
Gemeindegebietsreform: CDU und SPD haben viele Chancen nicht genutzt

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD vom 18. April 2006 wurde auf Seite 36 folgendes zu einer durchzuführenden **Gemeindegebietsreform** festgelegt: „Die Koalitionspartner sehen die Notwendigkeit, **einheitliche leistungsfähige Gemeindestrukturen** zu bilden. **Ziel** ist, im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase bis zu den Kommunalwahlen 2009 **flächendeckend Einheitsgemeinden** zu **bilden**. Kommt es dazu nicht, ist noch im Laufe dieser Legislaturperiode die gesetzliche Einführung von Einheitsgemeinden zum 1. Juli 2011 vorzunehmen.“

Für CDU und SPD sollte die Grundlage für eine solche Gemeindegebietsreform die erfolgreiche Durchführung einer **Funktionalreform** sein, mit der **eine substantielle Aufgabenverlagerung** vom Landesverwaltungsamt und den staatlichen Fachbehörden zu den kreisfreien Städten und Landkreisen einhergeht. Eine **interkommunale Funktionalreform** sollte darüber hinaus die öffentliche Aufgabenwahrnehmung stärker in die Städte und Gemeinden verlagern und so **die sachliche Notwendigkeit größerer, leistungsfähiger Gemeindestrukturen begründen**.¹

Gleich zu Beginn der 5. Legislaturperiode verstärkte sich durch anhaltende Diskussionen im Landtag und das Agieren von Parlamentsmitgliedern in den Wahlkreisen zunehmend der Eindruck, dass es keine parlamentarische Mehrheit für die im Koalitionsvertrag festgelegte flächendeckende Einführung der Einheitsgemeinde gibt. Nachdem mit Beschluss des Landtages vom **19. Oktober 2006 (Drs. 5/8/298 B)** die Landesregierung aufgefordert war, dem Landtag ein Leitbild zur gemeindlichen Strukturreform im 2. Quartal 2007 vorzulegen, forderte die Fraktion der Linkspartei.PDS zur Landtagssitzung am **17. November 2006** die Landesregierung auf, keine flächendeckende Bildung von Einheitsgemeinden dem Leitbild zur gemeindlichen Strukturreform zugrunde zu legen. Neben der Darstellung des Modells Einheitsgemeinde sollte im Leitbild die Verwaltungsgemeinschaft ausgewiesen und dargelegt werden, unter welchen Voraussetzungen Verwaltungsgemeinschaften Bestand haben könnten. Ziel dieses Antrages (**Drs. 5/320**) war es vor allem, wertvolle Zeit für den Reformprozess in seiner Gesamtheit zu gewinnen und Klarheit im kommunalen Bereich zu schaffen. **In namentlicher Abstimmung** wurde dieser **Antrag durch CDU und SPD abgelehnt**. Beide Parteien – CDU und SPD – **bekanntem sich** im November 2006 stattdessen in einem Alternativantrag (**Drs. 5/355**) **zur flächendeckenden Einführung des Modells der Einheitsgemeinde** in Sachsen-Anhalt.

Mit dem **einstimmigen Beschluss des Leitbildes durch die Landesregierung am 7. August 2007 begann die freiwillige Phase der Gemeindegebietsreform**. (Vgl. Ministerium des Innern - Pressemitteilung Nr.: 199/07 vom 9. August 2007). Auf Basis dieses Leitbildes sollten nun in Sachsen-Anhalt bis 2011 **Einheits- und Verbandsgemeinden** entstehen und die **Verwaltungsgemeinschaften aufgelöst werden**. (Vgl. Staatskanzlei - Pressemitteilung Nr.: 404/07 vom 7. August 2007). In diesem Leitbild wurden folgende **Ziele** bestimmt:

¹ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU und SPD vom 18. April 2006, Seite 36.

- Stärkung der Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden, um eine bestmögliche Daseinsvorsorge für die BürgerInnen und die wirtschaftliche Nutzung der kommunalen Einrichtungen zu sichern.
- Stärkung der Verwaltungskraft der Städte und Gemeinden, um die Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben dauerhaft sachgerecht und effektiv mit hoher Qualität sowie unter sparsamer und wirtschaftlicher Verwendung der ihnen zufließenden Mittel zu gewährleisten.
- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, um im Interesse der Bürgernähe die Voraussetzungen für die weitere Verlagerung von Aufgaben auf die Städte und Gemeinden zu schaffen (interkommunale Funktionalreform).
- Berücksichtigung der raumordnerischen, insbesondere wirtschaftlichen und naturräumlichen Zusammenhänge sowie der historischen und landsmannschaftlichen Verbundenheiten bei der Neugliederung der kommunalen Ebene, um die Entwicklung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen zu optimieren.
- Schaffung moderner und zukunftsfähiger Verwaltungsstrukturen, um den wirtschaftlichen Einsatz technischer Verwaltungsmittel sowie die Beschäftigung von qualifiziertem und spezialisiertem hauptamtlichen Verwaltungspersonal zu sichern.
- Herstellung künftiger Gemeindestrukturen, die der Bedeutung des Ehrenamtes als Mittel der demokratischen Mitgestaltung auf kommunaler Ebene gerecht werden und die bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung wahren.²

Nachdem am **24. Januar 2008** das **Erste Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform** mit den Stimmen der CDU und der SPD verabschiedet wurde, konnten sich Kommunen in der so genannten **freiwillige Phase bis zum 30. Juni 2009** zu größeren **Einheits- und Verbandsgemeinden** zusammenschließen. Um die höchstmögliche Anzahl freiwilliger Zusammenschlüsse auch für diejenigen Verwaltungsgemeinschaften zu ermöglichen, in denen sich einzelne Mitgliedsgemeinden gegen eine kommunale Neustrukturierung aussprachen, bestand die **Ausnahmeregelung** darin, dass die Genehmigungsfähigkeit einer Einheitsgemeinde auch dann gegeben ist, wenn in dieser Einheitsgemeinde wenigstens drei Viertel der Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft vertreten sind, in denen zwei Drittel der Einwohner aller Mitgliedsgemeinden wohnen. Dies war auch die Grundlage dafür, dass in diesen neuen Gemeindestrukturen **Neuwahlen im Jahr 2009** durchgeführt werden konnten.

DIE LINKE hatte sich im Gesetzgebungsverfahren zum Ersten Begleitgesetz der Gemeindegebietsreform konstruktiv und mit eigenen Änderungsanträgen beispielsweise für die **Verankerung einer interkommunalen Funktionalreform** als Ziel, eine **Stärkung des Ortschaftsrechtes** und **Ausnahmeregelungen für dünnbesiedelte Regionen** eingesetzt. Mit ihren Änderungsabsichten fand DIE LINKE jedoch weder Gehör noch Zustimmung bei den Koalitionsfraktionen von CDU und SPD. Weil die durch die Regierungskoalitionen geplanten gesetzlichen Regelungen mit den ursprünglichen Absichten und Zielen der Gemeindegebietsreform nicht zu vereinbaren waren, lehnte DIE LINKE das Gesetz in namentlicher Abstimmung ab.

Gleichwohl die Anzahl der Gemeinden (**1.036** zu Beginn der Reform) durch freiwillige Vereinbarungen stark schrumpfte (**365** am 01.01.2010), passierte hinsichtlich der den Landkreisen und kreisfreien Städten versprochenen **Funktionalreform** und einer damit beabsichtigten substanziellen Aufgabenverlagerung vom Landesverwaltungsamt und den staatlichen Fachbehörden praktisch nichts. Das im Jahr 2009 verabschiedete **2. Funktionalreformgesetz** war diesbezüglich nicht nur eine **Fehlleistung von CDU und SPD**. Vielmehr noch blieb mit der in der Folge nicht mehr möglichen **interkommunalen Funktionalreform den Städte und Gemeinden** eine Kompetenzstärkung bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung **verwehrt**, obwohl die sach-

² Vgl. Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2007, S. 75.

liche Notwendigkeit größerer, leistungsfähiger Gemeindestrukturen im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen damit begründet worden war. Diesbezüglich darf hier nicht unerwähnt bleiben, dass eine von CDU und FDP initiierte, viel zu kleinteilige Kreisgebietsreform, die Handlungsmöglichkeiten vor Ort viel zu häufig und zum Nachteil zukunftsfähiger Gemeindestrukturen einengte. Die von der LINKEN vorgeschlagenen Regionalkreise hätten in den meisten Fällen deutlich bessere Lösungen ermöglicht.

Für diejenigen Gemeinden, die sich in der freiwilligen Phase einem Zusammenschluss verweigert hatten, hat die **Landesregierung im Februar 2010 dem Landtag 11 Gesetzentwürfe zur Zwangszuordnung** vorgelegt. Nachdem diese Gesetze am 18. Juni 2010 durch eine Mehrheit von CDU und SPD beschlossen wurden, ergibt sich in Sachsen-Anhalt nach dem Abschluss der Gemeindegebietsreform zum 01.01.2011 folgend Gemeindegrößenklassenstaffelung:

Einwohner-Größenklassen	Landkreise in Sachsen-Anhalt										Summe	
	ABI	SAW	BK	BLK	HZ	JL	MSH	SK	SLK	SDL		WB
0 - 4.999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.000 - 7.999	0	1	1	0	1	2	2	0	2	1	1	11
8.000 - 9.999	2	1	3	4	5	2	1	4	4	2	2	30
10.000 - 19.999	5	2	9	4	4	3	6	10	3	5	5	56
20.000 - 24.999	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	4
25.000 - 60.000	2	1	0	3	3	0	2	1	4	1	1	18
Summe: E + VBG	10	6	13	11	14	8	11	15	13	9	9	119

In den 11 Landkreisen wird es dann 18 Verbandsgemeinden und 101 Einheitsgemeinden geben. Rechnet man die drei kreisfreien Städte hinzu gibt es insgesamt 104 Einheitsgemeinden. Die Zahl der tatsächlich selbständigen Gemeinden wird sich dann aus 115 Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden und 104 Einheitsgemeinden zusammensetzen und sich so am 01.01.2011 auf **insgesamt 219 Gemeinden** in Sachsen-Anhalt summieren.

Am 18. Juni 2010 wurde zugleich das **Zweite Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform** durch die Koalitionsmehrheit von CDU und SPD im Landtag beschlossen. Es ist als **Artikelgesetz** angelegt und bündelt in **Artikel 1** die **gemeinsamen Ausführungsvorschriften** für die unterschiedlichen Neugliederungskonstellationen. Ergänzungen **in der Gemeindeordnung** sieht **Artikel 2** vor, der die Ortschaftsverfassungsrechte erweitern soll.

Im **Zweiten Begleitgesetz** ist u.a. vorgesehen, dass „wenn eine durch Gesetz zugeordnete Gemeinde vor ihrer Auflösung nach § 86 Absatz 1 a der Gemeindeordnung beschließt, dass für ihr Gebiet für die erste Wahlperiode nach der Eingemeindung die Ortschaftsverfassung eingeführt wird, dann bildet der bisherige Gemeinderat den Ortschaftsrat, der bisherige Bürgermeister wird Ortsbürgermeister. Soweit nach Eingemeindungen keine Neuwahl des Stadt- oder Gemeinderates stattfindet, entsendet jede eingemeindete Gemeinde mindestens ein zusätzliches Mitglied, das aus der Mitte des bisherigen Gemeinderates gewählt wird. Einen entsprechenden Beschluss können auch die Ortschaftsräte von Orten fassen, die aufgrund freiwilliger Vereinbarungen eingemeindet wurden, ohne dass eine Neuwahl des Stadt- oder Gemeinderates stattfand. Für die erste Wahlperiode nach einer Gebietsänderung erhalten Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher das Recht, mit aufschiebender Wirkung zu verlan-

gen, dass der Gemeinderat erneut über eine wichtige Angelegenheit beschließt, die ihre Ortschaft betrifft. Ortschaftsräte können in ihren Sitzungen Einwohnerfragestunden durchführen.“³ Es tritt am Tag nach seiner Verkündung im Gesetzblatt in Kraft.

Fazit

Gestalteten die Koalitionsfraktionen von CDU und SPD den Prozess der Gemeindegebietsreform häufig durch eine gesetzgeberisch schlechte und vielfach unzureichende handwerkliche Arbeit, ist aus Sicht der LINKEN festzuhalten, dass es bei den insgesamt 12 beschlossenen Gesetzen zur Gemeindegebietsreform zahlreiche Fehlentscheidungen gab.

Verwiesen sei hier auf das beschlossene Neugliederungsgesetz Harz, betreffend die Verwaltungsgemeinschaft Gernrode und die Gemeinde Allrode. Die Verletzung des Konnexitätsprinzips durch eine fehlende Kostenerstattungsregelung für notwendig werdende Neuwahlen, wie von der LINKEN beantragt, macht einmal mehr deutlich, dass die kommunale Selbstverwaltung für CDU und SPD keinen großen Stellenwert zu haben scheint.

Deutlich erkennbar ist, dass die Regierung unter Ministerpräsident Böhmer den selbst gesetzten Zielen mit dieser Gemeindegebietsreform nicht gerecht wird. Ob mit den Gesetzen die gemeindliche Leistungsfähigkeit gestärkt und die öffentliche Daseinsvorsorge gesichert werden kann, muss aus heutiger Sicht bezweifelt werden. So wurden angesichts einer fehlenden interkommunalen Funktionalreform notwendige Hausaufgaben nicht erledigt. Anstatt von Anfang an die Entwicklung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen stärker auf den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden zu begründen und dabei die gemeindlichen Strukturen besser zu berücksichtigen, setzen CDU und SPD jetzt allein auf gesetzlichen Zwang. Dies ruft in der gemeindlichen Ebene erhebliche Bedenken hervor und zeugt von einem ausgeprägten Misstrauen der Landesregierung gegenüber den Kommunen.

Für DIE LINKE bewiesen die abschließenden Beratungen des Landtages erneut: Die Landesregierung hat zahlreiche Chancen nicht genutzt und im Ergebnis diese Gemeindegebietsreform gründlich in den Sand gesetzt. Aus fachlichen, rechtlichen und politischen Gründen hat die Fraktion DIE LINKE das Gesetzespaket insgesamt abgelehnt.

³ Presseerklärung des Innenministeriums (Nr. 076/2010 vom 18.06.2010).