

**Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden
im Freistaat Sachsen
Vom 26. Oktober 2010**

Zur Unterstützung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse wurden bereits im November 1991 „Grundsätze zur Aufstellung einer kommunalen Zielplanung und Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von freiwilligen Maßnahmen der Gemeindereform“ beschlossen. Diese wurden durch die Bekanntmachung der „Grundsätze für die kommunale Zielplanung“ (SächsABl. Nr. 3 vom 20. Januar 1994, S. 48 ff.), die weiterhin den Städten und Gemeinden im Freistaat Sachsen bei der freiwilligen Neustrukturierung ihrer Verwaltungsräume helfen sollten, ersetzt. Auf dieser Grundlage hat sich im Zeitraum von der Bildung des Freistaates im Jahr 1990 bis zum Jahr 1998 die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden von 1620 auf 772 reduziert.

Da trotz deutlicher Fortschritte bei der Bildung größerer örtlicher Verwaltungseinheiten nicht sämtlicher Reformbedarf freiwillig zu bewältigen war, entschloss sich der Gesetzgeber, die Neugliederung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstruktur durch eine gesetzliche Regelung in Teilbereichen zu unterstützen. Hierzu hat er die Gesetze zur Gemeindegebietsreform in den Planungsregionen (SächsGVBl. vom 30. Oktober 1998, S. 553 ff.) und zur Eingliederung von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Kreisfreien Städte (SächsGVBl. vom 9. September 1998, S. 457 ff.) beschlossen, die hinsichtlich des gebietlichen Zuschnitts zum 01.01.1999 in Kraft traten. Damit bestanden zu diesem Zeitpunkt 539 kreisangehörige Städte und Gemeinden.

Auch nach der gesetzgeberischen Entscheidung waren und sind weitere Gemeinden dazu entschlossen, durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse den Prozess der Gebietsneugliederung fortzusetzen.

Neben einer Vielzahl gemeindespezifischer Gründe standen und stehen für Gebietsneugliederungen in erster Linie die Folgen des demographischen Wandels im Vordergrund.

Dieser hat für die Gemeinden u. a. folgende Konsequenzen:

- eine zunehmende Diskrepanz zwischen der (schwindenden) Einwohnerzahl der Gemeinden und den (steigenden) Aufwendungen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge,
- zusätzliche Aufwendungen für die Neustrukturierung der Infrastruktur infolge zunehmender Überalterung der Bevölkerung
- Rückgang der kommunalen Einnahmen, die zumindest teilweise an die rückläufige Bevölkerungszahl gekoppelt sind

Daneben ergeben sich aus dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahre 2019 Anpassungserfordernisse für alle Stufen der Verwaltung, auch für den kommunalen Bereich.

Ferner ist festzustellen, dass als Folge der demographischen Entwicklung die bereits 1994 benannten und in den Gemeindegebietsreformgesetzen 1998 verankerten Mindesteinwohnerzahlen inzwischen wieder von einer Vielzahl von örtlichen Verwaltungseinheiten unterschritten werden. Von den bestehenden 333 örtlichen Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Verwaltungsverbände) unterschritten zu Beginn des Jahres 2010 152 (46%) diese Mindestgröße.

Viele Gemeinden haben die Folgen dieser Entwicklung erkannt und stellen nun vermehrt Überlegungen zur Sicherung ihrer künftigen Leistungsfähigkeit an. Der Freistaat hat daher die bewährten Grundsätze aus dem Jahr 1994 aktualisiert, um so einen Beitrag zur freiwilli-

gen Schaffung zukunftsfähiger gebietsstruktureller Lösungen zu leisten. Mit Bekanntgabe im Sächsischen Amtsblatt finden die „Grundsätze für die kommunale Zielplanung im Freistaat Sachsen“ aus dem Jahre 1994 keine Anwendung mehr, sondern werden durch die „Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen“ ersetzt.

1. Maßstäbe

Für die freiwilligen Zusammenschlüsse von Gemeinden gelten die folgenden Maßstäbe:

1.1 Schaffung moderner, nachhaltig leistungsfähiger Gebiets- und Verwaltungsstrukturen auf gemeindlicher Ebene

Durch gemeindliche Zusammenschlüsse sollen leistungsfähige, einräumige kommunale Einheiten gebildet werden, mit dem Effekt,

- das wirtschaftliche Leistungsvermögen effizient zu nutzen,
- neue finanzielle Handlungsmöglichkeiten zu erschließen,
- Verwaltungsabläufe zu optimieren und
- Entscheidungsprozesse schnell und rechtssicher umzusetzen.

1.2 Gewährleistung dauerhafter Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden

Die Gemeinden sollen auch künftig aufgrund ihrer Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage sein, dauerhaft ihre Aufgaben selbst zu erfüllen. Daher ist es geboten, bei künftigen Gemeindezusammenschlüssen die seit 1994 benannten Angaben zu Mindesteinwohnerzahlen bei kommunalen Verwaltungseinheiten zu berücksichtigen. Durch die Einbeziehung der absehbaren demografischen Entwicklung soll vermieden werden, dass die Gebietsstrukturen bereits in naher Zukunft erneut angepasst werden müssen.

1.3 Stärkung des Systems der Zentralen Orte unter Wahrung der Belange des ländlichen Raumes

Das funktionsteilige System der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche stellt auch weiterhin ein Leitprinzip bei gebietsstrukturellen Veränderungen auf der gemeindlichen Ebene dar.

Es ist nach den Maßgaben des Landesentwicklungsplanes und der Regionalpläne, in der jeweils gültigen Fassung, als wichtiges Grundgerüst zur effizienten räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge für die Zukunft zu stabilisieren.

Dazu sind insbesondere

- durch die gemeindlichen Zusammenschlüsse die Leistungskraft der Zentralen Orte zu stärken, um die Wahrnehmung der zentralörtlichen Funktionen nachhaltig zu gewährleisten und
- in den Regionalplänen zur Konzentration der Siedlungstätigkeit Versorgungs- und Siedlungskerne sowie Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen auszuweisen.

Neben der Stärkung der zentralörtlichen Funktionen sind bei gemeindlichen Zusammenschlüssen auch die Belange des ländlichen Raumes hinreichend zu beachten, so dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Stadt- und Landgemeinden aufrechterhalten wird. Damit soll auch eine wesentliche Voraussetzung für die dauerhafte Gewährleistung der Grundfunktionen der Daseinsvorsorge in den Gemeinden erfüllt werden.

1.4 Gesamträumliche Entwicklung

Die freiwilligen Zusammenschlüsse dürfen einer leitbildgerechten Lösung für den Gesamttraum nicht entgegenstehen.

Leitbildgerechte Lösungen sind insbesondere dann anzunehmen, wenn

- a) die Aufrechterhaltung und der Ausbau einer differenzierten und den jeweiligen Verhältnissen angepassten Infrastruktur unterstützt wird,
- b) zu einer dauerhaften Stärkung der Leistungs-, Verwaltungs- und Finanzkraft der hiervon unmittelbar betroffenen Gemeinden beigetragen wird,
- c) der kommunale Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden unterstützt und die regionale Zusammenarbeit befördert wird,
- d) die bestehenden Beziehungen der Bürger der örtlichen Gemeinschaft gefestigt und die lokale Identität gestärkt werden.

2. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen auf kommunaler Ebene (Einheitsgemeinde, Verwaltungsverband, Verwaltungsgemeinschaft)

Die mit den Gesetzen zur Gemeindegebietsreform in den Planungsregionen 1998 gebildeten örtlichen Verwaltungseinheiten (in Form von Gemeinden mit umfassender Verwaltungskompetenz, die im Folgenden als Einheitsgemeinden bezeichnet werden, Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften) haben sich hinsichtlich ihrer jeweiligen räumlichen Abgrenzung in aller Regel bewährt. Der Zusammenschluss von Gemeinden innerhalb bestehender örtlicher Verwaltungseinheiten ist daher als Regelfall anzustreben. Nur in besonderen Ausnahmefällen und bei Vorliegen einer dem Leitbild entsprechenden Neugliederungsalternative soll das Ausscheiden einer Gemeinde aus einem Verwaltungsverband oder einer Verwaltungsgemeinschaft möglich sein. Entsprechendes gilt für die Aufgliederung von gebildeten Einheitsgemeinden.

Die verbleibende Verwaltungseinheit muss ihrerseits noch leitbildgerecht sein.

Leitbildgerecht ist künftig bei gebietsstrukturellen Neugliederungen allein die Bildung von Einheitsgemeinden. Nur die Einheitsgemeinde eröffnet umfassende Handlungsräume und schafft so Möglichkeiten für transparente, kostengünstige, rechtssichere und schnelle Entscheidungen. Planungs-, Trägerschafts- und Durchführungszuständigkeiten werden innerhalb eines Verwaltungsträgers vereinheitlicht und so integrierte Problemlösungen ermöglicht.

Die bisher freiwillig oder durch Gesetz gebildeten gemeindlichen Kooperationsformen „Verwaltungsverband“ und „Verwaltungsgemeinschaft“ haben sich insbesondere in den durch Gesetz gebildeten Fällen häufig hingegen als weniger gut geeignet erwiesen, unter den eingangs geschilderten Rahmenbedingungen künftig eine effiziente Verwaltungsarbeit sicherzustellen. Häufiger bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen den erfüllenden und den Mitgliedsgemeinden, die die Aufgabenerfüllung zumindest erschweren. Die Dissenspunkte reichen von der Angemessenheit der Höhe der Umlage, den Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Qualität und Quantität bei der Aufgabenerfüllung bis hin zu den Entwicklungszielen innerhalb der bestehenden verwaltungsräumlichen Gliederung. Das ist vermehrt für Gemeinden Anlass, aus der jeweils bestehenden Kooperationsform austreten zu wollen oder deren Auflösung anzustrengen. Die Neubildung von Verwaltungsverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften bzw. deren Erweiterung um weitere Mitgliedsgemeinden kommt deshalb künftig nicht mehr in Betracht.

3. Kriterien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse

3.1 Quantitative Kriterien

- a. Für die Gemeinden im Freistaat Sachsen wird unter Zugrundelegung der Ergebnisse der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes eine Mindesteinwohnerzahl angestrebt, die – bezogen auf das Jahr 2025 - im ländlichen Raum mehr als 5.000 Einwohner und im Verdichtungsraum unmittelbar um die Oberzentren mehr als 8.000 Einwohner beträgt.
- b. Nur in Ausnahmefällen ist die Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl der Einheitsgemeinde möglich. Die Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl soll nicht mehr als 15 v. H. betragen.
- c. Hinsichtlich der Flächengröße sind die Überschaubarkeit des Verwaltungsraums, die Funktionsfähigkeit der Gemeinde und die Auswirkungen auf das kreisliche Gefüge zentrale Gesichtspunkte. Dabei ist auch den siedlungsstrukturellen Besonderheiten insbesondere im ländlichen Raum Rechnung zu tragen.

3.2 Räumliche Abgrenzungskriterien

- a. Eine Neuordnung der Verwaltungsstruktur auf der Gemeindeebene muss sich an raumordnerischen Erfordernissen ausrichten sowie die Erhaltung und den bedarfsgerechten Ausbau einer ausgewogenen Siedlungs- und Raumstruktur ermöglichen.
- b. Die Verkehrsverbindungen und die Erreichbarkeitsverhältnisse der betroffenen Gemeinden sind zu berücksichtigen.
- c. Die landschaftliche und topografische Situation ist zu beachten. So sollen auch landschaftliche und topografische Barrieren, wie z. B. Flüsse, Höhenzüge, große Waldgebiete, sofern sie eine trennende Wirkung entfalten, ebenso berücksichtigt werden wie auch die spezifischen Rahmenbedingungen, denen die Gebiete mit aktivem Bergbau, die „neuen“ Seenlandschaften rund um Leipzig und in der Lausitz und (ehemalige) Bergbauflächen unterworfen sind.
- d. Historische und religiöse Bindungen und Beziehungen sowie die örtlichen Traditionen und landsmannschaftlichen Faktoren sollten nach Möglichkeit Berücksichtigung finden. Im Siedlungsgebiet der sorbischen Volksgruppe ist bei der Neugliederung des Gebietes der Gemeinden dem besonderen Schutz Rechnung zu tragen, der in der Sächsischen Verfassung, der europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen des Europarates und dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten verankert ist.
- e. Landkreisgrenzen überschreitende Gemeindezusammenschlüsse (vgl. § 7 SächsLKrO) sind im Ausnahmefall dort möglich, wo bestehende enge funktionsräumliche Verflechtungen und Beziehungen dies rechtfertigen. Die mit dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen verfolgten Ziele sind dabei zu berücksichtigen.

4. Zur Anwendung der Grundsätze

Grundsätzlich können künftig nur solche Einheitsgemeinden gebildet werden, die den räumlichen und organisatorischen Aspekten der vorstehenden Kriterien Rechnung tragen.

In der Einzelfallentscheidung können einzelne Gesichtspunkte, je nach der spezifischen Situation im Neugliederungsraum, auch ein unterschiedliches Gewicht erlangen. Erst die Gesamtabwägung führt zu sachgerechten Ergebnissen.

Näheres zum Verfahren regelt die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Genehmigung von Gebietsänderungen von Gemeinden (VwVGebÄ) vom 26. Oktober 2010 (SächsABl. S. 1619).