

AUFsätze

Drittes Vorschaltgesetz zur Kommunalreform im Landtag verabschiedet

Manfred Miller¹

Nach dem Ersten Vorschaltgesetz zur Kommunalreform² und dem Zweiten Vorschaltgesetz zur Kommunalreform und Verwaltungsmodernisierung³ hat der Landtag mit dem Dritten Vorschaltgesetz zur Verwaltungsreform⁴ nun die letzte gesetzliche Säule des Reformwerks in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet. Das Gesetz nimmt die für die Einführung von Verbandsgemeinden erforderlichen Änderungen in der Gemeindeordnung vor und beendet damit die in der Öffentlichkeit teilweise leidenschaftlich geführte Diskussion über die künftige Struktur dieser Alternative zur Einheitsgemeinde.

Dem Innenminister wollten sie die Ohren abschneiden, der Bürgermeister von Westerhausen kündigte eine »Revolte der Bürgermeister« an. Die Debatte um das sogenannte »Dritte Vorschaltgesetz« wurde von Anfang an mit lauten Tönen geführt. Grund der Aufregung war ein vom Innenministerium im März 2001 vorgelegter Referentenentwurf, mit dem der im »Leitbild der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung und zur Kommunalreform in Sachsen-Anhalt« festgestellte und weithin unbestrittene Reformbedarf auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaften aufgegriffen wurde⁵. Vorangegangen war auch das vom Landtag am 14.12.2000 einstimmig verabschiedete Gesetz zur Konsolidierung der Verwaltungsgemeinschaften, mit dem vor allem diejenigen Verwaltungsgemeinschaften in ihrer bisherigen Zusammensetzung rechtlich stabilisiert werden sollten, die bislang noch keine an die Vorschriften der Gemeindeordnung angepassten Gemeinschaftsvereinbarungen vorgelegt hatten.

Während bislang zwei Formen der Verwaltungsgemeinschaft zu unterscheiden waren – das Modell des gemeinsamen Verwaltungsamtes und das Modell »Trägergemeinde« – beinhaltet der Referentenentwurf erstmals originäre Zuständigkeiten der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis, sodass eine direkte demokratische Legitimation durch die Wahl eines Verbandsgemeinderats erforderlich wird. Als Leiter einer Verbandsgemeinde, die den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhält, war ursprünglich ein Verbandsgemeindedirektor vorgesehen; Vorsitzender des Verbandsgemeinderates sollte ein Verbandsbürgermeister sein (sog. »Doppelspitze«). Trägergemeinden soll es nach altem und aktuellem Stand künftig nicht mehr geben. Das Gesetz sieht ferner eine Verpflichtung für Gemeinden mit weniger als 7.000 Einwohnern zur Bildung einer Verbandsgemeinde vor, sofern diese nicht mit anderen Gemeinden zusammen eine Einheitsgemeinde bilden. Kommt eine Vereinbarung mit benachbarten Gemeinden nicht zustande, kann die Bildung einer Verbandsgemeinde auch durch Verordnung des Innenministers erfolgen.

Der Referentenentwurf stieß in der Öffentlichkeit auf heftige Kritik, teilweise auch aus den Reihen der PDS⁶ und der SPD selbst. Die CDU wandte sich vor allem gegen die »Doppelspitze«⁷ und brachte den alternativen Entwurf eines »Gesetzes zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften«⁸ in den Landtag ein. Von betroffenen Bürgermeistern wurde vor allem der mit den neuen Strukturen verbundene Machtverlust ins Feld geführt. Während sie nach der derzeit geltenden Rechtslage »geborenes« Mitglied im Gemeinschaftsausschuss sind, befürchten sie künftig nur noch zur Überreichung von Blumensträußen gebraucht zu werden. Kritik gegenüber der Mindestgröße für die Mitgliedschaft in einer Verbandsgemeinde wurde indes nur selten offen geäußert (vor allem im Harz), auch wenn der Ver-

lust von Entscheidungskompetenzen in vielen Fällen der wahre Grund für die Befindlichkeiten vor Ort sein dürfte.

Die kommunalen Spitzenverbände meldeten sich am 1.6.2001 zu Wort. Im Pressedienst »Info-Kommunal«⁹ sah der Städte- und Gemeindebund einen »erheblichen Korrekturbedarf«. Die im Detail von den Spitzenverbänden und der PDS geäußerte Kritik wurde von der Landesregierung aufgegriffen und bei der Formulierung des Gesetzentwurfs in wesentlichen Teilen berücksichtigt, wie er am 28.6.2001 in den Landtag eingebracht wurde¹⁰. Die vom Landtag in Zweiter Lesung am 14.9.

- 1 Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller, Hochschule Harz, ist derzeit an den Landtag von Sachsen-Anhalt abgeordnet. Die in diesem Beitrag enthaltenen Wertungen verstehen sich als rein private Meinäußerungen.
- 2 GVBl. LSA 47/2000, S. 664 ff., vgl. dazu: Miller, apf 2000, LSA 89 ff.
- 3 GVBl. LSA 19/2001, S. 168 ff.; vgl. dazu: Miller, apf 2001, LSA 57 f.
- 4 Drs. 3/4670 vom 20.6.2001, im Internet abrufbar unter www.landtag.sachsen-anhalt.de oder unter www.komsanet.de/pub/d4670lge.doc bzw. <http://www.mi.sachsen-anhalt.de/reform/index.htm>. Ebenfalls abgedruckt ist der Text in der für die laufende Reformdiskussion hilfreichen Handreichung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di, Landesbezirk Sachsen-Anhalt, mit dem Titel »Panorama: Kommunalreform – Eine Handreichung zur Kommunalreform und Verwaltungsmodernisierung in Sachsen-Anhalt und eine Dokumentation der wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen«, Magdeburg, Juni 2001 (<http://www.oetv.sachsen-anhalt.de/handrei.pdf>). Generell zum Ansatz der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt vgl. Höppner, Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, in: LKV 2001, 2 ff.; Püchel/Klang, Kommunalreform in Sachsen-Anhalt, in: LKV 2001, 5 ff.
- 5 Ministerium des Innern, Ausführliche Untersuchung zur Entwicklung eines Leitbildes für den kommunalen Bereich, Magdeburg o. J. (2000), im Internet: www.mi.sachsen-anhalt.de; zur Novellierungsbedürftigkeit der rechtlichen Grundlagen der Verwaltungsgemeinschaften vgl. bereits Beck, Zur Lage der Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt, in: LKV 1996, 46 – 50.
- 6 Vgl. Volksstimme vom 3.4.2001: Bürgermeister schlagen Alarm, und die PDS schießt quer. Protest gegen Püchels Reform wächst. Kritisiert wurden von der PDS vor allem die geringeren Rechte der ehrenamtlichen Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden im Vergleich zu Ortsbürgermeistern von Verbandsgemeinden, die »Doppelspitze« und Detailprobleme im Zusammenhang mit der Aufgabenzuständigkeit, der Anwendung der Ortschaftsverfassung sowie der finanziellen Ausstattung. Quellen: Argumentation zum Referentenentwurf »Drittes Vorschaltgesetz« (<http://home.t-online.de/home/pdlsa-lt/03nvge.htm> und <http://home.t-online.de/home/pdlsa-lt/03nvge.htm>); vgl. auch Arbeitsgruppe Funktional- und Strukturreform. Arbeitsthesen für die kommunalpolitische Konferenz »Wie steht die PDS zur Verwaltungs- und Gebietsreform« (<http://home.t-online.de/home/pdlsa-lt/kommthes.htm>) und Arbeitskreis Kommunalpolitik. Wie steht es mit der Funktional-, Verwaltungs- und kommunalen Strukturreform – März 2001 (<http://home.t-online.de/home/pdlsa-lt/kommunal.htm>).
- 7 Vgl. Mitteldeutsche Zeitung vom 30.3.2001: CDU will keine »Doppelspitze«.
- 8 Drs. 3/4353 vom 21.3.2001 (www.landtag.sachsen-anhalt.de/ltpapier/drs/3/d4353dgc.doc). Der Entwurf sah vor, dass eine Mitgliedsgemeinde die Aufgaben des gemeinsamen Verwaltungsamtes erfüllt (Trägergemeinde) und nennt einige Aufgaben, die von der Verwaltungsgemeinschaft anstelle ihrer Mitgliedsgemeinde erfüllt werden, z. B. die nach dem Schulgesetz übertragenen Aufgaben.
- 9 Nr. 065 vom 1.6.2001, abrufbar unter www.komsanet.de.
- 10 Drs. 3/4670 vom 20.6.2001; Quelle im Internet siehe FN. 4. Vgl. dazu das Protokoll der Ersten Lesung (Plenarprotokoll 3/59), unter www.landtag.sachsen-anhalt.de/ltpapier/plenum/3/059stzg.doc abrufbar; sowie Pressemitteilung des Ministeriums des Innern, Nr. 96/01, www.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/mi/2001/096_2001.htm.

verabschiedete Fassung¹¹ enthält in Artikel 1 das eigentliche Verbandsgemeindeeinführungsgesetz, in den nachfolgenden Artikeln 1 bis 5 die notwendigen Anpassungen insbesondere der Gemeindeordnung sowie des Kommunalwahlgesetzes und die erforderlichen Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Herausragendster Detailunterschied gegenüber dem Referentenentwurf ist der weitgehende Verzicht auf die »Doppelspitze«, d.h. neben dem vom Verbandsgemeinderat gewählten Verbandsgemeindedirektor wird es nicht noch einen Verbandsgemeindecbürgermeister geben. Hinzu kommen weitere zahlreiche

Änderungen, die im Laufe des Gesetzgebungsprozesses aus den Fraktionen der SPD und PDS angeregt wurden oder auf die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zurückgehen, vor allem in Bezug auf die Einarbeitung weiterer plebiszitärer Elemente und hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinde.

¹¹ Gegenstand der Zweiten Lesung war folgende Fassung:
<http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/ltpapier/drs/3/d4670lge.doc>.