher gewohnten Mittelpunkt weg. Folge sind größere Distanz, weitere Wege, Schwellenangst gegenüber der Bürokratie und wachsende Anonymität, wo früher überschaubare Nachbarschaft zu finden war. Auch die örtliche Überschaubarkeit gehört zur „örtlichen“ Gemeinschaft (s. LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 38).

17. Der zeitkritische und genau beobachtende Schriftsteller *Walter Kempowski*, der sich bewusst für ein Leben auf dem Land in Niedersachsen (ebenfalls Ort einer umfassenden Gemeindegebietsreform in den 70er Jahren) entschieden hatte, drückte diesen Sachverhalt ungemein prägnant wie folgt aus:

„Wenn ich früher meinen Ausweis verlängert haben wollte, dann ging ich abends zu Herrn Bruhns, unserem Dorfbürgermeister, und der hauchte dann seinen Stempel an. Heute muss ich 15 Kilometer hin und 15 Kilometer zurückfahren und den Ausweis abgeben. (HEUTE GESCHLOSSEN) Und 14 Tage später wieder 15 Kilometer hin und 15 Kilometer zurückfahren und das Ding abholen. Aufwand: 60 Kilometer Autofahrt und vier Arbeitsstunden. Ganz abgesehen davon, das dies früher kostenlos war.“ (Zitat aus *Sirius*, Eine Art Tagebuch, Albrecht Knaus, 1. A. 1990, S. 238).

Ähnlich formuliert es der österreichische Autor (und Büchner-Preisträger) *Walter Kappacher*:

„Es gibt keine Tradition mehr, die so genannte Moderne hat die Brücken abgeschlagen.“ (s. den Roman „*Salina*“, dtv 2008, S. 220).

Denn mit der Selbstverwaltung als ihrer Eigenbestimmung wird den Dörfern die Seele genommen. Dies ist nicht nur in Sachsen-Anhalt, sondern auch anderswo in Europa der Fall.

S.a. der niederländische Autor *Geert Mak*, „Wie Gott verschwand aus Inwerd“, Der Untergang des Dorfes in Europa, 1996, btb-TB 2007.

18. Selbst wenn man vergleichbare Beispiele hierfür in der Geschichte suchen will, so muss man bis zur Neustrukturierung des deutschen Reiches Anfang des 19. Jahrhunderts zurückgehen mit folgendem Fazit: die Gemeindegebietsreform (und die Kreisreform) stellen den größten Eingriff in die gewachsene kommunale Struktur des Landes dar seit der von Napoleon bewirkten Säkularisation und Mediatisierung der deutschen Stände ab 1804. Sucht man in der deutschen Geschichte nach einem vergleichbaren Verlust an ländlicher Substanz, muss man sogar zu der Zeit nach der Beendigung des Dreißigjährigen Krieges 1648 ff. und dessen Folgen, den Hunderten von Wüstungen verlassener und aufgegebener Dörfer, zurückgehen.

19. Mit einem flächendeckenden, quasi eine „tabula rasa“ verursachenden Gemeindereformgesetz würden die besonderen Funktionen von 80 – 90 % der bisher selbständigen Gemeinden auf der Ebene der „örtlichen Gemeinschaft“ des Art. 28 Abs. 2 GG/Art. 2 Abs. 3 LV-LSA verschwinden. Sie erleiden damit einen verfassungsrechtlichen „Statusverlust“, der zu rechtfertigend ist (vgl. dazu Sächs. VGH, Beschl. v. 22. April 2008, Vf. 19-VIII-08, „Plauen“).

20. Denn die Verfassung von Sachsen-Anhalt enthält nach den Erfahrungen in der DDR in Art. 2 Abs. 3 - bewusst an eine prominente Stelle gesetzt zu Beginn des zweiten Hauptteils der Verfassung: „Bürger und Staat“ - eine umfassende Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Garantie wird im sechsten Abschnitt „Verwaltung“ in drei Artikeln weiter vertieft: Art. 87, Kommunale Selbstverwaltung, Art. 88, Kommunale Finanzen, Finanzausgleich, Haushaltswirtschaft und Abgabenhöhe und Art. 89, kommunale Repräsentation der Bürger.

21. Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, wie sie im Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und in der Begründung des Gesetzes (s. S. 23 ff. der amtlichen Begründung Drs. 5/902) postuliert wird, kann nicht das allein entscheidende Kriterium für den Eigenwert und die Daseinsberechtigung der Gemeinde als autonomer Körperschaft sein (BVerfGE 79, 127 (143 ff.) – Rastede -). Vielmehr verkörpert die Gemeinde eine Vielzahl von Befähigungen unterschiedlichster Art, ein „Aufgaben und zugleich Ideenmix“ aus materiellen, formalen, finanziellen und ganz besonders ideellen Elementen, wie es sich in Jahrhunderten eigenschöpferisch herausgebildet hat.

Gerade hierzu jüngst sehr eingehend: *Stefan Haack*, Städtewesen und Staatsgedanken, sowie *Peter Häberle*, Die Werte der Selbstregierung als Elemente gemeineuropäischer Verfassungskultur, in: P. Häberle (Hg.), Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. Bd. 57 (2009), S. 301 ff. (320 ff.) bzw. S. 457 ff. (461 f.).

Erst in dieser Gesamtheit formt sie die örtliche Heimat für die Bürgerinnen und Bürger in Gestalt eines komplexen Gesamtspektrums. Und nur dieses rechtfertigt ihre Existenz als eigenständige staatliche Ebene. Ein einzelnes Kriterium als allein entscheidend herauszuheben, widerspricht dem Wesen der verfassungsmäßigen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 2 Abs. 3/87 LV-LSA.

22. Die verfassungsmäßige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Sachsen-Anhalt entspricht in vollem Umfang dem Standard der grundgesetzlichen Garantie, sie enthält gegenüber Art. 28 Abs. 2 GG keine Unterschiede. Art. 87 Abs. 2 LV schützt darüber hinaus sogar ausdrücklich die „Leistungsfähigkeit der Kommunen“, worunter vor allem auch die finanzielle Leistungsfähigkeit zu verstehen ist. Die Landesverfassung enthält also zugunsten der Kommunen für den fortwährenden finanziellen Zugriff des Landes eine ausdrückliche verfassungsmäßige Schranke (S. W. Kluth, § 94 Die kommunale Selbstverwaltung, in: Wolff/Bachof/Stober, Allgemeines Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. A., S. 657 ff., Rd. 100). Sie enthält damit zugleich eine Verfassungspflicht zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen als Grundausrüstung. Damit fordert die Verfassung das Land auf, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden insgesamt positiv zu fördern, nicht aber negativ die Leistungsfähigkeit weniger Gemeinden (ca. 110-150) durch Abschaffung der übrigen 800 – 900 Gemeinden herzustellen. Andernfalls wäre Art. 87 Abs. 2 LV paradoxerweise die Verfassungsnorm, mit deren Hilfe die kommunale Selbstverwaltung von über 80 % der Gemeinden aufgehoben werden könnte.

23. Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie umfassen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, es besteht eine grundsätzliche Universalität und Allzuständigkeit der Kommune (s. grundsätzlich W. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober a.a.O. S. 646 f., 649 f.; Th. Franz, Kommunalrecht, 2004, S. 29, Rd. 32; S. 43, Rd. 23 ff., 34, 35; jüngst I. Gebhardt, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 20 ff.).

24. Die äußere Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist dabei –wie schon vermerkt - nicht allein entscheidend (s. H. Dreier, Art. 28 GG, Rd. 110, in: H. Dreier (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. A. 2007; BVerfGE 79, 127 (152)). Die Gemeinde hat vielmehr – wie ebenfalls vermerkt - ein Bündel von Funktionen und verfügt über zahlreiche unverzichtbare, quasi „heimatgebende“, gerade in Zeiten der Globalisierung unverzichtbare Eigenschaften. Andere europäische Länder haben dies längst erkannt. Auf ihre Leistungsfähigkeit kommt es folglich als Voraussetzung ihrer Existenz nicht an. Diese wird vielmehr vorausgesetzt (H. Dreier a.a.O. Rd. 110). Die Kommune verfügt bei ihrer Aufgabenqualifizierung über einen eigenen, vom Gericht nur begrenzt überprüfbaren Typisierungs- und Einschätzungsspielraum. Es gilt eine – gesetzlich widerlegbare - Zuständigkeitsvermutung, die Kommunen verfügen deshalb über ein eigenes, am und vor Ort zu entscheidendes Aufgaben- und Funktionserfindungsrecht (H. Dreier a.a.O. Rd. 111, 112 m.w.N.). Die Eigenverantwortlichkeit betrifft vor allem die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben als materielle Selbstverwaltungsaufgaben im Gegensatz zu der bloß formellen Selbstverwaltung der übertragenen Aufgaben.

25. Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zählen die Organisations-, Personal-, Rechtssetzungs- und Finanzhoheit sowie eine finanzielle Mindestausstattung (H. Dreier a.a.O. Rd. 124, 133, 139, 140, 142, 143; s. W. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober a.a.O. S. 646 f., 649 f.; Th. Franz a.a.O. S. 29, Rd. 32; S. 43, Rd. 23 ff., 34, 35). Bei ihrer gesamten Aufgabenwahrnehmung verfügt die Kommune über eine eigene Organisations-, Finanz- und Personalhoheit, diese wird jedoch als aus dem Aufgabenbereich ausgeschlossen betrachtet: Aufgaben und Eigenverantwortung werden entkoppelt (H. Dreier a.a.O. Rd. 115.). Ihre Existenz als Gebietskörperschaft bildet einen davon zu trennenden Eigenwert. Entscheidend ist hierbei die Finanzhoheit der Kommune als wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung: sie besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenhoheit und umfasst in der Regel auch ein Steuererfindungsrecht. Diese Finanzautonomie wird durch die Finanzkrise der Kommunen gefährdet. Kernstück der Finanzautonomie wiederum bildet die Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortlichkeit aus Art. 28 Abs. 2 S. 3, die seit 1994/1997 auch im Text von Art. 28 selbst verankert ist. Mittel hierfür sind vor allem

die allgemeinen und speziellen staatlichen Finanzaufweisungen (H. Dreier a.a.O. Rd. 142).

26. Zu den Gemeindeaufgaben gehören alle Angelegenheiten der „örtlichen Gemeinschaft“. Die „örtliche Gemeinschaft“ umfasst „diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindebürgern gerade als solchen gemeinsam sind, in dem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“ (H. Dreier a.a.O. Rd. 110; BVerfGE 79, 127, 152 f. – Rastede - ; s. a. G. Püttner, § 107, Kommunale Selbstverwaltung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, S. 1171 ff., 1178 Rd. 18, 19 ff., 23 - 25). Die „örtliche“ Gemeinde verfügt demnach über einen eigenen Wirkungsbereich (freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben). Ihr können durch Gesetz weitere Aufgaben als eigene zugewiesen werden.

27. Diese kommunale Selbstverwaltung darf weder verletzt, noch ausgehöhlt, noch inhaltlich entwertet werden: es bestehen sowohl formelle wie materielle Garantien. Die eigenverantwortliche Erledigung aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Kommunen sind auf dieser Ebene allzuständig, eigenverantwortlich und durch den Gesetzesvorbehalt geschützt (s. H. Dreier a.a.O. Rd. 102 m.w.N.). Die Selbstverwaltungsgarantie stellt nicht nur eine objektive institutionelle Garantie dar, sondern ist bewusst als subjektives Recht jeder Gemeinde ausgestaltet. Sie enthält Mitwirkungs-, Anhörungs- und besondere Schutzrechte als kommunale Abwehrrechte. Solche Ansprüche ergeben sich v.a. auch aus einem Prinzip des Staates zu „kommunalfreundlichem Verhalten“ (H. Dreier a.a.O. Rd. 105). Eine weitere Stärkung erfuhr die Selbstverwaltungsgarantie in Sachsen-Anhalt jüngst durch das Eisleben-Urteil des LVG-LSA in Sachen Kreisreform v. 25. 04. 2007 – LVG 6/06, wonach auch bei der Neu-Festlegung des Kreissitzes das verfassungsmäßige Selbstverwaltungsrecht einer davon betroffenen Sitzgemeinde verletzt sein kann (s. dort S. 11 ff.).

28. Wichtig ist hierbei, dass die formellen Beteiligungsrechte durch materielle Ansprüche auf Berücksichtigung kommunaler Belange im jeweiligen staatlichen Planungs- und Abwägungsprozess ergänzt werden müssen. Die Selbstverwaltungsgarantie bildet so einen „Rundumschutz“ mit eigener Klagebefugnis

der Kommune, der sich besonders auch in eigenen Antragsverfahren vor den Verfassungsgerichten niederschlägt (s. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b) GG/Art. 75 Nr. 7 LV-LSA; H. Dreier a.a.O. Rd. 106).

29. Die Kommunen sind ungeachtet ihrer Selbstverwaltungsposition ein “Stück Staat” und stehen so dem Staat nicht konträr gegenüber. Sie sind mittelbare Staatsverwaltung und “Dezentralisierungsstufe” des Gesamtstaats. Sie sind aber zugleich auch hochbedeutsamer Ausdruck demokratischer Staatlichkeit und gegliederter Demokratie auf der örtlichen Ebene (H. Dreier a.a.O. Rd. 85). Die Gemeinden bieten dem Bürger “Verwaltung aus einer Hand”. Der Gemeinderat ist Hauptverwaltungsorgan der Gemeinde und bündelt zugleich die Interessen der Gemeindeglieder.

30. Insbesondere die Selbstverwaltung der Kommunen ist deshalb ein herausragendes Schutzobjekt sowohl der Bundesverfassung wie der Landesverfassungen. Sie umfasst traditionell den überkommenen Aufgabendualismus. Art. 28 II GG verkörpert jedoch nach h.M. nur eine “rahmenartige Mindestgarantie”, diese kann also in den Landesverfassungen überboten und weiter ausgefüllt werden (statt vieler s. H. Dreier a.a.O. Rd. 94; s. a. F. Schoch, Der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, JURA 2001, S. 121). Dies ist in der LV-LSA, wie vermerkt, u.a. mit Art. 87 Abs. 2 LV geschehen. Die Kommunen sind Teil des jeweiligen Landes und bilden im Bundesstaat die dritte Ebene der Verwaltung.

31. Der Abbau der Zahl selbständiger Gemeinden um 80 bis 90 % verstieße daher sowohl gegen das verfassungsrechtliche Institut der kommunalen Selbstverwaltung als solcher in Art. 2 Abs. 3/87 ff. LV-LSA (sog. institutionelle Garantie), als auch gegen das Selbstverwaltungsrecht jeder einzelnen durch das Gesetz aufgehobenen oder zur Fusion gezwungenen Gemeinde.

32. Die Kommunen bilden sowohl eine maßgebliche Säule des Staates, sie verkörpern jedoch zudem die Grundlage des demokratischen Gemeinwesens in Deutschland. Dies ist der Grund für die besondere Hervorhebung ihres verfassungsrechtlichen Status im Grundgesetz in Art. 28 II GG wie in Art. 2 III/87 ff. der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt.

Es wird dabei zu wenig beachtet, das es die Gemeinden und ihre Verbände gewesen waren, welche die deutsche Staatlichkeit im Jahre 1945 bewahrten – noch vor der Wiedergründung der Länder ab 1946 oder gar der Errichtung des Bundes 1949. Sie gewährleisteten das Mindestmaß an öffentlicher, sozialer und wirtschaftlicher Ordnung und Sicherheit für die Bevölkerung sowohl in Kriegs- und Notzeiten wie in Zeiten der Normalität. Dasselbe geschah in veränderter Form und unter veränderten Umständen zur Zeit des Umbruchs und der Wende ab Herbst 1989 sowie zur Zeit der Länderneugründung nach der Deutschen Einheit 1990 und seither.

33. Mit der deutschen Einheit mussten sich die Kommunen in den neuen Bundesländern vollständig neu ausrichten; zu den Altlasten der kommunalen Strukturen der DDR kamen Umstellungs- und Aufbaulasten vielfältigster Art (zu den Kommunen als Basis für den Aufbau der neuen Länder s. M. Kilian, Wiedererstehen und Aufbau der neuen Bundesländer auf dem Gebiet der vormaligen DDR, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, Die Einheit Deutschlands - Entwicklung und Grundlagen, 1995, S. 55 – 100; zum Aufbruch der Kommunen in die Selbstverwaltung nach Wende und Wiedervereinigung s. etwa B. Kregel, 6 Kommunen zwischen Eigenverantwortung und Staatsauftrag, in: E. Holtmann (Hg.), Landespolitik in Sachsen-Anhalt, Ein Handbuch, S. 126 (127 ff.)).

Insbesondere war die in der Zeit der DDR heruntergewirtschaftete kommunale Infrastruktur völlig zu erneuern. Das Personal war auf das neue Recht des Einigungsvertrags umzuschulen. Alles war in kurzer Zeit zu bewältigen. Eine kommunale Autonomie war nur mit Hilfe dieser unentbehrlichen staatlichen Förderungen möglich, was andererseits die Kommunen in vielfacher Weise abhängig werden ließ. Die ohnehin bestehenden strukturellen Finanzdefizite wurden verschärft durch den Druck, möglichst viele Investoren zu gewinnen, um die verlorenen gegangenen Industriearbeitsplätze zu ersetzen. Der kommunale Wohnungsbau musste saniert werden, neue Lasten im Bereich der Sozialhilfe, der Arbeitslosenhilfe, der Familienhilfe, Kinderbetreuung und der Hilfe für Asylbewerber kamen hinzu.

Gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Lasten wurden zunehmend auf die unterste staatliche Ebene der Kommunen abgeladen, ohne dass eine entsprechende Finanzierungsbasis in Gestalt einer umfassenden Gemeindefinanzreform hierfür

geschaffen worden wäre (grundsätzlich etwa F. Schoch, Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug bundes- und landesrechtlich veranlasster Ausgaben, Zeitschrift für Gesetzgebung 3/94, S. 246 ff.).

34. Viele der als leistungsschwach, zu klein und zu zahlreichen Kommunen aus der Zeit der DDR wurden in mehreren gesetzlichen Schritten fusioniert und ihre Gesamtzahl bereits auf diesem Wege stark verkleinert. Oft ging dies bereits zu diesem Zeitpunkt schon bis zur „verfassungsrechtlichen Schmerzgrenze“ (so Dreier, in: H. Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. A. 2006, Art. 28 GG, Rd. 96). Bereits in dieser ersten Welle der Kommunalreformen in den neuen Ländern ab 1993/94 war „im Einzelfall hier die Grenze des verfassungsrechtlich Bedenklichen erreicht“ (H. Dreier a.a.O. Rd. 96, s.a. Rd. 174). Jetzt kann in Sachsen-Anhalt sogar von einem verfassungswidrigen Gesamt-„Kahlschlag“ gesprochen werden.

35. Zusätzlich geschah eine verfassungsrechtlich ebenso bedenkliche fortwährende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch Zunahme von Auftragsangelegenheiten und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben: Substanzverlust der Selbstverwaltung paradoxerweise nicht durch Aufgabenentzug, sondern durch Aufgabenüberlastung. (H. Dreier a.a.O. Rd. 97; Th. Franz, Kommunalrecht Sachsen-Anhalt, 1. A. 2004, S. 28 ff.). Die freiwilligen Aufgaben litten darunter; der reiche kommunale Kulturkosmos aus der Zeit der DDR wurde radikal beschnitten, ohne dass es zu wesentlicher Verbesserung oder gar zur Sanierung der Kommunalfinanzen führte. Die Finanzsituation „wird bedrohlich“ (so H. Dreier a.a.O. Rd. 97 m. w. Nw.).

36. Vor allem der einschneidende Bevölkerungsschwund in den neuen Ländern durch Abwanderung bereitet Probleme: die Stadt Halle verlor seit 1991 80 000 Einwohner, eine Zahl in der Größenordnung der Stadt Dessau. Hinzu kommen die weiter zu erwartenden demographischen Umwälzungen in der Bevölkerungspyramide (s. dazu H. Bauer/C. Büchner/O. Gründel (Hrsg.), Demographie im Wandel Herausforderungen für die Kommunen, Universität Potsdam, KWI-Arbeitshefte 13, 12/2006, insbesondere C. Falken zum „Demografischen Wandel und den Bereich der Finanzen“, S. 59 ff.).

Die nach wenigen Aufbau- und Wachstumsjahren eintretende wirtschaftliche Stagnation in vielen Branchen der neuen Länder führte zu geringerem Finanzwachstum als

erwartet, und damit zu einer immer schmäler werdenden kommunalen Finanzbasis. Die eigenen Steuereinnahmen stützen sich auf eine nach wie vor sehr schmale Zahl erfolgreich wirtschaftender Industrie- und Dienstleistungsunternehmen.

Neue Aufgaben im Umweltschutz, im Denkmalsbereich und beim Öffentlichen Personennahverkehr kamen hinzu. Der Standard der kommunalen Bildungs- und Kulturpolitik, deren Stellenwert zur Zeit der DDR beträchtlich war, konnte nur noch mühsam aufrechterhalten werden und war alsbald einer großen Zahl von Sparzwängen unterworfen. Besonders die kommunale Kulturpolitik als dem unverwechselbaren Zentrum jeder kommunalen Eigenständigkeit und Profilierung wurde für die Bürger das sichtbarste Opfer staatlich-kommunaler Sparvorhaben. Dies wird auf mittlere Sicht nicht ohne schmerzliche Auswirkungen auf den demokratischen Zusammenhalt der Bevölkerung in den Gemeinden und Städten bleiben, nicht zuletzt in den hier besonders labilen neuen Ländern.

Die zunehmende Verschuldung der Kommunen und Sparzwänge auch auf Bundes- und vor allem auf Landesebene ließen den Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung immer enger werden, so dass sich nach der Jahrtausendwende eine schleichende Krisenstimmung unter den Kommunen verbreitete (allgemein zur Verschuldung der Kommunen in den alten wie den neuen Ländern H.-G. Henneke, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung, 2. A. 2000, S. 225 f., Rd. 633 ff., Tab. S. 227; s. a. S. Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998, zur Finanzlage und zur immer weiter sich verschlechternden Einnahmesituation der Kommunen. Allein von 1990 bis 1995 stieg im Gebiet der alten Bundesrepublik der negative Finanzierungssaldo der Kommunen von 3,8 Mrd. auf 12, 1 Mrd. DM an. "Talfahrt" und "Scherenbewegung" bilden die Stichworte). Die kommunalwissenschaftliche Literatur und die Veröffentlichungen der Kommunalverbände spiegeln diesen Sachverhalt eindrucksvoll wider (s. etwa Karrenberg/Münstermann, Kommunale Finanzen, in: H. Wollmann/R. Roth (Hg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. A. 1998, Tabs. S. 442 f. sowie S. 447 ff., 453 f., 455 f., 458 ff.).

37. Zwar ist die Lage der Kommunen in sämtlichen neuen Ländern ähnlich, im Land Sachsen-Anhalt kommen jedoch wegen der hier besonders großen Altlasten (frühere

industrielle Monostruktur, hoher Finanzaufwand für Neuansiedlungen, hohe Arbeitslosigkeit, fehlender Mittelstand, überdurchschnittliche Abwanderung als Folge, flächendeckende Umweltschäden) auf die Kommunen zusätzliche Beschwerden hinzu.

38. Art. 28 Abs. 2 GG als zentrale Verfassungsverbürgung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz blieb seit 1949 lange Zeit unverändert und wurde erst durch Gesetz v. 27. 10 1994 geändert und der Satz 3 eingefügt: “Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung”. Die h.M. sieht darin eine bloße Klarstellung, da die finanzielle Eigenverantwortung immer schon zur kommunalen Selbstverwaltung gerechnet worden sei. Dennoch kann auch eine Klarstellung Symbolcharakter haben und ausstrahlen. Denn wäre es um die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen gut bestellt gewesen, hätte es der Klarstellung gar nicht bedurft. Die Kommunen waren folgerichtiger Weise enttäuscht, sie hatten eine eindeutige Finanzaufbesserung erwartet. 1997 wurde eine weitere Änderung durch eine Ergänzung des Satzes 3 um einen 2. Halbsatz vorgenommen. Er enthält allerdings nur eine Absicherung einer kompensationslosen Abschaffung der verbleibenden Gewerbeertragsteuer der Kommunen: “... zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden zustehende wirtschaftskraftbezogene und mit Hebesatzrecht ausgestattete Steuerquelle.” Die Änderung trifft damit nur indirekt eine Aussage zur gesamten kommunalen Finanzgrundlage, ist aber dennoch aussagekräftig für den allgemeinen Finanzdruck, unter dem die Kommunen leiden. Sie bedeutet, so M. Nierhaus, dennoch “eine deutliche Stärkung und Präzisierung der Gewährleistung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung” (der Kommunen) (M. Nierhaus, in: M. Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 3. A. 2003, Art. 28 GG, Rd. 70 a.E. m.w.N.).

39. Zwar ist ein Bestandsschutz jeder einzelnen Kommune mit diesem verfassungsmäßigen Schutzsystem nach ganz herrschender Auffassung nicht verbunden. Gleichwohl verkörpern die Gemeinden die “Keimzelle der Demokratie” (Siegfried Lohse). Diese findet wiederum den Kernbereich in ihren Identität stiftenden freiwilligen Aufgaben. Diese klassischen Aufgaben der Kommunen bewegen sich vor allem im sozialen und kulturellen Feld der örtlichen Gemeinschaft. Sie wurden durch die finanzielle Entwicklung freilich in eine nur noch mühsam verteidigte Nische gedrängt (S. zum (freiwilligen) kulturellen Bereich der Kommunen umfassend H. Glaser, Kommunale Kulturpolitik, in: H. Wollmann/R. Roth (Hg.), Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Bundeszentrale f. polit. Bildung Bd. 356, 2. A.

1998, S. 676 ff., und als Auswahl O. Scheytt, Die Musikschule, 1989, Ein Beitrag zum kommunalen Kulturverwaltungsrecht, bes. S. 109 ff., 121 ff., 141 ff., zum besonderen gemeindlichen Kulturauftrag S. 181 ff.; D. Gau, Kultur als Politik, 1990, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 32 (politologische Studie); grundsätzlich die klassische Schrift von P. Häberle, Kulturpolitik in der Stadt – Ein Verfassungsauftrag, 1979; R. Wildenmann (Hrsg.), Stadt, Kultur, Natur, Chancen zukünftiger Lebensgestaltung, Schriften zur gesellschaftlichen Entwicklung Bd. 4, 1989; R. Frank, Kultur auf dem Prüfstand, Studies in Local Government and Politics, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 34, 1990, “Ein Streifzug durch 40 Jahre kommunale Kulturpolitik”).

40. Die kommunalen Kulturaufgaben gehören zu den “historisch gewachsenen elementaren Wirkungsfeldern der kommunalen Selbstverwaltung” (vgl. etwa R. Stober, Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. A. 1996, § 12: Der Kulturauftrag der Kommunen, S. 173 ff., s. zu dessen tief reichenden historischen Wurzeln K.P. Schroeder, Das Alte Reich und seine Städte, Untergang und Neubeginn, 1991.) Es besteht aus dieser Sicht sogar eine “Kulturpflichtigkeit der Gemeinde”, welche gerade den freiwilligen Aufgaben der Kommunen ihren besonderen Stellenwert verleiht (R. Stober, Kommunalrecht, S. 174). Ihre Finanzierung steht jedoch immer mehr unter einem an sich systemwidrigen Rechtfertigungsvorbehalt und Begründungszwang und muss den Finanzierungslasten der übrigen Aufgaben mühsam abgerungen werden. Letztlich sind sie nur noch unter finanziellen Opfern möglich.

41. Mit der funktionalen Dezentralisierung, die den Kommunen immer neue staatliche Aufgaben überträgt, wurden sie zum zusätzlichen “Packesel” des Staates. “Staatliche Finanzaufweisungen zu übertragenen Aufgaben pflegen nur Teil der tatsächlichen Ausgaben zu decken, deshalb wird die kommunale Fremdverwaltung als die ‚billigste Form der Staatsverwaltung bezeichnet“ (S. O. Seewald, I. Kommunalrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, U. Steiner (Hg.), 8. A. 2006, S. 1 ff., Zitat s. Rd. 114).

42. Die Kommunen sind zu Standortwettbewerbern geworden – und bleiben dennoch die unverzichtbare Lebensbasis aller ihrer Bewohner, mögen diese in der Lage sein, sich dem weltweiten Wettbewerbs stellen zu können oder nicht. Aufgabe der Länder bleibt es auch vor diesem Hintergrund, ihren Kommunen die finanzielle Absicherung der

verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung zu gewährleisten, mögen sie auch selbst unter ähnlichen Finanznöten leiden. Ein hinreichender kommunaler Finanzausgleich ist damit ein unverzichtbares Instrument des jeweiligen Landesgesetzgebers, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen eines Landes überhaupt auf eine tragfähige Basis stellen zu können. Stellt der Finanzausgleich keine tragende Säule und keine vom Vertrauen der Kommunen getragene Garantie des Gesamt-Finanzsystems mehr dar, so beginnt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erodieren und ihr gesamtes Finanzsystem gerät ins Rutschen. Die Folge ist eine wachsende kommunale Verschuldung, die nicht mehr in den Griff zu bekommen ist (s. z.B. Karrenberg/Münstermann a.a.O. S. 455/456 zu den Verschuldungsgraden).

43. Die Kosten der personell stets aufwendigen Kommunalverwaltung stellten in der Vergangenheit traditionell den größten Ausgabenposten der kommunalen Haushalte dar. Um bei sinkenden Einnahmen überhaupt noch über eine eigene Finanzreserve verfügen zu können, haben besonders die Kommunen in den neuen Ländern, die freilich aus der Zeit der DDR an besonders hohe Personalstände gewöhnt waren, in den vergangenen Jahren einen beträchtlichen Personalabbau betrieben. So ist es hier zwischen 1991 und 1996 zu einem Abbau von annähernd 50 % des Personals aller kommunalen Dienste gekommen. (S. Karrenberg/Münstermann a.a.O. Tab. S. 459). Dieser Abbau ist seither von den Kommunen ständig weiter betrieben worden ungeachtet der Tatsache, dass kommunalen Arbeitsplätzen sozialpolitisch vor allem in den neuen Ländern ein besonders hoher Stabilitätsfaktor innewohnt, auf den eigentlich nur schwer verzichtet werden kann.

44. Den Kommunen muss als Grundlage ihrer Handlungsfähigkeit eine gewisse Finanzmasse zur Verfügung gestellt werden, so dass sie sowohl die übertragenen und die Pflichtaufgaben wie die freiwilligen Aufgaben hinreichend wahrnehmen können. Als Anhaltspunkt für eine Untergrenze wird von der Literatur inzwischen eine "freie Spitze" zwischen 5 und 10 % der insgesamt verfügbaren Mittel für die freiwilligen Aufgaben angenommen.

Strukturbedingte finanzielle Lasten der Gemeinden allein berechtigen jedoch deshalb das Land verfassungsrechtlich nicht, die ganz überwiegende Mehrzahl der bisher selbstständigen Gemeinden aufzuheben. Es besteht hier vielmehr umgekehrt die Verfassungspflicht, die Finanzlage aller Gemeinden, die sich aus freien Stücken kraft

ihrer Kommunalautonomie zur Eigenständigkeit entschieden haben, leistungsfähig zu halten.

45. Dieser Umstand hat in der jüngsten Änderung des (kommunalen) Finanzausgleichsgesetzes folgerichtig seinen - von den Kommunen lang erwarteten – Niederschlag gefunden: im Unterschied zur früheren Fassung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes besteht im neuen FAG vom 23. 2. 2009, in kraft seit dem 1. 1. 2009, neben dem allgemeinen Kriterium der Leistungsfähigkeit bei der Bemessung von Landeszuweisungen nunmehr ein zusätzlicher Aufgabenbezug, der die besonderen Aufgaben der Gemeinden bei der Berechnung der Finanzausgleichsmittel berücksichtigt (S. §§ 2 Abs. 1 Nr. 2, 5 Abs. 1, 2 FAG).

So bereits der Tenor des Gutachtens von M. Kilian, Die Verfassungsmäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Mindestfinanzierung – dargestellt am Beispiel der Landeshauptstadt Magdeburg -, Rechtsgutachten, erstattet der Stadt Magdeburg, Juli 2007, 187 S. (mit Anhang 225 S.).

#### **IV. Die Gegenüberstellung des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform und des Gesetzesentwurfes zur Gemeindestärkung**

1. In der **Gegenüberstellung** sollen im Folgenden zunächst thesenartig die maßgeblichen Inhalte des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietreform des Landes Sachsen-Anhalt vom 21. 2. 2008 (GVBl. S. 40) und der hier vorlegte Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der gemeindlichen Strukturen im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindestärkungsgesetz, GSG-LSA) im Rahmen eines Volksbegehrens nach Art. 81 LV LSA in ihrer Aussage und Gegenaussage zusammen gefasst werden. Damit soll zugleich den Vorgaben entsprochen werden, wie sie die Landesverfassungsgerichtsbarkeit als formale Voraussetzungen von Gesetzesentwürfen im Rahmen der unmittelbaren Demokratie (= Volksgesetzgebung) entwickelt hat.

S. BayVerfGH E. v. 10. 3. 1978 – Az. Vf. 132-IX-77 –, BayVBl. 1978, 334 f.,  
und BayVerfGH E. v. 13. 4. 2000 – Az. Vf. 4-IX-00 -, BayVBl. 2000, 460 ff..

2. Das Begleitgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gemeindegebietsreform enthält in seinen §§ 1 und 2 die folgenden maßgeblichen Ziele und Grundsätze:

## **§ 1 Ziel der Reform**

### **I 1 Ziel der Reform ist die Schaffung zukunftsfähiger gemeindlicher Strukturen.**

**1 Die Gemeinden sind in die Lage zu versetzen, eigene und übertragene Aufgaben sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen und wirtschaftliche Nutzung kommunaler Einrichtungen zu sichern.**

**2 Dies geschieht durch die Stärkung und langfristige Sicherung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft der gemeindlichen Ebene.**

**3 Die Gemeinden sollen der demographischen Entwicklung gerecht werden, dies soll unter Wahrung der bürgerschaftlichen Beteiligung an kommunaler Selbstverwaltung geschehen.**

**II Das Gesetz soll weiter einen Beitrag zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik leisten, und zwar vor allem bezüglich der Verflechtung der Mittelzentren mit den unmittelbar angrenzenden Gemeinden durch deren Eingliederung in diese Mittelzentren.**

## **§ 2 Grundsätze der Reform**

**I 1 Das Reformziel soll durch die Schaffung von Einheitsgemeinden, ausnahmsweise von Verbandsgemeinden, erreicht werden.**

**2 Grundlagen hierfür sind die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung. Dabei sind der örtliche Zusammenhang, insbesondere die wirtschaftlichen und naturräumlichen Verhältnisse, wie auch die**

**historische und landsmannschaftliche Verbundenheit der Gemeinden zu berücksichtigen.**

**II Verfügt die Aufhebung der Verwaltungsgemeinschaften.**

**III 1 Bestimmt die Mindesteinwohnergrenze von 10 000 Einwohnern von Einheitsgemeinden, ausnahmsweise von 8 000 Einwohnern in bevölkerungsarmen Landstrichen.**

3. Das **Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform** nimmt eine Gemeinwohlabwägung vor, welche den verfassungs- und gesetzmäßigen Vorgaben des Grundgesetzes wie der Landesverfassung Sachsen-Anhalt nicht gerecht wird. Durch das Begleitgesetz ergeben sich negative Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung, die nicht gewollt sind, und die durch hier vorgelegten Gesetzesentwurf rückgängig gemacht werden sollen.

Diese negativen Auswirkungen umfassen vor allem:

- Das Gesetz hebt in den §§ 1, 2 III alle Gemeinden auf, deren Einwohnerzahl unter 10 000, in Regionen mit geringerer Einwohnerdichte unter 8 000 Einwohnern liegt, da sie ihnen in pauschaler Weise mangelnde Leistungsfähigkeit hinsichtlich ihrer Verwaltungs- und Finanzkraft unterstellt.
- Damit werden diesen Gemeinden alle Möglichkeiten eigener Entscheidungsgewalt, welche die kommunale Selbstverwaltung auszeichnet (Organisations-, Finanz-, Haushalts-, Personal-, Satzungs- usw. Autonomie) ersatzlos genommen.
- Eine freiwillige Eingemeindung oder Fusion von Gemeinden unterhalb dieser Einwohnerzahl ist nicht mehr möglich.

- Gemeinden mit mehr als 1 500 Einwohnern erhalten eine begrenzte Chance, in einer zweigestuften Verbandsgemeinde aufzugehen. Dies betrifft aber nur eine kleine Minderheit aller Gemeinden.
- Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden unter 10 000 bzw. 8 000 Einwohnern – und dies betrifft Hunderte von Gemeinden des Landes – wird abstrakt anhand ihrer mangelnden Einwohnerzahl bemessen. Hierbei bleiben sowohl deren finanzielle Leistungsfähigkeit im Einzelfall wie ihre ideelle Leistungsfähigkeit in ihrer Gesamtheit unbeachtet.
- Durch die Schaffung abstrakter Großgemeinden schrumpft die weite Fläche des regional tief gegliederten Flächenlandes Sachsen-Anhalt auf wenige Zentren zusammen. Diese Zentren verfügen zum großen Teil über Flächenausdehnungen und über Binnenentfernungen, welche der Fläche und Entfernung der drei kreisfreien Städte des Landes entsprechen oder sie sogar noch weit übertreffen. Einige dieser Großstrukturen kommen der Fläche westdeutscher Großstädte wie Hannover oder Bremen gleich.
- Zugleich bleiben dabei sämtliche sog. „weichen Faktoren“ wie Zusammengehörigkeitsgefühl, geschichtliche Wurzeln, örtliche Eigenart und historische Bedeutung, Gemeindename, Nachbarschaftshilfe, Nähebeziehungen, Ehrenamtlichkeit unberücksichtigt und werden vielmehr als „nicht leistungsbezogene“ Faktoren aufgehoben und für immer beseitigt.
- Die Möglichkeit verbandsmäßiger Selbstorganisation in Gestalt der Verwaltungsgemeinschaft wird ersatzlos aufgehoben.
- Durch die Aufhebung von über 80 % der bisher selbständigen Gemeinden fallen zwei Drittel der bisherigen Ehrenämter in der Gemeindeleitung und in den Gemeinderäten weg.

Durch die Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt von 2008 wird den eingemeindeten Gemeinden diese örtliche Gemeinschaft genommen, sie werden in künstlichen Gebilden ohne gemeinschaftliche und gemeinsame Basis zusammengefasst.

Die mittelbaren Folgen für die Gemeinden sind gravierend. Es wird ihnen vor allem:

- die eigene, meist über Jahrzehnte gewohnte und eingeführte Entscheidungs- und Organisationsgewalt zugunsten einer Fernsteuerung ohne intime Ortskenntnis genommen,
- es werden demokratische Entscheidungen im Ort selbst nicht mehr ermöglicht,
- es wird den Gemeinden keine eigenständige Verantwortung über den Haushalt mehr zugebilligt,
- es wird die Gemeindeidentität beseitigt mit allen Folgen v.a. für die Pflege des örtlichen Vereinswesens,
- es wird die 200 Jahre alte Leitidee des kommunalen Ehrenamts mit ehrenamtlichen Bürgereistern und Gemeinderatsmitgliedern auf Ortsebene beseitigt.
- Dies führt im Ergebnis zu einer Entbürgerlichung und Verbürokratisierung der unteren Verwaltungsebene. Und dies entgegen der Forderung des Parlaments, die Bereitschaft zur Übernahme von mehr Bürgerverantwortung im Staat zu unterstützen (s. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ BT-Drs. 14/8900, Bericht 2002).
- Sehr häufig werden dadurch große Entfernungen zu den neuen Verwaltungszentren geschaffen. Der innere, örtliche Zusammenhalt der Bürger im Sinne der verfassungsmäßig zu schützenden „Örtlichen Gemeinschaft“ geht weitgehend verloren, da eine politische Einheit nicht mehr besteht und eigene Ortskräfte und Ansprechpartner (= Bürgermeister, Gemeindeangestellte, Gemeindearbeiter) künftig fehlen.
- Die Gemeinde verliert sich so in abstrakten Entfernungen und Weiten. Die kommunale Infrastruktur verdünnt sich entscheidend und rückt – gerade in

einer Zeit des demographischen Wandels – namentlich für die ältere Generation in nebelhafte Fernen. Der Staat, verkörpert auf der unteren Ebene durch die Gemeinde, ist nicht mehr gegenwärtig.

- Eine eigene, ehrenamtliche Bezogenheit auf die eigenen Angelegenheiten besteht nicht mehr (s.o.), damit verbunden wird der Grad der Ehrenamtlichkeit im Ort und aus dem Ort heraus entscheidend vermindert. Die Folge ist eine spürbare Schwächung der direkt-demokratischen Einflussnahme auf das Staatshandeln, zugleich wird dessen demokratische Legitimation ausgedünnt. Dies führt zu vielfach vermittelten Strukturen und Verwaltungsabläufen jenseits des Bürgerhorizonts, der Ortskenntnis und der ortsbezogenen Anschauung.
- Die Möglichkeit enger Kontakte und engere Kooperation in der Verwaltungsgemeinschaft „von gleich zu gleich“ und in einem Verwaltungsgremium, in dem alle Mitgliedsgemeinden gleichrangig vertreten sind (= Gemeinschaftsausschuß) wird ersatzlos aufgehoben und weicht einer zentralisierten, in der Regel weit entfernten Verwaltungsstätte, ohne dafür nennenswerte Einflussmöglichkeiten an der Peripherie der eigenen Gemeindeinteressen zu bieten.
- Mit dem Wegfall der gut eingespielten, akzeptierten und funktionierenden Verwaltungsgemeinschaften wird ein entscheidendes Element der Subsidiarität zugunsten der Gemeinde entgegen dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ersatzlos abgeschafft.
- Die aufgehobenen Gemeinden verlieren nicht nur ihre Identität, sondern auch ihre Gemeindevermögen. Es ist nach aller Lebenserfahrung unwahrscheinlich, dass alle bisherigen Gemeindeeinrichtungen bei einer Neugliederung erhalten werden können.
- Zusagen aus ev. geschlossenen Eingemeindungsverträgen stehen unter Haushaltsvorbehalt, sollten sie von der neuen Einheitsgemeinde – wie

Erfahrungen zeigen – überhaupt eingehalten werden. Die Folge werden komplizierte Rechtsstreite unter schwierigen prozessualen Umständen sein.

- Mit dem Nebeneinander eher planlos zustande gekommener Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden entsteht eine Heterogenität des Gemeindelebens, wie es sie so bisher nicht gegeben hat: zweistufige - und einstufige Großgemeinden bestehen nebeneinander her. Der gewohnte Zusammenhalt annähernd homogener Gemeinden geht im Sinne eines unübersichtlichen „teile und herrsche“-Prinzips verloren. Die Gemeindeebene Als „dritte Staatsebene“ verliert ihre nötige Geschlossenheit.

2. Demgegenüber bleiben den Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt durch den hier vorlegten **Gesetzesentwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der gemeindlichen Strukturen im Land Sachsen-Anhalt“**, (Gemeindestärkungsgesetz, GSG-LSA), im Gegensatz zum Begleitgesetz folgende Rechte und Möglichkeiten erhalten:

- Die rechtliche und politische Selbständigkeit – und damit der Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung – bei Gemeinden unter 10 000 bzw. 8 000 Einwohnern bleibt erhalten.
- Die Gemeindeflächen bleiben weiterhin überschaubar und bewegen sich in den bisher gewohnten Entfernungen. Es kommt nicht zu einer Konzentration auf wenige „Zentren“. Die kommunale Gliederung entspricht daher weiter den historischen, landsmannschaftlichen, naturräumlichen und nachbarschaftlichen Strukturen, wie sie bisher bestanden.

Es kommt nicht zu unüberblickbaren, willkürlich zusammen gewucherten Flächenkommunen mit immensen Binnenentfernungen ohne jeden kommunalen Zusammenhang, deren „Zentren“ von ihrer mangelnden Ausstrahlungskraft und ihrem Potential her gar nicht in der Lage sind, so etwa wie „Ortsmitten“ oder Kraftfelder zu bilden.

- Eingemeindungen auf freiwilliger Basis bleiben weiterhin möglich.

- Die dem Gemeinderecht Sachsen-Anhalts fremde und unerprobte Verbandsgemeinde, die zu einer inhomogenen Struktur in der Gemeindeorganisation führt, indem sie nebeneinander ein- und zweistufige Gemeinden schafft, wird aufgehoben.
- Die Verwaltungsgemeinschaft als Ausdruck gemeindlicher Organisationsautonomie bleibt erhalten.
- Das Ehrenamt auf der Leitungsebene kleinerer Gemeinden (= ehrenamtlicher Bürgermeister/Bürgermeisterin) und in den Gemeinderäten der Gemeinden unter 10 000 bzw. 8 000 Einwohnern bleibt erhalten.

Die **weiteren positiven Aspekte des Gesetzesentwurfs** umfassen insbesondere:

- Der Schwerpunkt des Gemeindelebens entwickelt sich durch die Abkehr von Mindestgrößen weg von künstlicher Zentralisierung hin zu einer schöpferischen, auf Eigenverantwortung basierenden Dezentralisierung. In Zeiten des Verlusts an Einrichtungen erstreben die Bürger keine weitere Konzentration, da der Verlust der Gemeindemitte weitere Verluste nach sich ziehen wird. Ansonsten entstehen bloße Schlaforte ohne Identität und ohne organisiertes (Gemeinde-)Leben in einem Siedlungsmeer unzusammenhängender Verwaltungsflächen ohne den kommunalen Charakter der „örtlichen Gemeinschaft“.
- Das Ehrenamt als Basis der Demokratie in der Fläche im Sinne der Vorstellungen des Deutschen Bundestags zur Stärkung des Bürgerengagements aus dem Jahre 2001 bleibt erhalten.
- Die mangelnde Leistungsfähigkeit kleiner Gemeinden ist wissenschaftlich nicht erwiesen. Eine kleine Gemeinde kann leistungsfähiger sein als eine große. Denn Leistung lebt von der Nähe, nicht von einer abstrakt gezogenen Mindestgröße. Gerade der Wettbewerb vieler kleinerer Gemeinden ist effizienter als bei wenigen großen, dazu noch inhomogenen Gemeinden.

Beispiel ist der Erfolg vieler kleiner Gemeinden bei der Gewerbeansiedlung im Land. Einer Werbung gerade mit der besonderen Eigenart dieser spezifischen Gemeinde wäre andernfalls nicht mehr möglich. Eine „Idealgröße“ von 1 500 Einwohnern entspräche diesem Bild am ehesten.

- Die Option, selbständig bleiben zu können, eröffnet gerade für kleine Gemeinden die Möglichkeit, eigene Entscheidungen über ihre Leistungsfähigkeit zu treffen, als auf Entscheidungen aus der (fernen) Einheitsgemeinde warten zu müssen: Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung. Die abstrakt gezogene Einheitsgemeinde führt demgegenüber zu unüberschaubaren Großstrukturen mit einem Vernachlässigungspotential vor allem für kleinere Siedlungen an deren Peripherie.
- Der Organisationsgrad kleinerer Gemeinden ist signifikant höher als derjenige größerer Gemeinden. Die Mitwirkung an der Besorgung kommunaler Aufgaben (Feuerwehr, Rettungswesen, soziale Dienste, Betreuungen, Vereine) ist im Vergleich zur Mitwirkung an der kommunalen Willensbildung ebenso wichtig und kommuniziert mit dieser. Ideelles ist nicht statistisch messbar, fließt aber entscheidend in das Bekenntnis des Bürgers zu seiner Gemeinde ein.
- Die Verwaltungsgemeinschaft verkörpert wie keine andere kommunale Organisationsform das Prinzip gleichberechtigter Kooperation und der Freiwilligkeit sowie der Mitbestimmung im Verbund gleicher Partner. Sie hat sich als Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips im Land seit Jahren bewährt.
- In Mittel- und Oberzentren dürfen keine Zwangseingemeindungen und Zwangsfusionen vorgenommen werden, um so ein regelloses „Aufsaugen“ des Kleineren durch den Größeren im Sinne eines Sozial-Darwinismus zu vermeiden. Auch für diese Stadtrandgemeinden muß das Prinzip der Freiwilligkeit und der Kooperation statt Fusion gelten.

- Die starren Einwohnergrenzen von 10 000 oder 8 000 Einwohnern erweisen sich als Prokrustesbett und führen zu weiträumigen, in sich völlig inhomogenen Flächenstrukturen.

Durch das Gemeindestärkungsgesetz werden die Gemeinden durch flankierende Maßnahmen besser auf Entwicklungen in der Zukunft vorbereitet, als es bisher der Fall war:

- Bei der Gemeindeförderung ist die Altersentwicklung weit mehr zu berücksichtigen, als es bisher der Fall war. Dies muß zu einer Ausdehnung der Förderbereiche und zu einem Mindestmaß an Standortsicherung sozialer Einrichtungen führen.
- Hierzu gehört die Aufwertung Sicherheit im Ort selbst nicht nur durch die weiter bestehende Präsenz des Staates in Gestalt der Gemeinde, sondern zusätzlich durch die Aufwertung des Bürgermeisters zur Behörde für Sicherheit und Ordnung.
- Die Feuerwehr als Essenz des Ortes und als Zentrum bleibt erhalten
- Wird eine Ortschaftsverfassung eingeführt, so wird diese durch das Gesetz mit einem möglichst effizienten, auf den eigenen Ortsteil bezogenen Entscheidungsspielraum ausgestattet.
- Schließlich wird im Gesetz für die Sicherung des Gemeindevermögens Sorge getragen und Vertragssicherheit (pacta sunt servanda, prozessuale Einklagechance) für Gemeinden im Falle eines Wechsels der Gebietshoheit geschaffen.

## **B. EINZELBEGRÜNDUNG**

### **Zu § 1: Ziele der Gemeindereform**

Ziele des Gesetzes sind die Schaffung und Bewahrung leistungsfähiger sowie zugleich der jeweiligen örtlichen Gemeinschaft verbundener Gemeinden und Ortschaften. Die Gemeinden nehmen ihre Aufgaben selbständig, bürgernah und möglichst dezentral im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wahr. Ihre historische Kontinuität ist zu erhalten.

**Zu § 2: Grundsätze der Gemeindereform**

(1) Die in § 1 genannten Ziele erfüllen die Gemeinden in der Form der Einheitsgemeinde. Neue Verbandsgemeinden werden nicht gebildet. Mehrere Gemeinden können sich freiwillig zu größeren Einheitsgemeinden zusammenschließen. Die Bürger sind zuvor anzuhören.

(2) Die Gemeinden sollen Verwaltungsgemeinschaften bilden. Hierbei dürfen Kreisgrenzen nicht überschritten werden. Gemeinden unter 1.500 Einwohnern müssen sich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenschließen. <sup>4</sup>Gemeinden im Umfeld von Mittel- und Oberzentren können sich nur aufgrund eigener, freiwilliger Entscheidung diesen Zentren anschließen.

(3) Abs. 2 ist auf kreisfreie Städte nicht anzuwenden.

**Zu § 1 und § 2:**

**Leitlinie des Gesetzesentwurfs ist die weitest mögliche Wahrung des bisherigen Stands an kommunaler Selbstverwaltung im Land Sachsen-Anhalt**

1. Die hier in diesem Gesetzesentwurf vorgenommene, „gemäßigte Gemeindegebietsreform“ auf der Basis der Freiwilligkeit der Selbstorganisation der Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt soll im Gegensatz zur radikalen Gemeindegebietsreform durch das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform, verkündet am 20. Februar 2008, in Kraft seit dem 21. Februar 2008 – GVBl. LSA 2008, S. 40 - , das verfassungsmäßige Selbstverwaltungsrecht wahren und es auch in der Fläche so weit wie möglich erhalten. Hierzu gehört vor allem das Optionsrecht als Teil der Organisationsautonomie der Gemeinden, mit deren Hilfe sie in die Lage versetzt werden sollen, die ihnen angemessene Organisations- und Flächengestaltung zu wählen. Durch

die gemäßigte Reform soll die Bildung überschaubarer, traditionsgebundener, historisch gewachsener und somit bürgernaher Gemeinden ermöglicht werden. Zugleich soll die Gemeinde leitungs- und finanzstark genug sein, um die nötige Verwaltungskraft zur eigenständigen Erledigung ihrer Gemeindeaufgaben zu erhalten. Die Großgemeindefbildung durch das Begleitgesetz soll mit diesem Gesetz zur Stärkung der Gemeinden rückgängig gemacht werden.

2. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden kann mit Hilfe einer weiteren Funktionalreform durch eine Aufgabenabschichtung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in der Form zwischen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreisen gestärkt und verbessert werden, dass ortrelevante Aufgaben und Aufgaben, die bürgernah entschieden werden können, im Ort selbst entschieden werden, und das Land die finanziellen Lasten, die den Gemeinden durch diese „Aufgabenwahrnehmung vor Ort“ in Gestalt des (kommunalen) Finanzausgleichsgesetzes KAG-LSA entsprechend ausgleicht.

3. Hierzu dient eine Einheitsgemeinde mit mindestens 1 500 Einwohnern am besten. Defizite in der Verwaltungskraft sollen in erster Linie durch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften in den bisher bekannten – und im Land bewährten - beiden Formen ausgeglichen werden. Die Gemeinden müssen daher einer solchen Gemeinschaft beitreten, sollten sie die entsprechende Leistungsfähigkeit nicht aufweisen. Die Verwaltungsgemeinschaften sind vom Land personell, sachlich und finanziell zu fördern. Eine Eingliederung von Gemeinden in Mittel- oder Oberzentren darf gem. dem Freiwilligkeitsprinzip nur aufgrund freiwilliger Vereinbarung zwischen den beteiligten Gemeinden und nicht durch Zwangszuordnung erfolgen.

4. Das Gemeindereformgesetz beruht auf dem Vertrauen auf einer möglichst eigenständigen Republik der Bürger gem. dem verfassungsrechtlichen Republikprinzip des Art. 20 I GG, nicht auf einer fürsorglichen Verwaltung von oben. Die Entdemokratisierung des Betreuungsstaates schritte ansonsten weiter voran. der Bürger rückt noch mehr vom Staat und seiner Verwaltung weg. als es bereits durch vergangene Reformen der Fall ist. Denn „Selbstverwaltung“ im Wortsinne bedeutet Verwaltung (bereits) von der untersten Gemeinschaftsebene ab, und nicht erst ab einem abstrakt gezogenen, auf möglichst großer Einwohnerschaft und Flächenausdehnung beruhenden

Niveau. Dies haben andere Länder Mitteleuropas, so insbesondere Österreich und die Schweiz, seit jeher erkannt und sind entsprechende erfolgreich, was Bürgerengagement und Bürgerselbstbewusstsein anbelangt. Die ersten Erfolge in den neuen Ländern in dieser Richtung, die auch in Sachsen-Anhalt seit 1989/1990, also in fast zwanzig Jahren (= eine Generation), errungen werden konnten, drohen durch die Reform der Landesregierung wieder beseitigt zu werden.

5. Eigeninitiative soll anstelle von Bevormundung und Betreuung stehen und bleiben. Entscheidend dürfen bei einer Reform der Gemeinden nicht allein die möglichst zentral zu handhabenden Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung sein, auch nicht die Sachzwänge demographischer Veränderungen, sondern die Selbstverantwortlichkeit der Bürgerschaft, um die es in einer Republik allein zu gehen hat.

6. Als weitere Grundsätze einer Reform haben daher die Prinzipien des kommunalfreundlichen Verhaltens und das Prinzip der möglichst weitgehenden Erhaltung der Ehrenamtlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung zu gelten. Die planerische Reaktion auf demographische Entwicklung muß in der Fläche selbst und dezentral erfolgen.

7. Die Erhaltung der historisch gewachsenen Dörfer und des lebensfähigen ländlichen Raums hat dabei Vorrang zu haben vor einer Konzentration der Verwaltung in wenigen Zentren. Aus diesem Grund muß das Land dafür Sorge tragen, dass die Infrastruktur in der Fläche (Feuerwehren, Kinderhorte, Schulen) weitest möglich erhalten bleibt. Unterstützend ist das bei das Engagement der Bürgerinnen und Bürger als Form der Selbsthilfe z.B. in Vereinen, Bürgerstiftungen, Bürgerzentren, vom Land zu fördern, wie es die Enquete-Kommission des Bundestages „Stärkung der Bürgerschaftlichen Engagements“ als bundesweites Modell vorgegeben hat. Ziel des Gesetzesentwurfs ist daher die Dekonzentration der kommunalen Verwaltung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips anstelle einer schematischen Vereinheitlichung in bürgerfernen Verwaltungszentren mit möglichst hoher Einwohnerzahl.

8. Denn Gemeinde sind etwas Gewachsenes, nicht künstlich Gemachtes. Die Reform der Landesregierung knüpfte in verfehlter, weil geschichtlich überholter Form an das abstrakt geplante, künstlich festgelegte, Schematisierende an ohne Rücksicht auf die

überkommenen Strukturen an. Die Landesidentität Sachsen-Anhalts ist gerade in den Kommunen des Landes aufgehoben und bewahrt. Mit der Quantität der Gemeinden ändert sich auch die Qualität des Landes. Mit der Reform der Landesregierung wird das bisher Bewahrte nur noch als weg zu wägende, ja völlig zu verdrängende Spielmarke ohne Eigenwert und Bewahrungswert behandelt.

9. Die regionale Erreichbarkeit von Ortsverwaltungen, die bürgernahe Verwaltung, die demokratische Nähe sichern am besten das durch die demographischen Entwicklungen gefährdete soziale Netz und die Versorgungssicherheit der Bevölkerung. Die Reform der Landesregierung droht, eben dieses zu zerschlagen.

10. Das Gemeindeleben sichert am besten den Zusammenhalt und die Heimatverbundenheit, dies gilt auch – und gerade - für Pendler-, Schlaf-, Umlandgemeinden, die ganz besonders auf Gemeinderäte, Feuerwehren, Schulen, Vereine und sonstige Infrastrukturen zur Nachbarschaftshilfe angewiesen sind.

11. Gerade die Selbstständigkeit einer Gemeinde fördert das Eigeninteresse vor Ort an einer Gewerbeansiedlung und am Erhalt von Standorten öffentlicher Einrichtungen. Mit ihrer Hilfe wird einer Verödung besser entgegengetreten als mit einer konzentrierten Verwaltung an fernen Standorten.

12. Der demographische Wandel wird durch eine rigide Konzentration nicht aufgehalten. Hierüber gibt es keine Untersuchungen. Auf jeden Fall schadet eine Verwurzelung in einem Ort auch nicht, und sei er noch so klein. Eher ist die umgekehrte Entwicklung zu befürchten: Verödung, Interesselosigkeit, Vereinzelung, Verlust der gewohnten Umgebung. Entsprechende wissenschaftliche Gutachten wären hierzu einzuholen.

13. § 2 Abs. 3 stellt klar, dass kreisfreie Städte keiner Verwaltungsgemeinschaft beitreten können.

**Das Abwägungsgebot im Rahmen des Gemeinwohlvorbehalts als Schranke einer flächendeckenden Gebietesneugliederung der Gemeinden**

1. Der Landesgesetzgeber ist bei Neugliederungsmaßnahmen dem Gemeinwohlprinzip verpflichtet, wie sich schon aus Art. 90 S. 1 LV-LSA ergibt. Er muss sich deshalb bereits im Vorfeld einer Gemeindegebietsreform, gleichsam zu aller Anfang, der Frage stellen, ob es der Maßnahme aus Gemeinwohlgründen überhaupt bedarf. Jede Änderung muss schon vom Motiv her durch das Gemeinwohl getragen sein (LVerfG LSA, Urteil v. 31.05.1994, Az. LVG 2/93, LVerfGE 2, 227, 257). Dazu hat er das Gesamtkonzept zu prüfen. Einer solchen Prüfung halten die monierten Art. 1 §§ 1,2 GemNeuglGrG nicht stand.

2. Die Gesamttendenz der Reform widersprach in ihrer Ausrichtung den gewandelten wissenschaftlichen und sozialen Erkenntnissen zur zeitgemäßen organisatorischen Gestaltung des ländlich-städtischen Raums (G. Henkel (Hg.), Der ländliche Raum in den neuen Bundesländern, Essener Geographische Arbeiten, Paderborn 1992, s. dort besonders auch G. Henkel, Großgemeinden oder Ämter in den Neuen Bundesländern. Was dient der ländlichen Entwicklung? S. 81 ff). Es überwiegt in der Benennung der gesetzlichen Vorgaben ein Denken in planerischen Zentralisierungen. Dies zeigt sich namentlich in der Gewichtung der Ziele und ihrer Reihenfolge in Art. 1 § 1 Abs. 1 und in § 2 Abs. 1, Abs. 3 GemNeuglGrG.

3. Zunächst wird die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die wirtschaftliche Nutzung der kommunalen Einrichtungen als gesetzliches Ziel genannt, dann erst geht es um die Wahrung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung (§ 1 Abs. 1 S. 1, 2, 3). Die Zielgewichtung müsste jedoch angesichts der verfassungsmäßigen Bedeutung bürgernaher kommunaler Selbstverwaltung in Art. 2 Abs. 3/89 LV-LVG gerade umgekehrt lauten.

4. In § 2 Abs. 1 werden die Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung als erste genannt, dann folgen die örtlichen Zusammenhänge, wobei auch hier zunächst die wirtschaftlichen und naturräumlichen Verhältnisse genannt werden, ehe – an letzter Stelle - „auch“ historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten“ berücksichtigt werden sollen (§ 2 Abs. 1 S. 2). Ökonomische und planerische Belange überwiegen auf diese Weise die Belange der Bürgerselbstverwaltung sowie der örtlichen Gegebenheiten, der Tradition sowie der örtlichen Verbundenheit der Einwohner.

5. Die abstrakt verfügte 10 000-Einwohner-Grenze bildet nur eine besonders deutliche Metapher für das Denken in wirtschaftlich zentrierten Großräumen. Diese rein technokratisch gewählte Größe zeigt sich schon darin, dass bei Verwaltungsgemeinschaft und bei früheren Reformentwürfen Grenzen von 5 000, dann 8 000 und jetzt 10 000 Einwohnern verfügt wurden. Mit der nach oben sogar offenen 10 000-Einwohner-Grenze von Einheitsgemeinden sind einer weiteren Zentralisierung Tür und Tor geöffnet, so dass auch hier ein Paradigmenwechsel stattfindet.

6. Es besteht in der kommunalen Selbstverwaltung bei der Ausgestaltung des Gemeindegebiets kein nur auf planerisch-technokratischem Wege zu erreichendes oder auch nur zu erstrebendes „kommunales Homogenitätsprinzip“. Die Gemeinde darf weder Gegenstand der Nivellierung, noch unverhältnismäßiger Radikallösungen sein. Ansonsten begeht sie Selbstmord aus Angst vor ihrem Tod. Das Gemeindesystem lebt vielmehr von seinen örtlichen Unterschieden, auch in der Größe, und von seiner historischen, naturräumlichen und kulturellen Vielfalt (so sinngemäß BVerfGE 86, 90, 107 unter Verweis auf BVerfGE 50, 195, 201; 59, 216, 226 f.). Dies gilt auch und gerade hinsichtlich der Ausbildung seiner organisatorischen Strukturen in der Fläche (dies ist auch der deutliche (und warnende) Tenor des 8. Essener Dorfsymposiums in Wilhelmsthal, Gemeinde Eckartshausen in Thüringen (bei Eisenach) vom 25. bis 26. Mai 1992, dessen Beiträge wurden abgedruckt in G. Henkel (Hg.), Der ländliche Raum in den neuen Bundesländern, Essener Geographische Arbeiten, Paderborn 1992, s. dort besonders auch G. Henkel, Großgemeinden oder Ämter in den Neuen Bundesländern. Was dient der ländlichen Entwicklung? S. 81 ff.).

Längst hat in Wissenschaft und Praxis insoweit eine Richtungsänderung stattgefunden, weg von pauschalen planerischen Größen. Man sucht frühere Fehler, soweit noch möglich, wieder auszubessern (s. sehr deutlich G. Henkel/R. Tiggemann, Eine Nachbetrachtung, Die kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: Essener Geographische Arbeiten, G. Henkel u.a. (Hg.), Bd. 19 Paderborn 1990, S. 101-115). Man kann deutlich ein Lernen und Umdenken in der Raumplanung feststellen. Man bemüht sich, aus den Fehlern vergangener Epochen zu lernen und die Planung flexibler dem menschlichen Umfeld anzupassen. Jedenfalls ist die Kritik der vergangenen Fehlentscheidungen immer deutlicher geworden:

„Es ist zur Störung des Integrationsprozesses nach dem Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes und dem Entstehen einer Dauerprotesthaltung eines Teils der Bevölkerung gegen die neuaufnehmenden Städte gekommen (a.a.O. S. 107). ... Die eingemeindeten Dörfer sind in den neuen Großgemeindeparlamenten nur schwach oder gar nicht vertreten (a.a.O. S. 108). ... Es kommt zu einer beruflichen Auslese. Bauern und Handwerker haben für die aufwendige Arbeit in den Großparlamenten einfach keine Zeit mehr. An ihre Stelle drängen Beamte und Politfunktionäre in die ländlichen Parlamente“ (a.a.O. S. 109).

„... Die meisten Dörfer sind politisch ohnmächtige „Ortsteile“ (schon der Begriff kennzeichnet die Diskriminierung) einer flächigen Großgemeinde, die häufig den Namen Stadt trägt und auch danach strebt, städtisch zu werden. Die individuelle und eigenverantwortliche Dorfentwicklung ist Geschichte. Politische Entscheidungen fallen ohne Kenntnis, Nutzung und Respektierung der lokalen und regionalen Besonderheiten und Potentiale. Die Konsequenz der fehlenden lokalen Selbstbestimmung ist der politisch resignierende Dorfbewohner. In der dörflichen Bürgerschaft herrschen kommunalpolitische Apathie bzw. Rückzug ins Privatleben und Vereinsleben“.

„... Durch die konsequente Beförderung und Bevorzugung der zentralen Orte verlieren die Orte mehr und mehr ihre gewachsene Infrastruktur. Zwar durch verschiedene Programme optisch „dorferneuert“, d.h. dem jeweiligen Zeitgeist entsprechend modernisiert, werden Dörfer zunehmend zu Schlafvororten zentraler Orte bestimmt und damit abqualifiziert. ... Für den Staat ein gewaltiger Demokratieverlust. Ein Blick in benachbarte Länder mit langen demokratischen Traditionen wie die Schweiz, England und Frankreich, wo lokale Autonomie und Bürgerbeteiligung einen hohen Stellenwert besitzen, zeigt an, welchen Sonderweg die Bundesrepublik Deutschland beschritten hat, (a.a.O. S. 110).

„... Es bestehen jedoch in allen Teilen der Bundesrepublik gegen die nunmehr 15 bis 25 Jahre zurückliegenden Eingemeindungen Protestbewegungen und sie scheinen offenkundig zuzunehmen. In Gesprächen und Diskussionen räumen die Politiker ein, daß die Reform aus heutiger Sicht falsch oder zumindest in ihren Ausmaßen übertrieben war (a.a.O. S. 114). ... In jüngster Zeit kündigt sich allerdings ein Paradigmenwechsel

in der Wissenschaft an: Die Abkehr vom beherrschenden „Zentrale-Orte-Modell“ der Politiksteuerung. Die sogenannten nicht zentralen Orte – bisweilen auch als „Fläche“ qualifiziert – in denen Millionen Menschen leben, werden wieder von der Wissenschaft wahrgenommen und respektiert“ (a.a.O S.113).

Sowie:

„Von den Befürwortern einer kommunalen Gebietsreform wird gern auch damit argumentiert, daß man in der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland eine solche Reform schon längst durchgeführt habe. Tatsächlich liegt damit ein gewaltiger Erfahrungsschatz vor, den wir nutzen sollten. Und hier zeigt sich, daß die voreiligen westlichen Empfehlungen auf sehr wackeligen Füßen stehen, daß nach heutigen wissenschaftlichen und politischen Erkenntnissen eine Kommunalreform mit rigiden Gemeindeauflösungen zugunsten und Großgemeinden nicht mehr empfohlen werden kann“ (vgl. G. Henkel (Hg.), Der ländliche Raum in den neuen Bundesländern, Essener Geographische Arbeiten, Paderborn 1992, s. dort besonders auch G. Henkel, Großgemeinden oder Ämter in den Neuen Bundesländern. Was dient der ländlichen Entwicklung?, S. 82).

7. Folgerichtig besteht, wie oben vermerkt, auch kein einseitig auf die Verwaltungsökonomie ausgerichtetes Dogma örtlicher Leistungsfähigkeit (zentral hierzu BVerfGE 79, 127, 152 f. – Rastede -). Vielmehr haben die Gutachter Rosenfeld/Kluth deutlich dargetan, dass die Verwaltungsökonomie lediglich 40 % der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ausmacht, während 60 % aus anderen, ortsspezifischen Faktoren zu gewinnen sind (s. Gutachten a.a.O. S. 127 u. pass.).

Die Anhörung zum Begleitgesetz brachte als Beispiel die Aussage von BM Walther, Verwaltungsgemeinschaft Saaletal, der bemerkte, die Verwaltungsgemeinschaft habe 29 Planstellen, während die Stadt Weißenfels über deren 285,6 verfüge. Selbst wenn man 44,7 Stellen im Kindertagesstättenbereich und solche berücksichtige, die für die Stadt für besondere Bereiche nötig sind, komme die Stadt bei ansonsten vergleichbarer Aufgabenwahrnehmung auf fast 200 Stellen mehr als die Verwaltungsgemeinschaft.

Die Einheitsgemeinde ist also keineswegs von vornherein personalsparender als etwa die Verwaltungsgemeinschaft (s. oben Anhörungs-Prot. Ausschuss für Inneres, S. 52).

8. Der Wert einer Gemeindeleistung misst sich primär in ihrer Integrationsfähigkeit: dem Wecken und dem Fördern von Nachbarschaftshilfe und von Gemeinsinn. Und dies in der örtlichen Überschaubarkeit, in der Erreichbarkeit und in der intimen Ortskenntnis (s. hierzu etwa M. Kilian, Die Gemeinde zwischen Kirchengemeinde und politischer Gemeinde im demokratischen Staat des Grundgesetzes, in: M. Lehmann, (Hg.), Parochie, Chancen und Risiken der Ortsgemeinde, Evang. Verlagsanstalt, Leipzig 2002, S. 131 ff.).

9. Entgegen dem Gleichgewichts- und Gleichberechtigungsdenken von Stadt und Land, das Europa über Jahrhunderte geprägt und seinen Erfolg begründet hat, bildet sich ein einseitiges Zentrismusdenken in Mittel- und Oberzentren heraus. Es werden nur noch von einem Zentrum aus ferne Provinzen verwaltet. Während die Probleme von Oberzentren einsehbar sind – aber selbst diese können über entsprechende Zweckverbände gelöst werden - hat mit dem Zentralisierungsinstrumentarium der §§ 1 Abs. 2, 3 GemNeuglGrG bereits auf der Ebene der Mittelzentren die Entwertung der Grundzentren und ihre allmähliche Auflösung sowie die Entwertung der Gemeinden unterhalb der Grundzentren begonnen.

10. Nach Art „Substraktionsmethode“ verschwanden im ländlichen Raum in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten nach und nach Schule und Kindergarten, Pfarramt, Arzt, Polizeiposten, Poststation, Kaufladen, Gasthaus, Bankfiliale, nun folgen konsequenterweise Bürgermeisteramt und Rathaus als das Herz der örtlichen Gemeinschaft. Der Staat ist nicht mehr sichtbar. Möglicherweise folgt bald die Feuerwehr. Wir gelangen so in eine „Gesellschaft des Verschwindens“ (Stefan Breuer, 1992). Tatsächlich wäre es die in Art. 2 Abs. 3 verfassungsmäßig gebotene Aufgabe des Gesetzgebers, hier gegenzusteuern, anstatt diese Entwicklung mit der Aufhebung der noch selbstständigen Gemeinden sogar noch zu beschleunigen. Es droht die Preisgabe des offenen Landes.

11. Die Spirale nach unten hat sich geschlossen, es wäre Aufgabe einer Landesplanung als einer der „vier klassischen Säulen“ der Landeszuständigkeiten gewesen, diesen

Teufelskreis zu unterbrechen. Ob auf dieser verdünnten Basis bürgerschaftliches Engagement überhaupt noch zu erblühen vermag, wenn der Gemeinderat fehlt, kann füglich bezweifelt werden. Ohne öffentliches Mindestkorsett ist jede Bürgergemeinschaft verloren und nicht wieder zu verwirklichen. Demokratie, Partizipation, Wahlbereitschaft, Nachbarschaftshilfe (zum Beispiel Österreich am Beispiel der Steiermark, s. hierzu M. Kilian, Die Gemeinde zwischen Kirchengemeinde und politischer Gemeinde, a.a.O. S. 131 f.) leben von einem Mindestmaß an örtlichen öffentlichen Strukturen mit eigenem Entscheidungspotential. Weder Verbandsgemeinde noch Ortschaftsverfassung oder Ortsvorsteher bilden hierfür zureichenden Ersatz. In dieses so geschaffene Vakuum stößt allenfalls die ferne, überörtliche Bürokratie, Kafkas „Schloss“, hinein, man wird zum „verwalteten Menschen“ der „einsamen Masse“ (David Riesman).

12. Damit fügen sich die Reformziele und Reformergebnisse des Begleitgesetzes nahtlos an Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland der siebziger Jahre an, die sich inzwischen als zu technokratisch und lebensfern erwiesen haben.

Dort hieß es in der entsprechenden Leitentscheidung des Staatsgerichtshofs von Baden-Württemberg:

„Aus der bisherigen Bedeutung einer Gemeinde, aus beachtlichen Leistungen, aus ihrer Tradition und ihrer Geschichte können keine verfassungsrechtlichen Argumente für den Fortbestand ihrer organisatorischen Selbständigkeit hergeleitet werden“.

Weiter:

„Das Erfordernis der örtlichen Verbundenheit der Einwohner bei Neugliederungen (§ 7 II GemO) ist in einem räumlichen und funktionalen Sinn zu verstehen, nicht jedoch als Forderung nach der Entwicklung von möglichst viel Geschlossenheit und Gemeinschaftsgeist“. Und weiter: „Das lokale Zusammengehörigkeitsgefühl, das Gemeinschaftsbewußtsein überlieferter Intensität hat seine Grundlage in der Sozialstruktur weitgehend verloren.“

Schließlich:

„Der bei der Anhörung zur Neugliederung zum Ausdruck kommende Wille der Gemeinden und der Gemeindebürger bindet den Gesetzgeber nicht; er stellt nur ein Merkmal unter einer Vielzahl von Gesichtspunkten dar, die für die Ermittlung der Gründe des öffentlichen Wohls von Bedeutung sind“ (NJW 1975, S. 1205 (1205, 1209); DöV 1975, S. 385; ESVGH 25, 1 (9); dazu krit. M. Kilian, Öffentliche Institutionen als Spielball? Die Verwaltung 1996, S. 285 (297 f.)).

13. So nimmt es nicht wunder, dass gut dreißig Jahre nach dieser Entscheidung der Deutsche Bundestag eine Enquete-Kommission einberufen musste, welche die Stärkung und die „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ zu untersuchen hatte (BTgs-Drs. 14/8900 vom 3. Juni 2002).

14. Der frühere Justizminister und Staatsrechtslehrer Edzard Schmidt-Jortzig äußerte sich im Nachhinein zum Ergebnis der Kommunalreformwellen der siebziger Jahre wie folgt:

„Die Kommunalreformer jedenfalls fühlten sich in ihrem Eifer von Art. 28 II GG bei aller verbalen Referenzerweisung und unbekümmerten Konzessionierung des Ranges als Einrichtungsgarantie wenig beenzt. Der schon verfassungsgemäß bestehende Gesetzesvorbehalt ließ mögliche Skrupel ohne Anstrengung beschwichtigen. Daß im politischen Bereich jetzt der angerichtete Sachverhalt zunehmend bitter beklagt wird, kann den Schaden nicht mehr beseitigen“ (S. ders., Kommunalrecht, 1982, S. 9).

15. Auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofs von Baden-Württemberg von 1975 (!) nimmt bezeichnenderweise das Gutachten von Wiegand/Grimberg maßgeblich Bezug (S. dort die Zitate in den Fußnoten auf S. 79, 81, 85, 92, 93, 100, 103 und 106). Dieses Urteil bildet gleichsam die Leitentscheidung, welche das Gutachten wie ein roter Faden durchzieht.

16. Demgegenüber heißt es schon bei Alexis de Tocqueville Mitte des 19. Jahrhunderts:

„In der Gemeinde liegt die Stärke der freien Völker. Die kommunale Selbstverwaltung ist für die Freiheit, was die Volksschule für die Bildung ist ... Ohne kommunale Selbstverwaltung mag eine Nation sich eine noch so freiheitliche Verfassung geben, sie gewinnt dadurch nicht den wahren Instinkt für die Freiheit. Unter der formalen Demokratie wird in einer solchen Nation der eingeborene Despotismus des Staatswesens immer wieder zum Vorschein kommen“ (Über die Demokratie in Amerika, zit. nach dtv-TB Nr. 6063, 1976, S. 75 f.).

17. Ähnlich prägnant benannte dies der Dichter Jeremias Gotthelf für das heute noch intakteste und demokratischste Gemeinwesens Europas, der Schweiz:

„Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland!“

18. Das LVG Mecklenburg-Vorpommern hat die Gefahr einseitig technokratischen, und damit verfassungswidrigen Denkens in der Kommunalplanung erkannt und sich wie folgt geäußert:

„Die kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten. Die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte schließen sich zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren (BVerfGE 11, 266 (275 f); 107, 1 (12) ). Diese Aussage bezieht sich gleichermaßen auf Gemeinde und Kreise. ...

19. Die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. ... Bürgernähe und Bürgerbeteiligung gewinnen eine besondere Bedeutung in den neuen Bundesländern, weil hier die kommunale Selbstverwaltung erst mit Beginn der Wende wieder eingeführt worden ist“ (LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 33/34).

### **Weiteres Leitbild: gegen einseitige Zentralisierung**

1. Eine einseitige Ausrichtung der Reform auf eine weitere Zentralisierung des Landes verstößt gegen das Staatsziel in Art. 36 Abs. 2 LV, die regionale Vielfalt des Landes zu erhalten. Deutlich festzustellen war im Begleitgesetz zur Gemeindeneugliederung die Grundrichtung, einseitig Zentren zu bevorzugen und weitere Entwicklungsachsen zu eröffnen zu Lasten des Eigenwerts und der Eigenentwicklung des ländlichen Raums. Dies geschieht entgegen der Europäischen Charta zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats, welche das Prinzip der Subsidiarität, der Orts- und Bürgernähe zum Leitbild hat. Untersuchungen haben festgestellt, dass eine Zentralisierung kommunaler Verwaltungsstrukturen keineswegs – quasi automatisch – Vorteile bei der Leistungsfähigkeit mit sich bringt. So erweisen die Tabellen bei P. Haug/C. Michelsen, Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile, in: *Wirtschaft im Wandel*, 11/2007, S. 403 ff. recht eindeutig die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft beider Typen, T und A, anhand zahlreicher wichtiger Parameter. Die Einheitsgemeinde ist keineswegs eindeutiger Favorit, am wenigsten gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft mit Trägergemeinde (vgl. die Übersichten Tabs. 1, 2 S. 408, Tab. 3 S. 409, Tab. 4 S. 410 für die Personalstruktur sowie Tab. 5 S. 412).

2. Die Verschiebung von Umlandgemeinden zu den Mittelzentren führt zu einer immer weiter führenden, nicht gestoppten Richtung hin auf eine generelle Zentralisierung des gesamten Landes. Im Übrigen geschieht eine Aneinanderreihung von Grundzentren ohne selbständige Gemeinden dazwischen. Eine Fixiertheit der Landesplanung auf größere „Zentren“ ist die Folge. Der Rest des Landes wird nicht mehr wahrgenommen, sondern droht ignoriert zu werden (s. G. Henkel/R. Tiggemann, Eine Nachbetrachtung, Die kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: *Essener Geographische Arbeiten*, G. Henkel u.a. (Hg.), Bd. 19 Paderborn 1990, S. 101-115).

Das Denken in Zentren darf nicht gegenüber dem Vernetzungdenken und der Entwicklung neuer dezentraler Ideen überwiegen. Oft hilft die Förderung von Nachbarschaftshilfe und kleinteiliger Ortsstrukturen (Bsp. etwa der ländliche Raum in

Österreich). Hier sind soziologische Feldforschungen erst anzustellen, analog etwa der sog. Umbruchforschung nach 1990.

Eine immer mehr anwachsende ältere Bevölkerung und eine große Schicht sozial schwacher Einwohner („Hartz IV“) werden immer weniger in der Lage sein, ihre Angelegenheiten im in die Fern gerückten Zentrum der Einheitsgemeinde (oder der Verbandsgemeinde) wahrzunehmen oder entsprechende Ehrenämter zu übernehmen. Immer größere „Entfernungsringe“ bringen einen Verlust an Infrastruktur für die Einwohner mit sich, möge sich durch die Zentralisierung auch eine Effizienzsteigerung der Verwaltung ergeben. Hierbei dürfen die Interessen des Bürgers (längere Wege, Zeitaufwand, Mühewaltung) nicht gegenüber den Erfordernissen der Verwaltung zurück gestellt werden: die Verwaltung ist für den Bürger da, nicht umgekehrt (s. jetzt deutlich LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, - Kreisreform -, S. 51, 52, 46/47).

3. Ausgehend von der bekannten Stadt-Umland-Problematik der Oberzentren wird nunmehr die Verstädterung auch auf die Ebene der Mittelzentren heruntergezogen mit der Folge, dass die allgemeine „Zentrenfixiertheit“ durch das Gemeindegebietsreformgesetz noch weiter zunimmt. Dies zu Lasten des (noch) offenen Landes, das damit weiter verschwindet – entgegen dem Subsidiaritätsprinzip und der historisch gewachsenen Stadt–Land– Differenzierung mit all ihren Vorzügen.

4. Die Folge davon ist, dass abstrakt gezogene Einwohnerlimits dem Gemeinwohlprinzip widersprechen. Als Größe alleiniger Leistungsfähigkeit sind sie nicht erwiesen. Das Einwohner-Mindestlimit von 10 000, ausnahmsweise von 8 000 Einwohnern, ist zu hoch für die kleinräumigen Strukturen im Süden und für die einwohnerschwachen Gebiete im Norden und führt so zu massiven Ungleichgewichten. Es bildet sich ein Trend hin zur zentralisierten Verwaltung entgegen der kleinräumigen und kleinteiligen Struktur des Landes, die historisch bedingt und vorgegeben ist. Diese gewachsene Struktur des Landes wird so an die Verwaltung ausgeliefert. Die Bürgerferne nimmt zu, entgegen dem Demokratieprinzip in Art. 2 Abs. 1/89 der Landesverfassung, sowie dem Subsidiaritätsprinzip des Europarechts und des Grundgesetzes in Art. 30/28 Abs. 2 GG.

5. Eine 1000 - 2000 Einwohner Richtgröße käme der kommunalen Selbstverwaltung eher entgegen. Die Zahl von 10 000 Einwohnern kann methodisch nicht begründet werden, sondern bildet sich nur anhand einer abstrakten Dezsision. In seiner unmittelbaren Auswirkung bedeutet das Gemeindeneugliederungsgesetz ein Wegrücken von der bisher gewohnten Ortsmitte für ca. 50 % Prozent der Bevölkerung. Die „örtliche Gemeinschaft“ wird dadurch neu zu definieren sein. Nach dem Subsidiaritätsprinzip hat aber gerade die örtliche Gemeinschaft Vorrang. Speziell die Formen der Verwaltungsgemeinschaft eignen sich besonders gut zur Bewahrung der Eigenständigkeit einer Gemeinde.

6. Ein Einheitsgemeinde-Gemeinwesen mit 10 000 Bewohnern ist materiell eine Stadt und keine Gemeinde mehr. Zudem sind 10000/8000 Einwohner eine Mindestgrenze, nach oben ist die Festlegung also für weiteres Wachstum (und weitere Wucherung) offen. Dies lässt den gewachsenen Dorfcharakter und dessen Gemeinschaft verschwinden, das Land wird zur Stadt, es bilden sich Siedlungskonglomerate mit Kunstnamen, die Anonymität des Lebens nimmt weiter zu. Es droht die Gefahr, dass das außer Sicht geratene offene Land vernachlässigt, ja letztlich aufgegeben wird.

7. Die Aufgabe der Verwaltungsgemeinschaft vermindert und verkürzt die bisher bestehende Bürgernähe und die Einflussmöglichkeit der Gemeindeleitung um wesentliche Elemente der örtlichen Gemeinschaft. Hierbei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der Gemeinderat nach der Kommunalverfassung nicht ein reines Organ demokratischer Bürgerrepräsentation in der Gemeinde darstellt. Vielmehr bildet er zugleich das (Haupt)-Verwaltungsorgan der Gemeinde. M.a.W: in keinem staatlichen Organ bildet sich die Bürgerselbstverwaltung in Theorie und Praxis so deutlich ab wie im Ortsgemeinderat.

8. Die Erfüllung freiwilliger Aufgaben der Gemeinde (d.h. die sozialen und kulturellen Kernaufgaben der Gemeinde als örtlicher Gemeinschaft) müssen künftig erst von höherer Ebene erbeten werden. Es entsteht ein Angewiesensein auf fremde Entscheidungsträger weitab vom Ort.

9. Durch die Aufhebung der Kommunen entsteht schließlich ein Verlust des eigenen Anspruchs auf einen zu berechnenden, auf Ortsverhältnisse zugeschnittenen Anteil an

den Finanzausgleichszuweisungen. Man wird nicht mehr nur vom Finanzausgleich des Landes, sondern auch von den Zuweisungen der Einheitsgemeinde abhängig.

### **Die mangelnde Leistungsfähigkeit kleinerer Gemeinden ist nicht erwiesen**

1. Die Reform von 2008 wurde in erster Linie mit der mangelnden Leistungsfähigkeit der Gemeinden begründet. Fast alle Gemeinden waren in den mehrfach reformierten Verwaltungsgemeinschaften organisiert. Deren Leistungsfähigkeit ist nach der umfassenden Reform und Vergrößerung dieses Organisationsmodells nicht wissenschaftlich hinreichend erforscht und bewertet worden (vgl. oben). Es bestehen keine Anzeichen, dass es ihnen an Leistungsfähigkeit und Effizienz mangelt. Mit der Aufeinanderfolge einer umfassenden Gebietsreform auf eine nur knapp drei Jahre zurückliegende Organisationsreform, liegt eine verfassungswidrige Mehrfachneugliederung vor, da sich seither bei den Gemeinden ein schutzwürdiges Vertrauen auf Bestand und Erprobung der Verwaltungsgemeinschaften gebildet hatte (s. zum insoweit geschützten Vertrauen jüngst LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 21, 40; s. auch BVerfGE 82, 310 (314); 91, 70 (77 f.) zur Rück-/Neugliederung und deren Schranken).

2. Zudem ist die Reihenfolge der Reform verfehlt: zuerst hätte eine Funktionalreform, dann erst eine Gebietsreform unternommen werden müssen, (s. oben und Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, in: Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt - KNSA -, Jahrgang 2008, Ausg. 2, Nr. 066-125, S. 20).

3. Mit der Auferlegung immer neuer Aufgaben an die Gemeinden bei gleichzeitiger Schmälerung der finanziellen Zuweisungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich im Vorfeld der jetzigen Reform verhält sich der Landesgesetzgeber widersprüchlich: auf der einen Seite legt er den Gemeinden neue Aufgaben auf und schmälert auf der anderen Seite kontinuierlich deren Finanzbasis. Diese strukturelle und finanzielle (Über-)Belastung kann dann nicht als Nachweis für die Begründung der mangelnden Leistungsfähigkeit der Gemeinden dienen (s. a. Th. Franz a.a.O. S. 28/29).

4. Das Gutachten von Wiegand/Grimberg legt diesen Umstand in bemerkenswerter Deutlichkeit offen: die Gemeinden sollen durch die Gebietsreform in die Lage versetzt

werden, zusätzliche Landesaufgaben zu übernehmen, m.a.W. das Land von Kosten zu entlasten (s. Gutachten Wiegand/Grimberg a.a.O. S. 97). Folglich beruht die mangelnde Leistungsfähigkeit zum wesentlichen Teil auf externen Grenzen (Aufgabenübertragungen durch das Land), die von den Gemeinden nicht zu verantworten sind

5. Nach Errichtung des Landes Sachsen-Anhalt am 3. Oktober 1990 wurde die Regelung der kommunalen Grundfinanzierung ab 1995 in Gestalt eines jährlich fortgeschriebenen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vorgenommen, in dem eine Finanzausgleichsmasse als Hauptfinanzierungsinstrument im Wesentlichen in Gestalt von Schlüsselzuweisungen aus einer allgemeinen Verbundmasse und weiteren Teilmassen gebildet wurde. Hinzu treten Sonderzuweisungen für besondere Aufgaben und Lasten und ein Ausgleichsstock für Gemeinden mit speziellen finanziellen Gefährdungslagen (Übersichten zum Kommunalfinanzierungssystem in Sachsen-Anhalt bei A. Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. A. 2004, Kommentierungen zu Art. 87 und 88 LV-LSA; Th. Franz, Kommunalrecht Sachsen-Anhalt, 1. A. 2004, S. 120 ff., speziell zum System des Finanzausgleichs S. 122 f., Rd. 282, sowie bei B. Kregel, Kommunen zwischen Eigenverantwortung und Staatsauftrag, S. 126 ff., spez. 6.6. S. 137 ff. und A. Naumann, § 12 Kommunale Selbstverwaltung in der Verfassung Sachsen-Anhalt, in: M. Kilian (Hg.), Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 1. A. 2004, S. 385 ff., 4. Kommunale Finanzen S. 399 ff., dort v.a. S. 403 ff.).

6. Schon in der Vergangenheit ist die Beteiligung der Kommunen an der Verbundmasse mehrfach reduziert worden. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2007 erfolgte die dramatischste Verschlechterung der Finanzausstattung der Kommunen mit einer Senkung der Verbundquote von 23,882126 % auf nunmehr 22,3%.

7. In den Finanzausgleichsgesetzen, die ab 1995 ergangen sind, wurden den Kommunen gem. § 3 Abs. 2 FAG als Finanzausgleichsmasse bereitgestellt: 24 % des Landesanteils am Aufkommen der großen Steuern, 23 % des Aufkommens der Landessteuern, 23 % der Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich, 23 % der dem Land zufließenden Bundesergänzungszuweisungen und 42 % der dem Land zufließenden übrigen Bundeszuweisungen (s. FAG v. 31. Januar 1995, GVBl. LSA 1995, S. 41). Diese Sätze blieben, bis auf den Anteil an den Bundesergänzungszuweisungen gem. §

11 IV FAG, der im FAG 1999 auf 26,25 % abgesenkt wurde, im Wesentlichen bis 2002 unverändert und somit stabil.

8. Im Gesetz in der Fassung vom 26. 2. 2003 (GVBl. LSA 2003, S. 22), wurden den Kommunen nunmehr ein nicht mehr in fünf Einzelquoten aufgespaltener Anteil an der Verbundquote, sondern ein genereller Gesamtanteil von 23 % zugewiesen, was insgesamt eine Absenkung bedeutete. Dasselbe galt für das FAG in der Fassung von 2004. Im letzten Finanzausgleichsgesetz 2005 vor dem derzeit aktuellen FAG wurde dieser Satz auf 23,82126 % erhöht. Der dritte Entwurf vom 08. 11. 2006 (LTg-LSA Drs. 5/331), setzte demgegenüber in Art. 1 die ursprüngliche Quote 2005 von 23,82126 % noch weiter auf 22,3 % herunter, also diesmal um 1,52126 Prozentpunkte, gegenüber dem zweiten Entwurf somit um weitere 0,4 Prozentpunkte. Damit wurde der Anteil der Kommunen in Sachsen-Anhalt an der Verbundquote im Finanzausgleichsgesetz, die einmal über Jahre hinweg (von 1995 bis 2003) konstant nahezu 24 % betragen hatte, auf nunmehr noch 22,3 % vermindert.

9. Damit zeigt sich eine Tendenz, die den ohnehin besonders belasteten Kommunen des Landes über die Jahre hinweg eine immer schmalere Finanzbasis aus dem kommunalen Finanzausgleich zugestand: eine Verminderung um fast 2 Prozentpunkte und insgesamt eine Absenkung der Quote seit 2003 um nahezu ein Zehntel. Die vom Gesetzgeber als Rechtfertigung der Reform herangezogene mangelnde Leistungsfähigkeit der Gemeinden ergibt sich so zum guten Teil durch die schwache Finanzausstattung, die das Land ihnen zubilligt.

10. Die Schulden gehen zwar auf die Einheitsgemeinden über, 9,4 % der Gemeinden sind überschuldet. Dies stellt aber nur vordergründig ein Argument gegen die Leistungskraft der Gemeinde dar. Umgekehrt bedeutet diese Zahl, dass über 90 % der Gemeinden finanziell gesund sind, aber dennoch als nicht leistungsfähig genug geopfert werden.

11. Im Ergebnis läuft dies auf das Paradoxon hinaus, dass das Land den Gemeinden durch Herunterzonung der Aufgabenerfüllung von der Landes- auf die Kommunalebene ständig neue Landes-(Staats)aufgaben zu seiner Entlastung auferlegt, um sie dann, wenn sie unter dieser Last schier zusammenbrechen, der unzureichenden Leistungsfähigkeit

zu ziehen. Gleichsam als „Retter“ der Kommunalautonomie entzieht das Land sodann eben diesen Gemeinden die Selbständigkeit, um sie zu größeren, vermeintlich leistungsfähigeren Einheiten zusammen zu zwingen.

12. Die demographische Entwicklung ist kein unumkehrbares Schicksal (s. etwa Frankreich) und einfach hinzunehmen. Ansonsten wäre man wieder auf dem Stand nach dem Dreißigjährigen Krieg, wo die Wüstungen einfach hingenommen wurden. Wenige Jahrzehnte später kam es aber z.B. in Preußen zu Neuansiedlungen. Zudem verkörpert die demographische Entwicklung (die in der Bundesrepublik seit den 70er- Jahren des vergangenen Jahrhunderts bereits absehbar und den Verantwortlichen bekannt war) eher ein Argument für die Schaffung von mehr Nähe zu den immer älter werdenden Menschen, als ein Argument zur Schaffung noch weiterer Entfernungen zu ihnen. Auch die technischen Möglichkeiten der EDV sprechen nicht für mehr Zentralisierung, sondern eher für mehr Dezentralisierung.

**Leitbild: Erhaltung der kommunalen Ehrenämter auch in der Fläche**

1. Eine einschneidende Absenkung der Bürgernähe durch ein Gemeindegebietsreformgesetz widerspräche dem Gemeinwohlerfordernis einer Gebietsänderung. Die Einführung der Einheitsgemeinde führt zu Bürgerferne.

2. Die örtlichen Gemeinderäte sind primär (demokratisch gewählte) Verwaltungsorgane. Sie werden auf der Ortsebene aufgehoben. Mit dem örtlichen Bürgermeister und der Verwaltungsgemeinschaft fällt in 80 – 90 % aller Gemeinden ein weiteres Verwaltungsorgan weg, das zugleich staatliche Aufgaben erfüllt. Dies gilt insbesondere für die Gemeinde als allgemeine Sicherheitsbehörde („Ortspolizeibehörde“) gem. § 84 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA.

Die Einwohnerzahl des Mitglieds einer Verbandsgemeinde muss mindestens 1000 betragen mit geringer Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall. Jedoch bilden in vielen Fällen bereits 200 Einwohner eine funktionsfähige Gemeinde, entscheidend ist die kommunale Aufgabenerfüllung als Kriterium.

3. Der seit einigen Jahren wachsenden Trend zur Bürgernähe und zu vermehrtem Bürgerengagement ist im Gesetz nicht erkennbar, ebenso wenig der Subsidiaritätsgedanke. Vielmehr wird umgekehrt deutlich mehr Bürgerferne bewirkt. Die eigenständige Ortsverwaltung, und damit die Ortsmitte, rücken von den Bürgern weg. Die Richtung des Gemeindegebietsreformgesetzes wendet sich damit eindeutig gegen die Ideen, wie sie in der Enquete-Kommission „Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags vom 3. Juni 2002 (BTgs-Drs. 14/8900) niedergelegt worden sind. Im jüngst ergangenen Urteil des Landesverfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern wurde diese Gefahr erkannt und ihr sehr deutlich gegen gesteuert (LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007, LVerfG 9/06-17/06).

Die 10000-Einwohner-Grenze schließt erst recht die Eigenständigkeit der Masse der bisher selbständigen Gemeinden aus. Allein der bloße Umfang dieser Reform lässt eine völlig neue Dimension des kommunalen Raums entstehen.

4. Zwar sind da und dort Anzeichen einer neuer Bürgerbewegung erkennbar (Bsp. Bürgerstiftungen, Selbsthilfegruppen), aber auf diese Weise wird diese wieder ausgedünnt und ausgehungert. Es wird allenfalls Resignation erzeugt, kein Aufbruchssignal gesetzt: was verschwunden ist, ist für alle Zukunft verschwunden und nicht wieder herstellbar. Bei einer durchaus erwägenswerten und nötigen Reform wäre daher keine Radikalität und Überstürzung, sondern Behutsamkeit von Nöten gewesen. Um das „meine Gemeinde-Gefühl“ zu wecken, kann man nicht ausschließlich auf abstrakte Größen abstellen – von absoluten Mindestgrößen vielleicht abgesehen. Vielmehr muss es auf Zusammenhalt, Tradition, bestehendes Engagement ankommen. Die Größe allein ist nicht entscheidend, sondern der innere Zusammenhalt.

5. Ein Abbau der ehrenamtlichen Gemeindevertretungen um zwei Drittel würde gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 89 LV-LSA verstoßen. Der Substanzverlust des Ehrenamts und damit zugleich des bürgerschaftlichen Engagements, den die Reform durch das Gemeindegebietsneugliederungs-Grundsatzgesetz bewirkt, verstößt sowohl gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das Gemeinwohlerfordernis einer Gebietsreform als auch gegen das Prinzip der örtlichen Vertretung der Bürger in der

repräsentativen Demokratie gem. Art. 89 LV-LSA (s. hierzu auch LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 50, 54, 55).

6. Demokratisch gewählte Funktionsträger nehmen nach der Gemeindegebietsreform im Land nach glaubhaften Schätzungen der Vertreter der Gemeinden um mindestens zwei Drittel ab.

Nachweis: Auskunft des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt, Merseburger Strasse 2, 06110 Halle/Saale.

Das freiwillige Engagement für Ehrenämter lässt nach, wenn eine Gemeinde nicht mehr selbständig ist, und droht ganz zu verschwinden. Die Gemeinde ist nicht mehr „unsere Sache“/“our game“, wenn in ihr nicht mehr über die eigenen Angelegenheiten entschieden werden kann

Dies schlägt sich auch in den Wahlergebnissen nieder:

Sie lagen bei den Gemeinderatswahlen in (dezentralisierten) Verwaltungsgemeinschaften Typ A bei durchschnittlich 50,69 %, in Verwaltungsgemeinschaften Typ T bei 43,63 % und in Einheitsgemeinden bei nur rd. 41,51 %. Je näher sich eine Ortsverwaltung am Bürger befindet, desto höher ist folglich dessen Wahlbeteiligung (s. IWH-MLU-Gutachten a.a.O. S. 188).

Die Gutachter sahen in dieser Wahlbeteiligung „einen möglichen Hilfsmaßstab zur Messung von Teilaspekten der Effektivität öffentlicher Aufgabenerfüllung in der Höhe der Wahlbeteiligung“ (a.a.O. S. 52).

Vergleichbares gilt für die Bereitschaft, sich in der freiwilligen Feuerwehr zu engagieren (a.a.O. S. 183, 185).

7. Die Zahl der kommunalen Ehrenämter nimmt überproportional ab: Bürgermeister und Gemeinderatsposten werden um ca. zwei Drittel des bisherigen Bestands, also um ca. 10 000 Stellen, verringert. Eine Verminderung in entsprechendem Umfang betrifft die örtlichen Funktionsträger, wie etwa die Feuerwehrkommandanten, sowie die örtlichen

Arbeitskräfte mit entsprechender Ortskenntnis. Hierfür ist kein echter Ersatz ersichtlich, dafür wächst die übergeordnete Verwaltungsbasis entsprechend an. Die eigentliche Basis für das Heimat- und Zusammengehörigkeitsgefühl schwindet.

8. Gerade in Zeiten der Globalisierung wird es – entgegen den oben zitierten Ausführungen der Landesregierung zu ihrem Gesetzentwurf - immer wichtiger, Nähe und Vertrautheit zu fördern, anstatt diese abzubauen. Gerade die Integration ausländischer Mitbürger gelingt umso eher, je mehr das Vertraute in der Lage ist, sich Neuem zu öffnen. Das sich selbst fremd Gewordene, Unpersönliche, ist gar nicht mehr in der Lage, Integration anzubieten, geschweige denn, sie schöpferisch zu gestalten. Wer sich selbst fremd wird, ist es auch für den Fremden (vgl. dazu die - vor allem unter diesem Gesichtspunkt sehr eindrucksvollen - Studien des Soziologen Karl Otto Hondrich, u.a. Der Neue Mensch, ed. Suhrkamp Nr. 2287, 2001, zum Wert des Überschaubaren, Eigenen in der Zeit der Globalisierung, oder das bereits symptomatisch gewordene Buch des Soziologen Richard Sennett, Der flexible Mensch).

9. Als Einzelbereich örtlicher Aufgabenerfüllung ist insbesondere die Lage der Feuerwehr am Ort von entscheidender Bedeutung. Sie verkörpert, wie andere Nachbarländer (etwa Österreich) zeigen, zusammen mit den örtlichen Vereinen das unentbehrliche Sinnbild der Identifikation und der Nächstenhilfe jeder dörflichen Gemeinschaft.

S. kürzlich in der Kleinen Zeitung, Graz, Ausgabe v. 4. Mai 2008, S. 42/43: Im Dienste der Allgemeinheit: im Bezirk (= Landkreis) Weiz bei Graz gibt es 57 freiwillige Feuerwehren mit 4456 Feuerwehrleuten, davon 482 bei der Jugendfeuerwehr, bei insgesamt 86 200 Einwohnern. 5,2 % der Einwohner sind somit aktiv in den örtlichen freiwilligen Feuerwehren.

Entscheidend für die Schaffung und Erhaltung eines freiwilligen Engagements in der Feuerwehr ist hierbei das Interesse der Feuerwehrmitglieder am Ort an sich, nicht jedoch das Interesse an der Feuerwehr allgemein. Dies allein reicht nicht aus, um eine örtliche Feuerwehr bereitstellen zu können (IWH-MLU-Gutachten a.a.O. S. 183). Schon jetzt kann die Jugendfeuerwehr in vielen Gemeinden zu 50 % nicht mehr ersetzt werden

(MZ vom 7. Mai 2008, S. 1-2; s.a. Leitbild Feuerwehr Sachsen-Anhalt, Magdeburg im April 2008, dort S. 7, 11), wie soll dies nach der Gemeindeneugliederung der Fall sein?

Kann dieses Interesse in der Einheitsgemeinde nicht konserviert werden, bleibt allein der Weg zur Berufsfeuerwehr (a.a.O. S. 201) oder der Einführung einer Feuerwehrdienstpflicht. Für die freiwillige Feuerwehr ist somit das Kriterium der Ortsnähe entscheidend (a.a.O. S. 201). Eine Berufsfeuerwehr der Einheitsgemeinde wäre aber ungleich teurer als jede freiwillige Feuerwehr einer noch so kleinen Gemeinde. Fehlende technische Kapazitäten örtlicher Feuerwehren sind seit jeher durch die Überlandhilfe aus größeren Orten ausgeglichen worden, ohne dass jemand deshalb auf den Gedanken gekommen wäre, die örtlichen Feuerwehren zu zentralisieren.

10. Folge ist der Verlust der Identität der Einwohner mit ihrer angestammten Gemeinde. Die Menschen fühlen sich fremdbestimmt als Objekt einer übergeordneten Behördenwelt, nicht mehr als selbstbestimmte Akteure ihrer eigenen Angelegenheiten. Es bildet sich – wie vermerkt - der „verwaltete Mensch“ heraus, nicht mehr der sich selbst verwaltende. Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt spricht daher folgerichtig von einer „technokratischen Kühle“ bei der Vorgehensweise der Reform (s. Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt - KNSA -, Jahrgang 2008, Ausg. 2, Nr. 066-125, S. 20).

**Es gilt weiterhin das Freiwilligkeitsprinzip: Zwangseingemeindungen werden nicht zugelassen**

1. Die Zwangseingemeindung und Zwangszuordnung von Gemeinden, die keine Vereinbarungen geschlossen haben, zu Einheitsgemeinden gem. Art. 1 § 2 Abs. 4 S. 2 bzw. gem. Art. 1 § 2 Abs. IX oder zu Verbandsgemeinden gem. Art. 1 § 2 Abs. VIII S. 2 GemNeuglGrG verstößt gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Art. 2 Abs. 3/87 Abs. 1 LV-LSA sowie gegen das Rechtsstaatsgebot in Art. 2 Abs. 1 LV-LSA.

2. Die Zwangseingemeindung bzw. die Zwangszuweisung von Gemeinden, die sich nicht innerhalb der freiwilligen Phase einer Einheits- oder einer Verbandsgemeinde angeschlossen haben, schafft bereits in der freiwilligen Phase das vom Gesetz selbst

verfügte Freiwilligkeitsprinzip bei der Wahrnehmung der Organisationsautonomie der Gemeinden ab und greift damit in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein: „Und bis Du nicht willig, so brauch ich Gewalt.“ (Johann Wolfgang von Goethe, Erlkönig).

3. Gemeinden, die sich nicht freiwillig zusammengeschlossen haben, werden nach Ende der freiwilligen Phase gem. Art. 1 § 2 Abs. 4 S. 2, Abs. 8 S. 2 GemNeuGlGrG zwangsweise in eine Einheitsgemeinde überführt. Dann verfügen sie jedoch für die nächste Legislaturperiode nicht über Mitglieder in den Gremien im Stadtrat bzw. im Gemeinderat der betreffenden Einheitsgemeinde. Dies führt zu einem Verstoß gegen das Prinzip der kontinuierlichen demokratischen Repräsentation der Bürger einer Gemeinde in den für sie zuständigen kommunalen Vertretungsgremien (Art. 2 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 89 LV-LVA).

### **Die Verwaltungsgemeinschaft als kommunale Organisationsform bleibt erhalten**

1. Die ersatzlose Abschaffung grundlegender Kooperationsformen der Verwaltungsgemeinschaft, die in ihrer jetzigen Ausgestaltung erst vor kurzer Zeit eingeführt wurde, würde die kommunale Organisationshoheit als Kernbereich der /kommunalen Autonomie entscheidend verengen. Die Wahl der Verbandsgemeinde als einzige Möglichkeit bildet hierfür keinen hinreichenden Ersatz. Zudem besteht sie als Option nur für die Minderheit der Gemeinden, wobei die dabei anzuwendenden Kriterien unklar bleiben.

2. Kernbereich der Reform ist die flächendeckende Einführung der Einheitsgemeinde und die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaft. Ein eindeutiger Vorteil der Einheitsgemeinde gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft besteht jedoch nicht. Dies wurde im IWH-MLU-Gutachten von Rosenfeld/Kluth eindeutig festgestellt (s. dort im Ergebnis S. 179 ff.). Ein Überwiegen des Nutzens der Reform über deren Nachteile, und damit deren Rechtfertigung aus Gründen des Gemeinwohls, kann somit nicht festgestellt werden.

3. Die Verwaltungsgemeinschaft als unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit weniger einschneidende, dem Subsidiaritätsprinzip und der Kommunalautonomie eher

entsprechende Organisationsform wurde nicht evaluiert. Ihre unzureichende Leistungsfähigkeit ist nicht erwiesen. Zudem war die Zeit ihrer praktischen Erprobung seit der grundlegenden Reform von 2005 hierfür zu kurz.

4. Die angeblichen Vorteile der Einheitsgemeinde müssen empirisch nachgewiesen werden, hier ist die Literatur durchaus gespalten. Bloße ökonomische Ersparnisannahmen, wie im Gutachten von Wiegand/Grimberg dargetan, das überdies gar nicht vom Land in Auftrag gegeben worden ist, genügen hierfür nicht. Die Vor- und Nachteile anderer Formen der kommunalen Zusammenarbeit und Organisation müssen überzeugend nachgewiesen werden. Dies ist nicht geschehen.

5. Die bloße Übernahme westdeutscher Modelle, so der Verbandsgemeinde, reicht nicht aus, da deren Erfolg bis heute nicht nachgewiesen ist (s. G. Henkel/R. Tiggemann, Eine Nachbetrachtung, Die kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: Essener Geographische Arbeiten, G. Henkel u.a. (Hg.), Bd. 19 Paderborn 1990, S. 101-115; s. zum Vergleich der Verbandsgemeinde mit anderen Organisationsmodellen das IWH-MLU-Gutachten a.a.O. S. 220 ff. sowie das Gutachten von Wiegand/Grimberg a.a.O. S. 38 ff., 67).

6. Zudem bestehen in den neuen Ländern ganz andere, besondere Verhältnisse, die mit den Verhältnissen in den alten Ländern nicht einfach gleichgesetzt werden dürfen (S. das 8. Essener Dorfsymposium in Wilhelmsthal, Gemeinde Eckartshausen in Thüringen (bei Eisenach) vom 25. bis 26. Mai 1992, dessen Beiträge wurden abgedruckt in G. Henkel (Hg.), Der ländliche Raum in den neuen Bundesländern, Essener Geographische Arbeiten, Paderborn 1992, s. dort besonders auch G. Henkel, Großgemeinden oder Ämter in den Neuen Bundesländern. Was dient der ländlichen Entwicklung? S. 81 ff.).

**Insbesondere: Die mangelnde Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft ist nicht erwiesen**

1. Die Gemeinden verfügen über eine Kooperationshoheit als Teil ihrer in Art. 2 Abs. 3 LV geschützten Organisationshoheit (s. H. Dreier, a.a.O. Rd. 138). Mit der Aufhebung der Verwaltungsgemeinschaft durch Art. 1 §§ 2 Abs. 1, Abs. 5 S. 1, 2 GemNeuglGrG verstößt das Gesetz gegen Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 87 Abs. 1, 2 LV-LSA.

2. Die Verwaltungsgemeinschaft wurde im Gesetzesentwurf der Landesregierung als kommunales Organisationsmodell zunächst nicht formell aufgehoben. Art. 1 § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 und 4 des Entwurfs erwähnten die Verwaltungsgemeinschaft nicht. Erst durch die Einfügung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen geht aus Art. 1 § 2 Abs. 1 und Abs. 5 S. 1 und 2 der Endfassung des Gesetzes mittelbar hervor, dass die Verwaltungsgemeinschaft als Organisationsmodell und als kommunale Option insgesamt nicht mehr besteht.

3. Mit der Aufhebung der Verwaltungsgemeinschaft in zwei den Umständen vor Ort angepassten Formen (Träbergemeinde oder gemeinsames Verwaltungsamt) verliert die Gemeinde einen wesentlichen Bereich ihrer Organisationshoheit, die wichtiger Teil ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts gem. Art. 2 Abs. 3 LV-LSA ist. Sie kann die Option der beiden Verwaltungsgemeinschaftstypen nicht mehr wahrnehmen (s. oben). Sie ist auf das bereits bestehende Einheitsgemeindemodell als Regelmodell reduziert. Ausnahmsweise besteht für eine Minderheit von Gemeinden als einzige Option die Verbandsgemeinde, ein Organisationstyp, bei dem die Kommunen in Sachsen-Anhalt – im Gegensatz zur Verwaltungsgemeinschaft – über keinerlei Erfahrungen verfügen.

4. Die Gemeinde in Sachsen-Anhalt verliert durch die Reform ein Instrument, um mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten zu können und somit eine Möglichkeit, Verwaltungsaufgaben gemeinsam von gleich zu gleich zu erledigen und nicht sie von oben nach unten ausführen zu müssen (allg. zur Verwaltungsgemeinschaft und ihren Möglichkeiten s. W. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober a.a.O. S. 755 f.).

5. Mit der Einführung der Einheitsgemeinde als Regelfall und der Verbandsgemeinde als Ausnahmefall wird die Organisationshoheit unverhältnismäßig stark verkürzt. Denn das Verbandsgemeindemodell in seinen beiden Typen Gemeinsames Verwaltungsamt (A) und Träbergemeinde (T) verkörpert im Unterschied zum Einheits- und Verbandsgemeindemodell am ehesten das Subsidiaritätsprinzip kommunaler Aufgabenerfüllung auf der untersten Ebene. Die Verwaltungsgemeinschaft belässt die bürgernahe Verwaltung am Ort und bündelt nur spezielle bzw. technische Verwaltungsaufgaben in einem Amt oder in einer (Träger-)Gemeinde, welche sich immer noch in der näheren Umgebung der einzelnen Dorfgemeinschaften befinden. Sie

lässt die Identität der Mitgliedsgemeinden unangetastet. Mit der Einheitsgemeinde wird die darin aufgehende Gemeinde vollständig aufgelöst, mit der weniger in die kommunale Eigenständigkeit einschneidenden Verbandsgemeinde erhält die Gemeinde eine zusätzliche kommunale Ebene über sich, auf die sie – im Unterschied zur Verwaltungsgemeinschaft - nur begrenzt einwirken kann.

6. Die Verwaltungsgemeinschaft als anerkanntes Organisationsmodell im Sinne des Subsidiaritätsprinzips hat sich im Land seit langem bewährt. Dieses Modell wurde schon kurz nach Wiedegründung des Landes ab 1993 eingeführt und zum 1. Januar 2005 aufgrund des Gesetzes vom 13. 11. 2003 (GVBl.-LSA 2003, S. 318) weiter umfassend gestärkt. Die Zahl der Verwaltungsgemeinschaften verminderte sich um fast die Hälfte von 178 auf 94; weit über 90 % aller Gemeinden waren Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft. Wäre das Modell der Verwaltungsgemeinschaft nicht leistungsfähig gewesen, so wäre diese Reform überflüssig gewesen. Dies hat das LVG Sachsen-Anhalt bereits in einer Entscheidung zur ursprünglichen Form der Verwaltungsgemeinschaft vor 2005 festgestellt.

Danach gilt,

„daß es ohne das Institut der Verwaltungsgemeinschaft nicht möglich gewesen wäre, die Existenz zahlreicher Gemeinden zu sichern, die, auf sich allein gestellt, den Aufgaben und Ansprüchen der Bürger an eine moderne, leistungsfähige Selbstverwaltung sonst nicht mehr gewachsen gewesen wären“ (LVG-LSA, LVerfGE 10, 413 (433)).

Das Landesverfassungsgericht führte weiter aus, dass Beteiligung einer Gemeinde an einem solchen Verband keine personelle und organisatorische Auszehrung darstellt. Gewichtige Gründe des öffentlichen Wohls erlauben es, eine Gemeinde an einem Verband zu beteiligen. Dies ist weniger einschneidend als die Gemeinde aufzulösen: „Das Recht der Verwaltungsgemeinschaft lässt flexible Lösungen zu“ (a.a.O. S. 433).

7. Die starke Verminderung der Zahl der Verwaltungsgemeinschaften als Anpassungsmaßnahme an die gewandelten Umstände und als Stärkung ihrer Verwaltungskraft zum 1. Januar 2005 und ihre vollständige Abschaffung als

Organisationsmodell zum 21. Februar 2008 entspricht zudem einer verfassungswidrigen Mehrfachneugliederung (s. dazu BVerfGE 86, 90 (109, 110 ff.) und jetzt LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 40 f.). Nach knapp drei Jahren wird auf diese Weise ein schützenswertes Vertrauen der den Verwaltungsgemeinschaften angehörenden Gemeinden in den Bestand eines funktionierenden kommunalen Organisationsmodells zerstört. Nimmt man den Termin der Festlegung des Leitbildes für das Reformgesetz im Juni 2007, waren es sogar nur zweieinhalb Jahre, in denen die Verwaltungsgemeinschaft ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen konnte.

8. Nicht nur dieser sehr kurze Zeitraum seit Inkraftsetzung der letzten Reform ist hier maßgeblich, sondern auch die Tatsache, dass das Verwaltungsgemeinschaftsmodell ohne jede Evaluierung unter dem bloßen, unbegründeten Vorbringen mangelnder Leistungsfähigkeit ersatzlos aufgehoben wird.

S. BVerfGE 86, 90, 110 f.: „Die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit bedeutet hier auch Bestands- und Vertrauensschutz. ... In Betracht zu ziehen ist in diesem Zusammenhang zum einen das Vertrauen der bereits einmal nach den Zielvorstellungen des Gesetzgebers neugegliederten Gemeinde ... . Zum anderen ist auch das für eine Identifikation mit der Gemeinde und eine Bereitschaft zur Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft notwendige Vertrauen der Bürger in die Beständigkeit einmal getroffener staatlicher Organisationsmaßnahmen in Rechnung zu stellen. Die Bürger bringen gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die – berechnete – Erwartung entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen, sondern auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt sind.“

Dies ist in der Abwägung des Gesetzgebers zu berücksichtigen (a.a.O. S. 111). Fehlende Akzeptanz kann sich nachteilig auf die zu wahrende örtliche Verbundenheit der Einwohner auswirken und letztlich die bürgerschaftliche Verwurzelung und die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung beeinträchtigen (a.a.O. S. 111).

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Gebietsneugliederung müssen auch dann gelten, wenn einer Gemeinde ein völlig neues Organisationsmodell übergestülpt wird.

9. Die mangelnde Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft ist nicht nachgewiesen, womit ein wesentlicher Teil des Leitbilds nicht erfüllt ist: die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden durch die Bildung von Einheitsgemeinden als Regelfall, ausnahmsweise durch die Schaffung von Verbandsgemeinden.

Denn das IWH-MLU-Gutachten bestätigt der Verwaltungsgemeinschaft als bisheriges Modell eine ebenso große Leistungsfähigkeit wie den anderen Organisationsmodellen (a.a.O. S. 101 ff., S. 126, S. 136, S. 179, S. 218). Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle heben sich vielfach gegenseitig auf. In einigen Bereichen (Ortsnähe, Ehrenamt, Feuerwehr, bürgerschaftliches Engagement, Personalaufwand), verfügt das Verwaltungsgemeinschaftsmodell sogar über eindeutige Vorzüge. Auf S. 127 des Gutachtens wird namentlich festgestellt, dass es bezüglich der Kosten und der Verwaltungskraft keine signifikanten Unterschiede zwischen der Einheitsgemeinde und der Verwaltungsgemeinschaft nach dem Trägermodell gibt. Auf S. 130/131 wird den Verwaltungsgemeinschaften nach dem Trägermodell bescheinigt, dass sie gegenüber den Einheitsgemeinden sogar den geringsten Personalstand aufweisen: 9,72 Mitarbeiter je 1 000 Einwohner gegenüber 10,02 Mitarbeiter je 1 000 Einwohner bei der Einheitsgemeinde. Auch durch die Beibehaltung der Ortschaftsräte anstelle der ehemaligen Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden werden die Einheitsgemeinden nicht kostengünstiger als die Verwaltungsgemeinschaften.

Es wurde weiter wissenschaftlich festgestellt, dass die Verwaltungsgemeinschaft die Einheitsgemeinde im Jahre 2004 für ausgewählte Sachbereiche auch in den Kosten pro Einwohner für Gemeindestraßen, Straßenreinigung, Öffentliche Ordnung und Städteplanung, Vermessung, Bauordnung z.T. sehr deutlich unterbietet (vgl. Tabelle 1, IWH-MLU-Gutachten, Endversion der Kurzfassung der Studie (9. Juni 2007), S. 11). Bei zahlreichen weiteren Kostenfaktoren liegt die Verwaltungsgemeinschaft nur unwesentlich über der Einheitsgemeinde oder kommt in den Kosten dieser gleich. In weiteren Aufgabenbereichen liegt sie ebenfalls unter den Kosten der Einheitsgemeinde (s. ebenso P. Haug/C. Michelsen, Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen:

Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile, in: *Wirtschaft im Wandel*, 11/2007, S. 403 ff. mit den Übersichten Tabs. 1, 2 S. 408, Tab. 3 S. 409, Tab. 4 S. 410 für die Personalstruktur sowie Tab. 5 S. 412).

10. Weder das IWH-MLU-Gutachten noch das Gutachten von Wiegand/Grimberg haben die Leistungskraft der Verwaltungsgemeinschaft nach der Reform vom 1. Januar 2005 und zum jetzigen Stand (Sommer 2007) evaluiert. Vielmehr wurde im IWH-MLU-Gutachten deutlich dargetan, dass hier insoweit weiterer Forschungsbedarf bestehe (a.a.O. S. 227 ff.). Über die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft angesichts der künftigen demographischen und finanziellen Herausforderungen, denen sich die Gemeinden gegenüber sehen, konnten daher gar keine schlüssigen Angaben gemacht werden. Sie konnten insoweit auch nicht in das Leitbild des Reformgesetzesentwurfs einfließen. So ist es nicht verwunderlich, dass die Gesetzesbegründung zur Leistungsfähigkeit von Verwaltungsgemeinschaften nur kurze, pauschale Ausführungen enthält.

11. Es ist nicht erwiesen, dass eine weiter verstärkte und den Umständen angepasste Verwaltungsgemeinschaft den Herausforderungen der Zukunft nicht ebenso gerecht werden kann wie die Einheits- und Verbandsgemeinde. Schon jetzt bestehen z.B. im übertragenen Wirkungskreis keine nennenswerten Unterschiede zwischen Verwaltungsgemeinschaft und Einheitsgemeinde. Schließlich wurde bisher nicht untersucht, ob die Verwaltungsgemeinschaften nicht mit Hilfe der schon vorhandenen Planungszweckverbände noch leistungsfähiger gemacht werden können.

### **Das Optionsrecht bei den Gemeinden im Umkreis von Ober- und Mittelzentren bleibt erhalten**

1. Die Umlandgemeinden von Ober- und Mittelzentren verfügen im Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform von vornherein über keinerlei (eingeschränkte) Option. Die Gemeinden im Umfeld von Mittelzentren (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3, § 3 nebst Anlage zu § 3) sowie im Umfeld von Oberzentren (§ 2 Abs. 1 S. 3 Nr. 1) werden entweder eingemeindet oder teileingemeindet (bei Mittelzentren) oder zwangsweise zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen (bei Oberzentren). Ihnen ist die Möglichkeit,

während der freiwilligen Phase Verbandsgemeinden zu wählen, gem. § 2 Abs. 6 S. 1, 2 von vornherein verschlossen.

2. In diesen Fallgruppen des Begleitgesetzes wird kein Einzelfall geprüft, wie von der Landesverfassung in Art. 90 LV-LSA und in § 16 GO-LSA vorgesehen, sondern eine abstrakte Gruppe (= als Auslauf- oder Opfermodell) gebildet, die pauschal anderen Gemeinden zugeordnet werden. Ihr historisches oder räumliches Pech ist es, in der Nähe oder im Sog einer größeren Gemeinde (Zentrum) entstanden zu sein. Zudem besteht in der Vorschrift des Art. 1 § 2 Abs. 1 Nr. 3 GemNeuglGrG eine zusätzliche Auffang-/Generalklausel, die es dem Land ermöglicht, außerhalb der beiden konkreter gefassten Fallgruppen in Nr. 1 und Nr. 3 jede Umlandgemeinde zuzuordnen, wenn eine „Lösung oder Milderung des bestehenden Stadt-Umland-Probleme nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden kann“. Über ihnen schwebt daher ein Damoklesschwert, gegen das sie sich nicht rechtlich wehren können. Diese unbestimmte und unbestimmbare Generalklausel widerspricht in ihrer Unbegrenzbarkeit dem Rechtsstaatsgebot des Art. 2 Abs. 1 LV-LSA.

3. Mit dem Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform wurde in einem Akt sowohl ein allgemeines Eingemeindungsgesetz wie ein spezielles Gebietsreformgesetz geschaffen, was einer Mehrfachneugliederung gleichkommt (s. hierzu LVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26. Juli 2007, S. 21).

### **Zu § 3: Verwaltungsgemeinschaften/Verhältnis zu Verbandsgemeinden**

#### **a) Bildung von Verwaltungsgemeinschaften (Abs. 1)**

1. Die Vorschrift bringt die Bedeutung der Verwaltungsgemeinschaft für die kommunale Strukturierung des Landes Sachsen-Anhalt in der Zukunft zum Ausdruck. Demnach sollen benachbarte Gemeinden eine Verwaltungsgemeinschaft bilden, wenn dies der Stärkung ihrer Verwaltungskraft dienlich ist. Das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform sieht in seiner Begründung dagegen vor, dass das zurzeit bestehende Modell der Verwaltungsgemeinschaft in Sachsen-Anhalt abgeschafft werden soll (LT-Drs. 5/902, S. 40). Hiervon grenzt sich das GSG-LSA ab. Wie bereits ausgeführt, ist das IWH-MLU-Gutachten zu dem Ergebnis gelangt, dass die

Verwaltungsgemeinschaft im Land Sachsen-Anhalt eine durchaus leistungsfähige Struktur bildet, die den Vergleich mit Einheits- und Verbandsgemeinden nicht scheuen muss. Gerade deshalb wird sie favorisiert, wenn es um die Sicherung dauerhafter Leistungsfähigkeit kleiner Einheitsgemeinden geht, die durch dieses Gesetz in ihrem Bestand gesichert werden sollen. Daher ist eine „Sollens“-Regelung eingefügt worden, die keinen bindenden Zwang zur Schaffung von Verwaltungsgemeinschaften vorgibt. Nachbargemeinden bleiben somit frei, sich künftig auch zu Einheitsgemeinden zusammenzuschließen, sofern dies freiwillig geschieht und Gründe des öffentlichen Wohls dafür sprechen.

2. Unter welchem Umständen vom in dieser Vorschrift enthaltenen Grundsatz der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft Gebrauch gemacht werden soll, ist von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinden anhängig. Diese wird bewusst nur bei Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnern durch die Einwohnerzahl zwingend indiziert. Bei die Schwelle überschreitender Einwohnerzahl ist die vorhandene Leistungsfähigkeit hingegen anhand des konkreten Einzelfalls zu ermitteln. Einzustellen sind Kriterien, wie bspw. der Zustand der Gemeindefinanzen, das gemeindliche Steueraufkommen, die bestehende Verwaltungskraft. Denkbar ist dabei auch, dass es kleine Gemeinden mit wenig mehr als 1500 Einwohnern gibt, die gleichwohl gemeindegewirtschaftlich als so leistungsfähig einzustufen sind, dass sie keiner Verwaltungsgemeinschaft zur weiteren Stärkung bedürfen. Dienlichkeit (Abs. 1 S. 1) ist in diesem Zusammenhang so zu verstehen, dass ein effektiver Zugewinn kommunaler Leistungsfähigkeit durch die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft entsteht. Das ist der Fall, wenn z.B. Selbstverwaltungsaufgaben, die bislang nicht oder nur unzureichend durch die Gemeinde erfüllt werden konnten, durch die Verwaltungsgemeinschaft dauerhaft ermöglicht werden können.

#### **b) Unzulässigkeit neuer Verbandsgemeinden (Abs. 2)**

1. Das GSG-LSA hat nach § 1 S. 1 das erklärte Ziel, leistungsfähige und der örtlichen Gemeinschaft verbundene Gemeinden zu schaffen. Diese Zweckrichtung soll nur durch die Strukturmodelle der in ihrem Bestand grundsätzlich zu sichernden Einheitsgemeinden und der Verwaltungsgemeinschaften erreicht werden. Ein drittes Modell – die Verbandsgemeinde – würde zu einer zu starken und letztlich

unerwünschten Diversifizierung kommunaler Strukturen führen. Ihre Neubildung soll daher nicht zugelassen werden. Anders als der Gesetzgeber des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform will das GSG-LSA, welches als integralen Bestandteil gerade die Berücksichtigung des demokratischen Willens der Gemeindeorgane und der Einwohnerschaft bei gemeindlichen Neuordnungen enthält, bereits gebildete Verbandsgemeinden, die auf ebensolche Willensbekundungen der Bevölkerung und ihrer gewählten Organe zurückgehen, nicht zwangsweise wieder beseitigen.

2. Durch einen genau bestimmbareren Zeitpunkt – den des Inkrafttretens des GSG-LSA – wird hinreichende Sicherheit für bereits gebildete oder noch zu bildende Verbandsgemeinden geschaffen. Sofern bis dahin von allen beteiligten Gemeinden wirksam unterzeichnete Vereinbarungen zur Bildung einer Verbandsgemeinde vorgelegt werden, darf eine solche Struktur rechtlich zulässig entstehen.

**c) Umgang mit bestehenden Verwaltungsgemeinschaften (Abs. 3)**

Dieser Absatz bringt nochmals die grundsätzliche Wertentscheidung des GSG-LSA für Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften und gegen Verbandsgemeinden zum Ausdruck. Letztere sollen ausgelöst werden. Zugleich wird aber klargestellt, dass eine zwangsweise Auflösung nicht stattfindet. Verpflichtend ist einzig, am Ende der ersten Wahlperiode, also bis zum 30.06.2014 (vgl. § 16 Abs. 1 S. 4 Verbandsgemeindengesetz) seitens der Mitgliedsgemeinden über den Fortbestand der Verbandsgemeinde zu entscheiden. Diejenigen Mitgliedsgemeinden, die sich für ein Ausscheiden aus der Verbandsgemeinde entscheiden, müssen sodann aus dem Verband entlassen werden. Entscheiden sich sämtliche Mitgliedsgemeinden gegen die Verbandsgemeinde ist sie aufzulösen und auseinanderzusetzen. Soweit die Mitgliedsgemeinden indes für die Fortsetzung der Verbandsgemeinde votieren, ist sie zeitlich unbegrenzt fortzuführen.

**Zu § 4: Einführung der Ortschaftsverfassung**

**a) Zweck, Einführung und Grundstruktur der Ortschaftsverfassung**

1. Die im GSG-LSA enthaltene Ortschaftsverfassung folgt der grundsätzlichen Zielrichtung des Gesetzes, Eigenverantwortlichkeit und bürgerschaftliche Selbstverwaltung der lokalen Ebene in den bestehenden, gewachsenen Orten und Ortsteilen zu stärken und zu erhalten. Dort wo Gemeinden ihre Selbstständigkeit aufgeben oder bereits aufgegeben haben, soll die Möglichkeit bestehen bleiben, die örtliche Gemeinschaft durch wirkliche eigene Entscheidungsrechte in lokalen Angelegenheiten zu bewahren und zu fördern, um politischem Desinteresse und einem bis hin zur Existenzbedrohung des lokalen Gemeinschaftslebens führenden Rückzug aktiver Bürger aus den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft vorzubeugen und vielmehr umgekehrt auch in künftig sehr großen oder topografisch nachteilig zugeschnitten Einheitsgemeinden, die bis heute gebildet worden sind oder deren Entstehen vereinbart wurde Anreize für ein gesteigertes Engagement für die örtliche Gemeinschaft zu schaffen. Anonyme „Großgemeinden“ sollen vermieden werden. Dabei stellt die gestärkte ortsbezogene Entscheidungsebene die Integrität der jeweiligen Gemeinde, der die Ortschaft angehört, nicht in Frage. Die kommunale Selbstverwaltung bleibt gewahrt, da lediglich abschließend durch Gesetz bestimmte, ortsbedeutsame Angelegenheiten der Entscheidung der Ortschaft und ihrer Organe überwiesen werden und eine zwingende – dauerhafte – Einführung der Ortschaftsverfassung gem. § 4 Abs. 1 S. 2 und 3 nicht vorgesehen ist.

2. Die Ortschaftsverfassung umfasst, abweichend von § 86 Abs. 2 S. 1 GO LSA, organisatorisch nur Ortschaftsräte und Ortsbürgermeister (Abs. 2 S. 1), nicht jedoch Ortsvorsteher. Letzterer ist erst durch das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform in das Kommunalrecht des Landes Sachsen-Anhalt eingeführt worden. Er findet seine Verankerung nicht in der Mitte des Ortschaftsrats, sondern muss sich bereits durch den für ihn vorgesehenen Wahlmodus des § 88 a Abs. 1 GO LSA in erster Linie dem Gemeinderat verpflichtet fühlen. Gerade in größeren Einheitsgemeinden mit mehreren Ortschaften und entsprechender Ortschaftsverfassung können Friktionen zwischen den unterschiedlichen Interessen der Ortsteile entstehen, die durch organisatorische Einheiten, die allein aus der jeweiligen Ortschaft hervorgehen, vermieden werden. Es gilt dabei, den „bösen Schein“ einer Parteilichkeit eines solchen Organs gegen Interessen der Ortschaft von vornherein zu vermeiden, weshalb auf das Amt des Ortsvorstehers verzichtet wird.

3. Anders als nach § 86 Abs. 2 S. 2 GO LSA ist die Einführung einer örtlichen Verwaltung, die sich den spezifischen Aufgaben der Ortschaft zu widmen hat, nunmehr nicht rein fakultative Option („kann ... eingerichtet werden“), sondern bezeichnet den gesetzlich vorgesehenen Regelfall („soll“), von dem nur als besondere Ausnahme abgewichen werden kann.

## **Zu § 5: Ortschaftsrat**

### **a) Grundsatz**

Diese Vorschrift widmet sich der Konstituierung des Ortschaftsrats sowie der Rechtsstellung seiner Mitglieder. Dabei orientiert er sich im Wesentlichen an § 86 Abs. 3 bis 8 GO LSA. Punktuell weicht § 5 von den dortigen Regelungen aber ab, um die mit dem GSG-LSA verfolgten Ziele aus § 1 und § 4 Abs. 1 S. 1 zu erreichen.

### **b) Wahl des Ortschaftsrats (Abs. 1)**

Absatz 1 S. 4 enthält eine klarstellende Angleichung der Wahlrechtsregeln an die für den Gemeinderat bestehenden Vorschriften, wonach wahlberechtigt auch mindestens drei Monate in der Ortschaft lebende Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union sind, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Weitergehend als in der derzeitigen Gemeindeordnung wird für sie und generell für alle Einwohner der Ortschaft auch eine Wählbarkeit, also die Möglichkeit Mitglied des Ortschaftsrats zu werden, bereits mit dem vollendeten 16. Lebensjahr zugelassen.

### **c) Zahl der Mitglieder des Ortschaftsrats (Abs. 3)**

§ 5 Abs. 3 verzichtet anders als die derzeitige Ortschaftsverfassung bewusst auf eine Rahmenbestimmung zur Zahl der Mitglieder im Ortschaftsrat. Sie wird vielmehr durch die Hauptsatzung bestimmt, wobei durch § 5 Abs. 6 i.V.m. § 36 Abs. 3 GO LSA die für den Gemeinderat geltenden Zahlen heranzuziehen sind. Auf diese Weise werden, gerade bei einwohnerstarken Ortschaften, die im Rahmen der jetzigen Gemeindegebietsreform schon entstanden sind oder entstehen werden, demokratische Legitimationsdefizite aufgrund einer zu geringen Zahl von Repräsentanten der Bürger vermieden.

#### **d) Rechtsstellung der Mitglieder des Ortschaftsrats (Abs. 5)**

Absatz 5 S. 3 ermöglicht den Mitgliedern des Ortschaftsrates an sämtlichen, insbesondere auch nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderates teilzunehmen. Eine in § 86 Abs. 7 GO LSA derzeit formulierte Einschränkung, „soweit Belange der Ortschaft berührt sind“, erfolgt nicht, weil sie zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt. Letztlich kann sich erst aus der Beratung eines entsprechenden Tagesordnungspunkts selbst ergeben, ob Belange der jeweiligen Ortschaft tatsächlich nicht berührt sind. Dies gilt bspw. bei kommunalen Bau- und Planungsvorhaben, die zwar ihren Standort in anderen Teilen des Gemeindegebiets aufweisen, gleichwohl aber eine „gemeindeweite Wirkung“ haben können. Um Festlegungsprobleme, wann dies der Fall sein kann und damit einhergehende, möglicherweise sogar gerichtliche kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten zu vermeiden und das demokratische Element auf lokaler Ebene der Ortschaft durch weit gefasste Informationsrechte zu stärken, wird deshalb auf eine solche Einschränkung verzichtet.

#### **Zu § 6: Aufgaben des Ortschaftsrates**

##### **a) Grundsatz**

Auch § 6 lehnt sich an die heutige Regelung der Aufgaben des Ortschaftsrates, wie sie in § 87 GO LSA formuliert sind und auf das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform zurückgehen an. Der Zuständigkeitskatalog (Abs. 2) und die Rechte des Ortschaftsrates gehen indessen über das dort vorgesehene deutlich hinaus. Der Ortschaftsrat ist nicht nur reines Beratungsgremium für den Gemeinderat der Einheitsgemeinde, sondern besitzt wirkliche eigene Entscheidungsrechte, die sich auf dafür zur Verfügung zu stellende Mittel eines eigenen Haushalts gründen.

##### **b) Rechte des Ortschaftsrats**

1. Der Ortschaftsrat entscheidet über folgende Aufgaben:

- Die Unterhaltung, Ausstattung und Benutzung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Einrichtungen, deren Bedeutung über die Ortschaft nicht

hinausgeht. Beispielsweise ist in diesem Zusammenhang ein Dorfgemeinschaftshaus, eine Mehrzweckhalle oder ein Schwimmbad in ortstypischen Dimensionen, eine öffentliche Bibliothek zu nennen, deren Zukunft so weiter dort entschieden werden kann, wo die öffentliche Zwecksetzung eine Rolle spielt: Auf der Ebene der lokalen Gemeinschaft. Gesichert, betrieben und entwickelt werden derartige, heute bereits vorhandene Bestandsobjekte. Die Errichtung neuer Einrichtungen ist dagegen von Abs. 2 Nr. 1 nicht erfasst.

- Neue öffentliche Einrichtungen können dagegen auf der lokalen Ebene geplant werden (Abs. 2 Nr. 2). Dies gilt im Übrigen für sämtliche Investitionsvorhaben, also auch die Privater. Der Ortschaftsrat kann solche Planungen selbst vornehmen, ihm sind dazu von der Gemeinde Finanzmittel in angemessenem Umfang zur Verfügung zu stellen.
- Unterhaltung, Ausstattung und Benutzung von Gemeindestraßen und deren Beleuchtungseinrichtungen mit ortschaftsbezogener Bedeutung. (Abs. 2 Nr. 3). Hier wird eine Zuständigkeit, die § 87 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA fakultativ ausgestaltet, die Ortschaftsräten also übertragen werden kann, nicht aber muss, zwingend angeordnet.
- Die Pflege des Ortsbildes und öffentlicher Park- und Grünanlagen mit nicht wesentlich über die Ortschaft hinausgehender Bedeutung (Abs. 2 Nr. 4). Dabei handelt es sich ebenfalls um eine Aufgabe, von der § 87 Abs. 2 Nr. 2 GO LSA anbietet, sie im Rahmen der Ortschaftsverfassung auf den Ortschaftsrat zu übertragen, die im GSG-LSA jedoch zwingend auf der Ebene der Ortschaft zu erledigen ist.
- Die Nutzung und Veräußerung von Grundstücken und beweglichem Vermögen der Gemeinde in der Ortschaft im Rahmen der in der Hauptsatzung festgelegten Wertgrenzen (Abs. 2 Nr. 5). Hierdurch soll Immobilienvermögen der vormals selbständigen Gemeinden und heutigen oder künftigen Ortschaften geschützt und in seiner künftigen Entwicklung vom Willen des Ortschaftsrates abhängig gemacht werden. Negativen Entwicklungen – bspw. einem „Ausverkauf“ – des

in dem Ortsteil gelegenen gemeindlichen Vermögens zugunsten des Zentrums der Gemeinde soll vorgebeugt werden. Entsprechende Verträge sind somit von der Zustimmung des Ortschaftsrats als einem notwendig zu beteiligenden Dritten abhängig.

- Die Vergabe der Lieferungen und Leistungen für die Bauausführung bei der Errichtung oder wesentlichen Erweiterung öffentlicher Einrichtungen (Abs. 2 Nr. 6) ist nun ebenfalls, anders als in § 87 Abs. 2 Nr. 6 GO LSA, zwingende Aufgabe des Ortschaftsrates.
- Entsprechendes gilt für die Förderung von Vereinen, Verbänden und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft (Abs. 2 Nr. 7), wobei lediglich ein Bezug zur Ortschaft vorhanden sein muss, nicht jedoch eine sachliche Begrenzung auf Kultur- und Brauchtumspflege. Umfasst sind daher auch z.B. örtliche Sportvereine.
- Die Gründung von Bürgerstiftungen (Abs. 2 Nr. 8). Siehe zu weiteren Einzelheiten unten, S. 97 f.
- Die Durchführung von Veranstaltungen der Heimatpflege und des Brauchtums der Ortschaft (Abs. 2 Nr. 9) ist nun zwingende Aufgabe des Ortschaftsrats (anders: § 87 Abs. 2 Nr. 3 GO LSA).
- Die Pflege vorhandener und Begründung neuer Partnerschaften und Partnerschaften insbesondere mit anderen kommunalen Strukturen (Abs. 2 Nr. 10). Hierbei geht das GSG-LSA über § 87 Abs. 2 Nr. 7 GO LSA hinaus, als ausdrücklich auch die Begründung neuer interkommunaler Kontakte, nicht allein eine reine Bestandspflege zugelassen wird.
- Schließlich erhält die Ortschaft selbst das Recht, über ihre eigenen Angelegenheiten zu informieren, diese selbst nach außen zu kommunizieren und – beispielsweise in Amtsblattveröffentlichungen – zu dokumentieren (Abs. 2 Nr. 11). Ihr ist in den der Gemeinde zur Verfügung stehenden Bekanntmachungsorganen angemessener Raum zu gewähren.

2. Weitere Angelegenheiten können dem Ortschaftsrat durch die Hauptsatzung der Gemeinde zur dauernden Erledigung übertragen werden; dies gilt nicht für solche Angelegenheiten, die der Gemeinderat gem. § 44 Abs. 3 GO LSA nicht zur Entscheidung übertragen darf, sondern ausschließlich selbst erledigen muss (z.B. Erlass von Satzungen). Ortsrecht, welches die Ortschaft betrifft, unterliegt allerdings einem Zustimmungsvorbehalt des Ortschaftsrats. Dies gilt namentlich für Bauleitpläne (Abs. 5). Im Übrigen besitzt er ein Anhörungsrecht zu allen wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde, z.B. der Haushaltsplanung, und ein Vorschlagsrecht zu allen Belangen, die die Ortschaft betreffen (Abs. 6). In diesem Zusammenhang steht auch, dass der Ortschaftsrat einen in seine Zuständigkeit fallenden Verhandlungsgegenstand unter den in Abs. 7 genannten Voraussetzungen auf die Tagesordnung der Gemeinderatssitzung bringen kann.

3. Bei der Aufgabenerfüllung durch den Ortschaftsrat gilt der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens. Alle örtlichen Angelegenheiten sind so wahrzunehmen, dass die Belange der Gemeinde und der ihr angehörenden weiteren Ortschaften berücksichtigt werden. Umgekehrt hat aber auch die Gemeinde die ortschaftsbezogene Ebene hinreichend zu fördern. Vor allem ist sie verpflichtet, dem Ortschaftsrat zur Erfüllung seiner Aufgaben angemessene Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Ausgangspunkt der Angemessenheit ist dabei die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Finanzmittel der Gemeinde können der Ortschaft anteilig zur Erfüllung ihrer spezifischen Aufgaben nur insoweit zur Verfügung gestellt werden, wie sie der Gemeinde selbst verfügbar sind. Dies hat dann indes auch entsprechend zu geschehen (Abs. 4 S. 2).

### **Zu § 7: Ortsbürgermeister**

Statt eines Ortsvorstehers als Alternative, der gleichsam anstelle des Ortschaftsrates handeln kann und durch den Gemeinderat gewählt wird, entscheidet sich das GSG-LSA ausschließlich für den Ortsbürgermeister als Vollzugsorgan und Leiter der örtlichen Verwaltung. § 7 lehnt sich weitgehend an § 88 GO LSA an, modifiziert jedoch die Bestätigung der Wahl durch den Gemeinderat (Abs. 1 S. 3). Die Bestätigung darf daher nur versagt werden, wenn drei Viertel von ebenfalls drei Viertel der anwesenden

Mitglieder des Gemeinderates dagegen stimmen. Auf diese Weise soll zu einen die Stellung des Ortsbürgermeisters gestärkt werden, ohne seine Stellung als Mittler zwischen Ortschaftsrat und Gemeinde und damit das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht in Frage zu stellen.

**Zu § 8: Aufhebung der Ortschaftsverfassung**

Abweichend von § 89 GO LSA, der augenblicklich die Möglichkeit der Aufhebung der Ortschaftsverfassung regelt, kommt es im Rahmen von § 8 für eine potentielle Auflösung nicht auf die Einführung durch Vereinbarung nach § 18 GO LSA an. Jede auf unbestimmte Zeit eingeführte Ortschaftsverfassung kann daher nur abgeschafft werden, wenn der Ortschaftsrat zustimmt.

**Zu § 9: Grundsatz der Wahrung der Eigenart der Gemeinde/Grundsatz der Gemeindeförderung**

**a) Grundsatz**

1. Das Gesetz verlangt vom Land die Gewährleistung der wichtigsten Einrichtungen, welche die dörfliche Infrastruktur ausmachen und so deren Identität als „Gemeinde“ = Kommune bewahren. Das Land muß deshalb für die Erhaltung der Eigenart und Eigenständigkeit seiner Gemeinden sorgen.

Dies geschieht insbesondere durch die Förderung von kommunalen Stiftungen und Bürgerstiftungen, vor allem in den kleineren Gemeinden, durch die Förderung der örtlichen Brauchtumpflege, von Dorf- und Bürgerzentren sowie der Nachbarschaftshilfen in Form von Modellstudien gem. § 146 GO-LSA.

2. Das Land hat weiter die Aufgabe, für die Sicherung der Infrastruktureinrichtungen in den Gemeinden zu sorgen, die der örtlichen „Daseinsvorsorge“ dienen.

Dazu gehören in den Gemeinden eine möglichst weit gehende Bewahrung der örtlichen Standorte von Schulen, Kindertages- und zunehmend auch von Altenpflegestätten sowie der Feuerwehren. Die Feuerwehr bleibt deshalb Pflichtaufgabe der Gemeinde. Da die

wachsende Alterung der Bürgerinnen und Bürger ihre Bewegungsfreiheit zunehmend beeinträchtigt, muß das Land eine hinreichende Anbindung jeder Gemeinde und jedes Ortsteils an den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gewährleisten.

**b) Zu: Förderung von Vereinen, kommunalen Stiftungen und Bürgerstiftungen**

1. Vereine und Stiftungen, und diese in unterschiedlicher öffentlich-rechtlicher wie in privatrechtlicher Rechtsform, fördern das Gemeinwohl und dienen den Gemeinwohlinteressen der Bürger. Sie wecken die Eigeninitiative und entlasten damit zugleich den Staat und seine öffentlichen Haushalte. Dennoch können sie meist nicht ohne fördernde staatliche Rahmenseetzungen existieren.

2. Drei Formen von Stiftungen auf kommunaler Ebene haben sich hierbei herausgebildet:

(1) Als selbständiger Teil der Staatsverwaltung der Länder mit eigener Organisationsautonomie können die **Kommunen selbst** im Rahmen ihres eigenen örtlichen Wirkungskreises ihrerseits Stiftungen errichten oder sich an solchen als Mitstifter beteiligen. Diese Stiftungen der Kommunen zählen zu den staatlichen Stiftungen. Kommunale Stiftungen müssen drei Kriterien erfüllen: Erfüllung eines öffentlichen Stiftungszwecks, Tätigsein im Wesentlichen innerhalb des räumlichen Bereichs der Kommune und Verwaltung durch die Kommune. Die Kommune kann die Stiftung selbst errichten oder ein privater Zuwendungsgeber kann die Auflage erteilen, eine kommunale Stiftung zu errichten. Die Kommunen sind ein mit besonderem autonomem Status ausgestatteter Teil der mittelbaren (Landes-)Staatsverwaltung. Deren Stiftungen sind folglich staatliche Stiftungen. Dies gilt umso mehr, wenn kommunale Bürgerstiftungen von vornherein als kommunale Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet werden, da diese Rechtsform privaten Stiftern verwehrt ist.

(2) Neben den rein kommunalen Stiftungen traten in den vergangenen Jahren mit wachsendem Erfolg vor allem sog. **freie Bürgerstiftungen** auf, die nach angelsächsischem Vorbild auch in den neuen Ländern entstanden sind. Sie ermöglichen

den Bürgerinnen und Bürger, für öffentliche Zwecke auch mit kleinen Beträgen zu stiften, somit Mitstifter zu sein, ohne selbst eine eigene Stiftung errichten zu müssen.

Die freien Bürgerstiftungen sind grundsätzlich von der Kommune unabhängig. Diese Form der Bürgerstiftung sind nicht staatlicher Natur, soweit diese von den Kommunen nur „flankierend“ unterstützt werden, z.B. beraten und mit Verwaltungshilfen versehen werden, und im Übrigen deren Unabhängigkeit anerkennen.

Die Unabhängigkeit fehlt dann, wenn die Kommune die Bürgerstiftung aus ihrem Haushalt mit Startkapital versieht. Verwaltet die Kommune eine solche (Bürger)Stiftung selbst und verfügt sie im Errichtungsakt oder in der Satzung, dass die Stiftungsgremien durch Vertreter der Kommune zu besetzen sind, so liegt keine unabhängige Bürgerstiftung mehr vor, sondern der Typus einer kommunalen – und damit staatlichen – Bürgerstiftung im Sinne von Typus (1).

Unabhängige Bürgerstiftungen sind danach „Stiftungen von Bürgern für Bürger [...] zur Verwirklichung eigener gemeinnütziger Zwecke“. Maßgebliches Merkmal ist dabei ihre Unabhängigkeit von den Kommunen (und anderen Organisationen und Unternehmen) sowohl, was ihre Leitung als auch, was die Bereitstellung des Stiftungskapitals betrifft.

(3) Die dritte Form der kommunalen Stiftung ist die sog. **Sparkassen-Bürgerstiftung**. Bei der Sparkassen-Bürgerstiftung stellt die öffentliche Sparkasse das Kapital bereit und besetzt die Gremien mit ihren Vertretern. Da die Sparkasse in der Regel die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts hat und aus öffentlichen Mitteln stiftet, ist auch die Sparkassen-Bürgerstiftung als eine staatliche Stiftung zu betrachten.

S. hierzu im Einzelnen M. Kilian, Kap. XXIII. Die staatliche Stiftung, in: Werner/Saenger (Hg.), Die Stiftung, Stiftungsrecht, 2008, S. 652 ff. (Rd. 1004-1005).

3. Neben diesen kommunalen und somit quasi-staatlichen Stiftungsformen hat das Land die Aufgabe, das Umfeld der freien Bürgerstiftungen durch ein stiftungsfreundliches Verhalten mittelbar zu fördern.

**c) Zu: Erhaltung der Kindertagesstätten, Schulstandorte und Altenpflegestätten**

1. Zur Daseinvorsorge und zur Erhaltung der Lebensqualität gehört ein die Gemeinden abdeckendes Netz von Kindertagesstätten, Schulstandorten und – wegen der noch zunehmenden Alterung der Bevölkerung – auch von Altenpflegestätten in der Fläche.

2. Auch hier eröffnet die Gemeindeordnung in § 146 GO-LSA die Möglichkeit der Vornahme von Modellvorhaben, um ein möglichst effektives und dichtes Netz derartiger Einrichtungen zu erhalten oder noch weiter auszubauen.

**d) Zu: Erhaltung der Feuerwehrstandorte**

1. Die Feuerwehr ist als freiwillige Einrichtung und Pflichtaufgabe jeder Gemeinde zum einen als Sicherheitseinrichtung des Brandschutzes, der Rettung und des Katastrophenschutzes zu erhalten. Sie stellt aber auch, wie vielfache Beispiele des In- wie des Auslands (Österreich!) zeigen, einen unverzichtbaren Teil der Orts-Identität und des Zusammengehörigkeitsgefühls dar. Nach dem Wegfall vieler öffentlicher Einrichtungen der letzten Jahrzehnte bildet sie oft den einzig noch verbliebenen Ort gemeinschaftlicher Bürgerbetätigung: „die Feuerwehr ist mehr als die Feuerwehr“.

2. Die örtliche, auf dem Prinzip der freiwilligen Feuerwehr beruhende Feuerwehr ist für jeden Ort somit die einheitsstiftende Einrichtung und das Zentrum des Gemeinschaftslebens schlechthin. Vor allem kleinere Orte leben weitgehend von der Feuerwehr, die oft sogar das übrige Vereinsleben ersetzt, sollte der Ort selbst hierfür zu klein sein. Oft ist sie, neben der Kirchengemeinde, die einzige Einrichtung, die in einer Gemeinde über Jahrzehnte hinweg und über alle staatlichen und gesellschaftlichen Umbrüche hinweg Bestand hat und die örtliche Kontinuität verbürgt. Es muß daher Aufgabe des Landes sein, auch den Bestand kleiner Feuerwehrstandorte so weit wie irgend möglich zu erhalten. Wie wichtig diese Einrichtung für das Gemeinschaftsleben ist, zeigt das Beispiel Österreichs, wo in den kleinsten Gemeinden in den entlegendsten Dörfern oder Ortsteilen funktionstüchtige Feuerwehren bestehen, ohne die das Zusammenleben der Bürger und Bürgerinnen undenkbar wäre. Die Bundesländer Österreichs fördern diese Feuerwehren mit großem Aufwand, hinzu kommt allerdings

eine große Bereitschaft der Bevölkerung, mit Spenden und freiwilligen Leistungen (Sammlungen, Feuerwehrfeste, Bau des Rüsthauses in Eigenhilfe) mitzuhelfen.

3. Die örtliche Feuerwehr dient dem Brandschutz im Ort und zugleich der Identitätswahrung der Einwohnerschaft der Gemeinde. Ihr Bestand ist zu wahren. Bei einer Gefahr einer Unterschreitung der Einsatzfähigkeit der örtlichen Feuerwehr ist unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die örtliche Feuerwehr mit der nächsten örtlichen Feuerwehr zu vereinigen. Erst wenn diese zusammen gefassten Kräfte nicht ausreichen, um die Mindestbesetzung zu gewährleisten, soll der Brandschutz durch die nächste überörtliche Feuerwehr gewährleistet werden.

4. Damit auch in kleinen Gemeinden die Feuerwehr erhalten bleibt, ist sie als Pflichtaufgabe der jeweiligen Gemeinde zu erhalten und auszugestalten.

**e) Zu: Erhaltung der Anbindung an den ÖPNV**

1. Die Alterung der Bevölkerung führt gerade in den kleineren Gemeinden auf den land, wo keine dichten Personennahverkehrs-Strukturen (Straßenbahnen, Taxis, Buslinien) bestehen, zu einer sich immer weiter verschärfenden Notlage, um Behörden, Ärzte, Nahversorger, Fachgeschäfte, Apotheken in überschaubaren Zeiträumen und kostengünstig erreichen zu können.

2. Hier kommt dem Land die Aufgabe zu, für den Erhalt eines möglichst dichten Nahverkehrsnetzes zu sorgen und hierfür – etwa auch im Wege von Modellversuchen - für spezielle Beförderungsformen (Fahrgemeinschaften, Sammeltaxis, Nachttaxis, Ruf-Busse, Stichlinien zu größeren Verkehrsanbindungen) zu sorgen, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den kleineren Gemeinden zugeschnitten sind.

**f) Zu: Sorge für Bestand an Arztpraxen, Polizeistationen und Nahversorgern**

1. In Form einer Bemühensklausel wird dem Land in § 9 I 6 aufgegeben, auch in der Fläche für ein ausreichendes Netz an Arztpraxen, Nahversorgern und Polizeistationen im Sinne einer „Abkehr vom ständigen Verlust“ Sorge zu tragen.

2. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der stetig älter werdenden Bevölkerung von nicht zu unterschätzender Bedeutung und zählt als Beitrag zur Gesundheitsversorgung und zur Sicherheit der äußeren Lebensumstände zu den essentiellen Staatsaufgaben elementarer Daseinsvorsorge.

**g) Zu: Erhaltung des Gemeindevermögens**

1. Der Substanzverlust der nicht mehr selbständigen Gemeinde kommt einem förmlichen „Ausverkauf“ gleich:

- Es erfolgt ein gänzlicher Eigentumsübergang auf die Einheitsgemeinde und somit ein Verlust des Gemeindevermögens. Ein besonders markantes Beispiel eines Verlusts gewachsenen kommunalen Vermögens ist das örtliche Feuerwehrhaus, das in der Regel mit Hilfe freiwilliger Arbeit der Bürger im Ort erbaut worden ist und zudem oft Versammlungsräume für die Ortsbevölkerung enthält.
- Die Einheitsgemeinde führt einen neuen Namen; oft sind dies traditionslose Kunstnamen (wie es z.B. in den 70er Jahren Baden-Württemberg geschehen ist). Die in der Regel sehr traditionsbewussten Gemeinden sinken mit ihrer Eingemeindung zu bloßen „Ortsteilen“ herab (s. Baden-Württemberg), was einer ideellen Herabstufung ihres eigenen Werts gleich kommt. Einebnung, Entfremdung und Entwurzelung sowie Gleichgültigkeit gegenüber dem Ort sind die Folge.
- Seit 1990 konnte das kommunale Autonomiebewusstsein unter vielfachen Anstrengungen wieder gesteigert werden. Mittlerweile ist in den Gemeinden jedoch eine zunehmende Resignation festzustellen. Das Bemühen, ab 1990 wieder den Gedanken einer kommunalen Selbstverwaltung aufleben zu lassen, erscheint so im Nachhinein in weiten Teilen als vergeblich.

- Die Erleichterung des Landesetats durch die Gebietsreform ist nicht nachgewiesen, denn allein 100 Mio. Euro verursachen die Kosten der Gemeindegebietsreform. Zusätzliche 45 Mio. Euro bilden den „goldenen Zügel“ zur Förderung der Beitrittswilligkeit von Gemeinden in Form einer Investitionszulage im Haushalt. Die Vergabe geschieht ohne Vergabekriterien aufgrund eines ministeriellen Runderlasses. Pro Gemeinde sind dies maximal 300 000 Euro.

2. Insgesamt gab es drei Varianten von finanziellen Anreizen:

(1) Finanzielle Zuweisungen im Landeshaushalt 2008 von 400 000 Euro,

(2) Fonds des Innenministers in Höhe von 13 Mio. Euro, im Mai 2008 z.B. bekam die Stadt Calbe 2-3 Mio. Euro daraus,

(3) Pro-Kopf-Prämie in Höhe von 20 Euro, auf maximal 5 000 Euro begrenzt mit einem Sockelbetrag von 100 000 Euro.

Nachweis: Auskunft des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, Abteilung 3, Kommunalangelegenheiten, Wahlen, Halberstädter Strasse 2 am Platz des 17. Juni, 39112 Magdeburg.

Damit entstand ein „Gemeindeverkaufsanreiz“, bei dem sowohl finanzpsychologische Lähmungs- wie Mittelverschwendungseffekte bei den derzeit noch bestehenden Gemeinden die Folge sind.

3. Das IWH-MLU-Gutachten von Rosenfeld/Kluth hat, ebenso wie das Gutachten von Wiegand/Grimberg, die Verwaltungsgemeinschaften in ihrer reformierten Gestalt seit dem 1. Januar 2005 nicht evaluiert und diese Gebietsreform somit nicht berücksichtigt (s. IWH-MLU-Gutachten S. 101-179, Zusf. S. 179). Vielmehr hat das IWH-MLU-Gutachten insoweit zusätzlichen Forschungsbedarf angemeldet (S. 231 f.).

4. Der Petitionsausschuss gab in seiner 23. Sitzung am 21. Juni 2007 eine abschließende Beschlussempfehlung an den Landtag (Drs. 5/726/LTgs. Drs. 5/2007), in der es u.a. hieß:

„Die Landesregierung hat Kriterien *unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gutachtens zur Wirtschaftlichkeit von Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften* (= Gutachten von Rosenfeld/Kluth, Hervorhebung *kursiv*) zu erarbeiten“.

5. Weder im Leitbild, noch im anschließenden, darauf beruhenden Gesetzesentwurf der Landesregierung – noch im Änderungsentwurf der Koalitionsfraktionen – wurden die wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen des IWH-MLU-Gutachtens berücksichtigt. Sie spiegelten sich im Begleitgesetz nicht wider.

Kernaussage des Gutachtens ist das Optionsrecht über die freie Wahl der Organisationsform durch die Gemeinde selbst als Ausdruck ihrer kommunalen Autonomie zur Selbstorganisation. Im Gesetz trifft diese zentrale Entscheidung jedoch allein das Land. Anstelle des reinen Freiwilligkeitsprinzips geschieht die Schaffung vollendeter Tatsachen.

Nicht berücksichtigt werden somit folgende wesentlichen Gutachtenaussagen:

- die Wahlfreiheit der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften über die Wahl des Organisationsmodells vor Ort,
- das gleiche Rangverhältnis von Einheitsgemeinde, Verbandsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft, was deren Vor- und Nachteile anbelangt,
- die Berücksichtigung der eindeutigen Vorteile der Verwaltungsgemeinschaft wie der Verbandsgemeinde, was Bürgernähe und ehrenamtliches Engagement anbetrifft,
- die Möglichkeit die Verwaltungsgemeinschaft weiter zukunftsfähig zu machen und so als Optionsmodell zu erhalten,
- die Aussage, dass die Verwaltungsökonomie nur zu 40 % von Belang ist, während die Belange vor Ort/Bevölkerungsdichte) 60 % der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ausmachen,

- der nicht erwiesene eindeutige Vorteil der Einheitsgemeinde gegenüber den anderen Organisationsformen.

6. Demgegenüber flossen die auf rein verwaltungsökonomischen Argumenten beruhenden Schlussfolgerungen des – gar nicht offiziell in Auftrag gegebenen - Gutachtens von Wiegand/Grimberg (a.a.O. S. S. 67 – 69, Bevorzugung der Einheitsgemeinden aus rein ökonomischen Gründen) in die Gesetzesfassung ein. Sie führten dazu, dass diese Erkenntnisse im Reformgesetz zur einseitigen Bevorzugung der Einheitsgemeinde als Regelfall, die (von den Gutachtern als unökonomisch abgelehnte) Verbandsgemeinde als begrenzter Ausnahmefall und die von den Gutachtern gar nicht zum Stand von 2007 evaluierte Verwaltungsgemeinschaft als chancenloses Auslaufmodell qualifiziert wurden. Diese „Schlagseite“ durchzieht das gesamte Gemeindeneugliederungsgesetz.

7. Das bewegliche wie unbewegliche Vermögen der Gemeinde ist aus den genannten Gründen als Identität stiftendes Element deshalb so weit wie möglich zu erhalten und, wie aktuelle Beispiele zeigten, vor allem im Falle einer Eingemeindung vor dem „Ausverkauf“ durch die eingemeindende Gemeinde zu bewahren.

#### **h) Zu: Finanzgarantie**

1. Dem Land kommt gem. Art. 87 III, 88 I, II LV-LSA die verfassungsrechtliche Pflicht zu, den Gemeinde die für deren Aufgabenerfüllung erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht bisher auf der Grundlage des eher abstrakt nach der Finanzkraft einer Gemeinde berechneten Verteilerschlüssels des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 23. Februar 2009 (GVBl. LSA 2009, S. 146).

2. Hier hat allerdings ein Umdenken begonnen, dass die Finanzausstattung vermehrt an der konkreten Aufgabenbelastung der Gemeinden orientieren möchte,

s. dazu etwa das Rechtsgutachten M. Kilian, Die Verfassungsmäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichs-Gesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (FAG-LSA) -

i.d.F. der Bek. v. 14. 10. 2005, GVBl. LSA 2005, S. 646, zuletzt in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes (HHBeglG-LSA) vom 17. 1. 2007, GVBl. LSA Nr. 1 v. 22. 1. 2007 – unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Mindestfinanzierung - dargestellt am Beispiel der Finanzlage der Landeshauptstadt Magdeburg -, 2007/ erg. 2008.

wobei sich diese Finanzierung an der konkreten Aufgabenbelastung der Gemeinden zu orientieren hat (= aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung).

### **Zu § 10: Bürgermeister als Sicherheitsbehörde**

1. Mit der Bestellung des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin als Behörde für Sicherheit im Sinne des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit- und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. 9. 2003 – GVBl. S. 214 -) soll das Sicherheitsgefühl und die Verantwortungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden gestärkt werden. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass Polizei- und Ordnungsbehörden räumlich immer weiter weg vom Ort des Geschehens rücken und so zunehmend Sicherheitslücken entstehen. Damit kann dem Ruf nach freiwilligen Aufsichten („Bürgerwache“), wie er in jüngst vergangener Zeit diskutiert worden ist, wirksam begegnet werden. Denn in Gestalt des Bürgermeisters/Bürgermeisterin ist eine (bisher fehlende und vermisste) Amtsperson im Sinne des SOG am Ort selbst präsent mit allen sich daraus ergebenden gesetzlichen Möglichkeiten, über die sie dann als Ordnungsbehörde verfügt.

2. § 84 Abs. 1 Nr. 1 des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes LSA i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. September 2003 (GVBl. LSA 2003 S. 214) erhält deshalb folgenden Wortlaut: „die Gemeinden“, während § 86 Abs. 1 Nr. 1 des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes folgenden Wortlaut erhält: „über die Gemeinden: die Landkreise, das Landesverwaltungsamt und die Fachministerien“.

3. Damit wird der Bürgermeister/die Bürgermeisterin, wie es sich in anderen Flächen-Bundesländern seit Jahrzehnten bewährt hat, zur unteren Behörde für Sicherheit in seiner Gemeinde. Der Bürgermeister als „Ortspolizeibehörde“ ist z.B. in den Gemeinden Baden-Württembergs eine bewährte Einrichtung (s. § 48 Abs. 4 PolG i.d.F. v. 16. 1.

1968, GVBl. S. 61, ber. S. 322, zul. geändert d. Gesetz v. 18. 7. 1983, GVBl. S. 369). Dies verbürgt, dass die Aufgabe der Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit so ortsnah wie möglich erfolgt, und dass die unmittelbare Ortskenntnis gewährleistet ist. Diese Regelung erhöht sowohl das allgemeine Gefühl der Sicherheit im Ort selbst, sie führt auch zu „kurzen Wegen“, die in Sicherheits- und Ordnungsangelegenheiten, bei denen es oft rasch gehen muß und zügige Entscheidungen nötig sind, sowie zu einer Rundum-Bereitschaft einer Behörde unmittelbar am Ort.

4. Die Anpassung des § 86 Abs. 1 Nr. 1 SOG gewährleistet, dass der Bürgermeister als Behörde für Sicherheit in seinen Maßnahmen der Fachaufsicht der jeweils übergeordneten Behörden für Sicherheit und Ordnung unterliegt.

5. Denkbare Defizite in der Kenntnis des Ordnungsrechts bei ehrenamtlich tätigen Bürgermeistern können, wie im Land bei anderen ehrenamtlich ausgeübten Ämtern ebenfalls üblich (Bsp. Feuerwehr), durch entsprechende Schulungsmaßnahmen ausgeglichen werden.

### **Zu § 11 :        Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger**

1. Die Demokratie lebt von der Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, an ihr aktiv teilnehmen und sie mitgestalten zu können. Sie müssen daher in die Lage versetzt werden, die Verfahren, welche vom Verfassungsstaat zu ihrer Willensäußerung und Willensbildung bereitgestellt werden, ohne hohe Zugangsschranken zu nutzen. Die Mindestquoten in der unmittelbaren kommunalen demokratischen Willensbildung (§§ 24 ff. Einwohnerantrag, Bürgerinitiative, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) befinden sich derzeit auf dem Stand von 5. 10. 1993 (Inkrafttreten der Gemeindeordnung LSA). Zu diesem Zeitpunkt verfügte das Land Sachsen-Anhalt noch über annähernd 3,0 Mio. Einwohner (Quelle: Fischer-Weltalmanach 1991, Deutschland DDR S. 262) bei einer noch nicht so ungünstigen Altersstruktur, wie es infolge der demographischen Umwandlungen heute der Fall ist.

2. Die schrumpfende Bevölkerungszahl im Land lässt die bisherigen Mindestquoten für die Abstimmungen in Verfahren der unmittelbaren Demokratie als zu hoch erscheinen.

Sie müssen der künftigen Entwicklung angepasst, mithin gesenkt werden, sollen die Möglichkeiten, welche die unmittelbare demokratische Willenbildung den Bürgerinnen und Bürgerinnen bietet, nicht nach und nach mangels der Unmöglichkeit, die zu hohen Quoten zu erreichen, leer laufen. Dasselbe gilt für die Alterung der Bevölkerung, die es mit sich bringt, dass immer größere Teile der Bevölkerung in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind und sich so nur mehr in beschränktem Umfang – ohne es zu wollen – aus gesundheitlichen Gründen in der Lage befinden, ihre demokratischen Rechte wahrzunehmen. Auch dies führt zu der Notwendigkeit, die Quoren spürbar zu senken und sie dem verbleibenden Potential an aktiver Wählerschaft anzupassen.

3. Angesichts der niedrigen Kommunalwahlbeteiligungen um die 30 % kann man kein Quorum für die **Wirkung** eines Bürgerentscheids von 25% einführen. Schließlich werden alle Abgeordneten auch ohne Quorum gewählt, was bedeutet, dass kommunale Mandatsträger und auch Landtagsabgeordnete sogar bei einer angenommenen Wahlbeteiligung von nur 1% rechtsgültig gewählt werden. Im Landtag und in den Gemeinderäten werden Beschlüsse auch nur mit einfacher Mehrheit (selbst bei z.B. 80 % Enthaltungen) gefasst und nicht an ein Quorum der auf Ja lautenden absoluten Stimmen gebunden.

4. Aus diesen Gründen und generell zur Förderung einer aktiven Mitwirkung der Bürger an der Gemeindegewillensbildung müssen die entsprechenden Quoten in den Bestimmungen der Gemeindeordnung über die Bürgerbeteiligung durch Formen der direkten Demokratie spürbar gesenkt werden.

5. § 24 Abs. 4 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 –, wird daher dahingehend geändert, dass anstelle „fünf von Hundert“ die Zahl „drei von Hundert“ tritt, anstelle der Zahl „1.000“ die Zahl „500“, anstelle der Zahl „2.000“ die Zahl „1.500“, anstelle der Zahl „7.000“ die Zahl „3.500“.

6. Ebenso tritt in § 25 Abs. 3 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 –, anstelle von „fünfzehn von Hundert“ die Zahl „sieben von Hundert“, anstelle der Zahl „1.500“ die Zahl „700“, anstelle der Zahl

„3.000“ die Zahl „1.500“, anstelle der Zahl „5.000“ die Zahl „2.500“, anstelle der Zahl „10.000“ die Zahl „5.000“.

7. § 26 Abs. 4 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 – wird wie folgt neu gefasst: „Ist die in einem Bürgerentscheid enthaltene Fragestellung von der Mehrheit der gültigen Stimmen mit „Ja“ beantwortet worden so hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. Er kann innerhalb von einem Jahr nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“

### **Zu § 12: Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters**

1. Durch das Gesetz soll in kleineren Gemeinden am bewährten Prinzip des Ehrenamts des Bürgermeisters festgehalten werden. § 57 Abs. 1 S. 1 der Gemeindeordnung LSA vom 5. Oktober 1993 – GVBl. LSA 1993, S. 568 -, in der Fassung vom 10. August 2009 – GVBl. LSA 2009, S. 383 - gültig ab 30. Mai 2009 – erhält deshalb folgenden Wortlaut: „Der Bürgermeister von Gemeinden mit bis zu 1.500 Einwohnern ist Ehrenbeamter auf Zeit und Vorsitzender des Gemeinderates.“

2. Die Einwohnerzahl von 1 500 erscheint aus der Erfahrung heraus als Grenze geeignet, unterhalb derer die Geschäfte einer Gemeinde, vom Umfang der in ihr gewöhnlich anfallenden Verwaltungstätigkeiten her gesehen, von einem ehrenamtlichen Bürgermeister bzw. einer Bürgermeisterin geleitet werden können.

### **Zu § 13: Rechtsnachfolge, Amtsverweserschaft, Prozeßstandschaft**

1. Die kommunale Praxis hat erwiesen, dass es in Fällen von Eingemeindungen häufig zu Rechtsunsicherheiten aus Eingemeindungsverträgen kommt, die von einer später einer eingemeindeten Gemeinde mit der eingemeindenden Gemeinde geschlossen werden. Bei freiwilligen Eingemeindungsverträgen wie bei zwangsweise durchgesetzten Eingemeindungen durch Gesetz stellen sich, wenn diese einmal vollzogen sind, bei Streitigkeiten wegen der Vertragserfüllung oder bei Unstimmigkeiten über Einzelheiten

der Eingemeindung nach allgemeiner Erfahrung immer wieder meist vermögensrechtliche Fragen der Rechtsnachfolge, der Amtsverweserschaft und der Prozeßvertretung der – rechtlich untergegangenen - eingemeindeten Gemeinde gegenüber der eingemeindenden Gemeinde oder auch der Kommunalaufsicht.

2. Um diesem Missstand abzuhelpen soll, dem allgemeinen Rechtsgedanken des sog. „Coburg“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (s. BVerfGE 22, 221 ff.) folgend, aus Gründen der Rechtssicherheit in den Fällen, in denen eine Gemeinde in eine andere Gemeinde eingemeindet wird, durch § 13 eine allgemeine Bestimmung gesetzlich verfügt werden, welche die Rechtsnachfolge sowie die für ihre Ausübung notwendigen verfahrens- und prozeßrechtlichen Ausgestaltungen für die Zukunft zu regeln und zu klären imstande ist.

3. Diese Bestimmung normiert positivrechtlich den Rechtszustand, wie er bereits durch die Rechtsprechung verfügt ist, sorgt aber dadurch für mehr Rechtssicherheit bei Gemeinden, die rechtlich nicht mehr bestehen. Darin wird erstens verfügt, dass Rechtsnachfolgerin einer eingemeindeten Gemeinde die Ortschaft ist. Weiter wird für die Auslegung eines Eingemeindungsvertrags/ Gebietsänderungsvertrags und im Falle von Streitigkeiten aus solchen Verträgen auf Seiten der eingemeindeten Gemeinde der Ortsbürgermeister bzw. dessen Nachfolger im Amt als Amtsverweser für die nicht mehr bestehende Gemeinde bestellt. In dieser Eigenschaft übt er in Verhandlungen und Rechtsstreitigkeiten aus diesem Vertragsverhältnis die Prozeßstandschaft für die nicht mehr bestehende Gemeinde aus.

5. Bevor der Klageweg bestritten wird, muß im Sinn eines Subsidiaritätsgedankens zunächst die Kommunalaufsicht um Hilfe ersucht werden. Um einen Missbrauch des „postmortalen Rechtsschutzes“ zu verhindern wird in Abs. 4 eine Missbrauchsschranke eingezogen. Um die Rechte der Kommunalaufsicht zu wahren, hat der Amtsverweser daher in den in § 13 Abs. 2 S. 1 genannten Fällen zunächst die Kommunalaufsichtsbehörde anzurufen und sie um Stellungnahme sowie gegebenenfalls um ein Einschreiten zu ersuchen. Bleibt die Kommunalaufsichtsbehörde innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Tage ihrer Anrufung an untätig oder verweigert sie aufsichtsbehördliches Einschreiten, so ist der Amtsverweser berechtigt, einen

Rechtsbeistand beizuziehen. Dies gilt auch zur Überprüfung einer kommunalaufsichtsbehördlichen Stellungnahme gemäß S. 1.

6. Da eine nicht mehr bestehende Gemeinde nicht mehr über eigene Mittel verfügt, diese oft rechtlich komplizierten Verfahren aus eigener Kraft zu führen, wird eine entsprechende Kostenübernahmepflicht der eingemeindenden Gemeinde verfügt. Die eingemeindende Gemeinde ist daher verpflichtet, die sich aus der Beiziehung i.S.v. Abs. 3 S. 2 und 3 ergebenden Kosten und Auslagen zu übernehmen, soweit die Beiziehung nicht rechtsmissbräuchlich ist. Rechtsmissbräuchlichkeit im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn es für einen Rechtsbehelf nach rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidung am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis ermangelt.