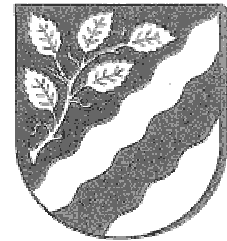


Landkreis Ohrekreis

Der Landrat



Landratsamt Ohrekreis • Postfach 10 01 53 • 39331 Haldensleben

**Gemeinden Dahlenwarsleben, Gr. Ammensleben, Kl. Ammensleben, Samswegen, Gutenswegen, Jersleben, Meseberg, Vahldorf
über
Verwaltungsgemeinschaft „Niedere Börde“
Große Str. 9/10**

39326 Groß Ammensleben

Gebietsänderungsvereinbarung zur Bildung der Gemeinde „Niedere Börde“ aus den Gemeinden Dahlenwarsleben, Groß Ammensleben, Klein Ammensleben, Samswegen, Gutenswegen, Jersleben, Meseberg und Vahldorf

Der Landkreis Ohrekreis erlässt folgende Verfügung:

Die Gebietsänderungsvereinbarung zur Bildung der Gemeinde „Niedere Börde“ aus den Gemeinden Dahlenwarsleben, Groß Ammensleben, Klein Ammensleben, Samswegen, Gutenswegen, Jersleben, Meseberg und Vahldorf wird genehmigt. Von der Genehmigung ausgenommen ist die Regelung des § 8 Abs. 3 der Vereinbarung (Deckung von Sollfehlbeträgen aus den Jahresrechnungen per 31.12.2003).

Für diese Verfügung werden keine Kosten erhoben.

Begründung:

A.

Am 30.06.2003 schlossen die Gemeinden Dahlenwarsleben, Groß Ammensleben, Klein Ammensleben, Samswegen, Gutenswegen, Jersleben, Meseberg und Vahldorf, jeweils vertreten durch ihre Bürgermeister, eine Gebietsänderungsvereinbarung. Wesentlicher Inhalt der Vereinbarung ist die Auflösung der bisher selbständigen Gemeinden, die Bildung der Gemeinde „Niedere Börde“ aus diesen Gemeinden und die Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft „Niedere Börde“. Die Vereinbarung soll zum 01.01.2004 in Kraft treten.

Zuvor war diese Vereinbarung von den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden jeweils mindestens mit der Mehrheit der Mitglieder beschlossen worden.

Den Beschlüssen über die Gebietsänderungsvereinbarung waren in den Gemeinden Samswegen und Jersleben Bürgerentscheide, in den übrigen beteiligten Gemeinden Bürgeranhörungen vorausgegangen. In allen Fällen hatte die Fragestellung gelautet: „Stimmen Sie der Neubildung einer Einheitsgemeinde bestehend aus den selbständigen Gemeinden Dahlenwarsleben, Groß Ammensleben, Klein Ammensleben, Samswegen, Gutenswegen, Jersleben, Meseberg und Vahldorf zu?“ Dabei wurden folgende Ergebnisse ermittelt:

- In der Gemeinde Samswegen beteiligten sich 1.016 von insgesamt 1.590 Wahlberechtigten. Von diesen stimmten 778 Wahlberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
- In der Gemeinde Jersleben beteiligten sich 454 von insgesamt 585 Wahlberechtigten. Von diesen stimmten 367 Wahlberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
- In den übrigen Gemeinden beteiligten sich jeweils mehr als 50 v.H. der Wahlberechtigten an den Bürgeranhörungen. Von diesen befürwortete in allen Fällen eine deutliche Mehrheit die geplante Bildung einer Einheitsgemeinde:
 - In der Gemeinde Dahlenwarsleben beteiligten sich 701 von insgesamt 1.140 Anhörungsberechtigten. Von diesen stimmten 573 Anhörungsberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
 - In der Gemeinde Groß Ammensleben beteiligten sich 667 von insgesamt 1.217 Anhörungsberechtigten. Von diesen stimmten 570 Anhörungsberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
 - In der Gemeinde Klein Ammensleben beteiligten sich 406 von insgesamt 615 Anhörungsberechtigten. Von diesen stimmten 340 Anhörungsberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
 - In der Gemeinde Gutenswegen beteiligten sich 378 von insgesamt 619 Anhörungsberechtigten. Von diesen stimmten 323 Anhörungsberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
 - In der Gemeinde Meseberg beteiligten sich 235 von insgesamt 387 Anhörungsberechtigten. Von diesen stimmten 203 Anhörungsberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.
 - In der Gemeinde Vahldorf beteiligten sich 296 von insgesamt 485 Anhörungsberechtigten. Von diesen stimmten 249 Anhörungsberechtigte der Neubildung einer Einheitsgemeinde zu.

Mit Schreiben vom 07.07.2003, eingegangen am 08.07.2003, beantragten die beteiligten Gemeinden beim Landkreis Ohrekreis die Genehmigung ihrer Gebietsänderungsvereinbarung.

B.

I.

Der Landkreis Ohrekreis ist als nach § 134 GO LSA zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zur Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung für die vorliegende Gebietsänderungsvereinbarung berufen (s. §§ 17 Abs. 1 S. 1, 18 Abs. 1 S. 5 GO LSA).

II.

Die Gebietsänderungsvereinbarung weist in formeller Hinsicht keine Rechtsfehler auf. Die in den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden erfolgte Beschlussfassung mit der Mehrheit der Mitglieder erfüllt die gesetzliche Vorgabe des § 17 Abs 1 S.2 GO LSA. Sämtliche Beschlüsse sind formell rechtmäßig zustande gekommen. Die vor der Beschlussfassung in sechs der beteiligten Gemeinden durchgeführten Bürgeranhörungen entsprechen der Forderung des § 17 Abs. 1 S.3 GO LSA. Unter verfahrensmäßigen Gesichtspunkten bestehen keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Anhörungen. Entsprechendes gilt für die in den beiden restlichen Gemeinden durchgeführten Bürgerentscheide (§17 Abs. 1 S.4 i.V.m. § 26 GO LSA). Insbesondere sind die beiden Quoren des § 26 Abs. 4 GO LSA (Beantwortung der im Bürgerentscheid enthaltenen Fragestellung mit Ja durch die Mehrheit der gültigen Stimmen, wobei diese Mehrheit mindestens 25 v.H. der stimmberechtigten Bürger betragen muss) erreicht.

III.

Die beschlossene Gebietsänderung wird durch Gründe des öffentlichen Wohls (§17 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 1 GO LSA) gerechtfertigt.

Das Merkmal „Gründe des öffentlichen Wohls“ bildet die Grundvoraussetzung für Gebietsänderungen (s. § 16 Abs. 1 GO LSA). Der Begriff umfasst wesentliche Interessen der Allgemeinheit an gemeindlichen Gebietsveränderungen, die das Interesse am Weiterbestand des status quo überwiegen (Lübking/Beck, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, Stand: Juni 2003, § 16 Rdnr. 4). Danach darf eine Gebietsänderung nur vorgenommen werden, wenn Gemeinwohlgesichtspunkte Anlass dazu geben bzw. wenn diese das Vorhaben rechtfertigen (LVerfG LSA LKV 95, 75, 78 f.). Dabei kommt im Falle einer vertraglichen Gebietsänderung den beteiligten Gemeinden grundsätzlich ein Beurteilungsspielraum zu, innerhalb dessen sie die für ihr Vorhaben maßgebenden Kriterien des öffentlichen Wohls auf der Grundlage und im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben abwägen und gewichten können.

Dieser Beurteilungsspielraum ist im vorliegenden Fall sachgerecht ausgefüllt worden. In dem Antrag auf Genehmigung der Gebietsänderungsvereinbarung zur Bildung der Gemeinde „Niedere Börde“ werden im wesentlichen folgende Gemeinwohlgesichtspunkte genannt und erörtert:

- Mit dem Zusammenschluss der Gemeinden Dahlenwarsleben, Groß Ammensleben, Klein Ammensleben, Samswegen, Gutenswegen, Jersleben, Meseberg und Vahldorf wird eine bedeutend größere Gemeinde mit einer Einwohnerzahl von 7.898 (Stand:31.12.2002) geschaffen und damit verbunden wird die Leistungsfähigkeit der neuen Gemeinde im Vergleich mit dem bisherigen Modell der Verwaltungsgemeinschaft bedeutend gestärkt. Die mir vorgelegte Haushalts- und Finanzplanung der zukünftigen Einheitsgemeinde „Niedere Börde“ zeigt die beabsichtigte Optimierung der Verwaltungskraft und höhere Effizienz der Verwaltung auch anhand der Entwicklung der Finanzkraft.

Zwar ist auch die zukünftige Einheitsgemeinde „Niedere Börde“ nicht in der Lage, die in der Vergangenheit erwirtschafteten Fehlbeträge, insbesondere der Gemeinden Vahldorf und Klein Ammensleben, zu kompensieren und aus eigener Kraft abzubauen, der Fehlbedarf der Einheitsgemeinde „Niedere Börde“ im Haushaltsjahr 2004 entspricht aber in etwa den übernommenen Fehlbeträgen der Gemeinden Vahldorf , Klein Ammensleben und Meseberg.

Das bestätigt die Aussage, dass eine Gemeinde „Niedere Börde“ in ihrer Finanzwirtschaft keinen Fehlbedarf ausweist und aus eigener Kraft ihre Aufgaben erfüllen kann. Durch eine konsequente Ausnutzung aller aufgezeigten Einsparpotentiale und weiterer Verbesserung der Einnahmesituation zeigt der Finanzplan auch den Abbau der in den Anfangsjahren noch notwendigen Zuführungen des Vermögenshaushaltes an den Verwaltungshaushalt.

Insgesamt ist erkennbar, dass durch die Bildung der Einheitsgemeinde „Niedere Börde“ die Finanzwirtschaft so gesteuert und beeinflusst werden kann, dass sich der Trend der weiteren Verschlechterung der Finanzsituation der einzelnen Gemeinden nicht weiter durchsetzt bzw. nicht auf die Einheitsgemeinde überträgt.

- Mit der Bildung einer größeren Verwaltungseinheit werden eine Optimierung der Verwaltungskraft und eine höhere Effizienz der Verwaltung zum Wohl und im Interesse der Bürger erreicht.
- Dadurch können nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die personellen Kräfte und die zur Verfügung stehenden finanziellen und materiellen Mittel zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden.
- Mit der Stärkung der Leistungsfähigkeit durch die neu gebildete Gebietskörperschaft wird die gemeindliche Verwaltung zugleich befähigt, neben den bisherigen Aufgaben auch weitere Aufgaben, die auf die Gemeinde im Rahmen der Funktionalreform und der interkommunalen Aufgabenübertragung zukommen, in hoher Qualität und effizient zu erledigen.
- Der freiwillige Zusammenschluss der acht Gemeinden entspricht der Zielvorstellung der Landesregierung, die einem freiwilligen Zusammenschluss zu größeren Gemeinden den Vorrang einräumt.

- Die Gemeinden arbeiten bereits seit vielen Jahren zusammen. Um 1970 entstand in der damaligen DDR der „Gemeindeverband Groß Ammensleben“, dem die Gemeinden Groß Ammensleben, Samswegen, Meseberg, Jersleben, Gutenswegen, Klein Ammensleben, Dahlenwarsleben, Meitzendorf und Ebendorf angehörten. Nach der „Wende“ wurde im Jahre 1992 die Verwaltungsgemeinschaft „Niedere Börde“ von den Gemeinden Groß Ammensleben, Dahlenwarsleben, Klein Ammensleben, Gutenswegen, Jersleben, Samswegen und Meseberg gebildet. Im Jahre 1994 trat die Gemeinde Vahldorf der Verwaltungsgemeinschaft bei. Aufgrund der guten Zusammenarbeit zwischen den Bürgermeistern, den Gemeinderäten und dem gemeinsamen Verwaltungsamt sind enge Verflechtungen zwischen den Gemeinden mit positiven Auswirkungen für die Bürger entstanden.

Dies betrifft insbesondere die gemeinsame Nutzung öffentlicher Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Horte, Schulen, Sportstätten und Dorfgemeinschaftshäuser und die abgestimmte Ausweisung von Wohn-, Gewerbe- und Industrieflächen, aber auch die Beziehungen zwischen den Gemeinden im kulturellen Bereich. Schließlich ist das Gebiet der künftigen Gemeinde „Niedere Börde“ sowohl für den Individualverkehr als auch für den ÖPNV gut erschlossen.

Die vorstehende Auflistung zeigt, dass die Gemeinden alle wesentlichen Gesichtspunkte, die nach den konkreten Gegebenheiten für ihre Entscheidung zur Bildung einer Einheitsgemeinde von Bedeutung waren, umfassend ermittelt und abgewogen haben. Ihre Schlussfolgerung überschreitet nicht den Rahmen des ihnen zustehenden Beurteilungsspielraums, der sich hier im Ergebnis als politischer Gestaltungsspielraum darstellt. Die Kommunalaufsichtsbehörde hat daher schon aus diesem Grund die getroffene Entscheidung für die Gebietsänderung als rechtmäßig zu akzeptieren. Sie stimmt im Übrigen auch inhaltlich mit den Schlussfolgerungen der betroffenen Gemeinden überein.

IV.

Die Gebietsänderungsvereinbarung steht, mit Ausnahme ihres § 8 Abs. 3, im Einklang mit dem geltenden Recht.

Die in § 8 Abs. 3 getroffene Regelung bestimmt, dass diejenigen Sollfehlbeträge, die im Ergebnis der Jahresrechnungen per 31.12.2003 aus dem Haushaltsjahr 2003 und aus Vorjahren der aufgelösten bzw. aufzulösenden Gemeinden festgestellt werden, durch die neugebildete Gemeinde „Niedere Börde“ vorrangig aus den ortsbezogenen Einnahmen der aufgelösten Gemeinden gedeckt werden. Das bedeutet nichts anderes, als dass die Gemeinde „Niedere Börde“ zumindest „vorrangig“ bestimmte Einnahmen - nämlich solche, die sich auf die aufgelösten Gemeinden beziehen - im Sinne einer Zweckbindung bestimmten Ausgabepositionen - dem Ausgleich von Sollfehlbeträgen der jeweiligen Gemeinde - zuordnen muss. Mit diesem Inhalt verstößt die Bestimmung gegen den Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung gem.

§ 16 GemHVO, wonach grundsätzlich die Einnahmen sowohl des Verwaltungs- als auch des Vermögenshaushaltes insgesamt zur Deckung der Ausgaben des betreffenden Haushaltes dienen. Damit ist die Bestimmung des § 8 Abs. 3 gem. § 59 VwVfG nichtig. An ihre Stelle tritt die gesetzliche Regelung.

V.

Die Erteilung der Genehmigung für die Gebietsänderungsvereinbarung ist nicht ermessensfehlerhaft.

Liegen Gründe des öffentlichen Wohls vor und ist das Verfahren zur Durchführung einer Gebietsänderung im Übrigen rechtmäßig abgelaufen, so steht die Entscheidung über die Genehmigung der Gebietsänderungsvereinbarung im Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde. Ermessenskriterien sind dabei die Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zu gemeindefreundlichem Verhalten, die Schaffung von leistungsstarken Verwaltungseinheiten der örtlichen Ebene sowie - mit besonderem Gewicht - die demokratisch zustande gekommenen Entscheidungen in den betroffenen Gemeinden. Zu letzteren müssen im vorliegenden Fall neben den einschlägigen Gemeinderatsbeschlüssen auch die Ergebnisse der Bürgerentscheide und der Bürgeranhörungen gerechnet werden.

Es ist also neben dem Gesichtspunkt der Verwaltungskraft der neuen kommunalen Gebietskörperschaft insbesondere zu berücksichtigen, dass die Gemeinderäte aller beteiligten Gemeinden wie auch die Bürger bei den durchgeführten Bürgerentscheidungen und Bürgeranhörungen - bezogen auf die abgegebenen Stimmen - mit teilweise deutlichen Mehrheiten für die Gebietsänderung votiert und in jedem Fall alle gesetzlich vorgegebenen Quoren deutlich erfüllt haben.

Das besondere Gewicht der demokratisch legitimierten Willensäußerungen führt zu einer Ermessensreduzierung in die Richtung einer diesen Willensbekundungen entsprechenden Entscheidung mit der Folge, dass abweichende Entscheidungen der Kommunalaufsichtsbehörde nur noch bei Vorliegen schwerwiegender Gegengründe zulässig sind. Der damit vorgeprägten Richtung für die Bestätigung des Genehmigungsermessens stehen keine Gründe von Gewicht entgegen, die ausnahmsweise eine Versagung der Genehmigung rechtfertigen könnten. Die Erteilung der Genehmigung steht daher im Einklang mit den im vorliegenden Fall maßgebenden Grundsätzen für die Ausübung des Ermessens.

VI.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 2 VwKostG LSA.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift beim Landkreis Ohrekreis, Gerikestraße 104, 39340 Haldensleben, einzulegen.

Ergänzende Hinweise:

- Die Bildung von Wahlbereichen in den Gebieten der aufgelösten Gemeinden gem. § 4 Abs. 2 der Gebietsänderungsvereinbarung ist nur dann möglich, wenn die gem. § 7 Abs. 1 a S.2 KWG LSA hierfür notwendige Einwohnerzahl erreicht ist.
- Zu § 10 Abs. 1 der Gebietsänderungsvereinbarung wird darauf hingewiesen, dass zweckgebundene Rücklagemittel nur entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden können.
- Falls es zur Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit mit seinem gegenwärtigen Inhalt kommt, müssen Verwaltungsgemeinschaftsfreie Gemeinden grundsätzlich mindestens 8.000 Einwohner aufweisen. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass die zukünftige Gemeinde „Niedere Börde“ mit (nach dem Stand vom 31.12.2002) 7.898 Einwohnern durch das Innenministerium des Landes einer Verwaltungsgemeinschaft zugeordnet wird.
- Bei den in § 14 der Gebietsänderungsvereinbarung aufgelisteten Schulstandorten sind - in Abhängigkeit von den Festlegungen der Schulentwicklungsplanung - künftig Änderungen, insbesondere Schulschließungen, möglich. Zu der als „Sekundarschule Hillersleben“ bezeichneten Einrichtung ist richtig zu stellen, dass es sich um die „Sekundarschule Samswegen Außenstelle Hillersleben“ handelt.
- Die vorliegende Genehmigung umfasst nicht die Regelung in § 1 Abs. 3 der Gebietsänderungsvereinbarung, wonach mit der Bildung der neuen Gemeinde „Niedere Börde“ zugleich die Verwaltungsgemeinschaft „Niedere Börde“ aufgelöst wird. Diese Regelung war nicht Gegenstand der Genehmigungsanträge vom 07.07.2003. Vielmehr haben die beteiligten Gemeinden eine Genehmigung dieser Klausel beim Regierungspräsidium Magdeburg als der insoweit gem. § 84 Abs. 1 S.2 GO LSA zuständigen Genehmigungsbehörde beantragt.

