

# Verwaltungsreformgesetze in Sachsen-Anhalt seit 2002

Dr. Manfred Miller<sup>1</sup>

Die kurze Geschichte der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt lässt sich in vier Phasen gliedern: In der ersten Phase von 1990 bis 1994 stand nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik der Auf- und Umbau der Verwaltung unter Führung einer CDU/FDP-Koalition im Vordergrund, der – mit Ausnahme einer eher zögerlichen Kreisgebietsreform – für Reformen relativ wenig Spielraum ließ, für das Verständnis der weiteren Entwicklung jedoch sehr wichtig ist. Die zweite Phase von 1994 bis 1998 unter der politischen Führung einer rot-grünen Koalition kann als Phase der Konsolidierung bezeichnet werden, in der reformerische Schritte ebenfalls eher selten waren, die Problemlagen jedoch immer offensichtlicher wurden. In der dritten Phase von 1998 bis zur Wahl am 22.4.2002 setzte unter der SPD-geführten und von der PDS tolerierten Landesregierung eine sich zum Ende der Legislaturperiode verstärkende Reformbewegung ein, die dann in einer vierten Phase von der neuen CDU/FDP-Regierung jäh zum Stillstand gebracht wurde, inzwischen aber fast wieder die ursprüngliche Dynamik erreicht hat. Vorgestellt werden in diesem Beitrag die wichtigsten Rechtsgrundlagen der Reform, die bislang in der Vierten Legislaturperiode erlassen wurden.<sup>2</sup>

## 1. Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Die nach der Landtagswahl im April 2002 gebildete CDU/FDP-Regierung gab sich vom ersten Tag an reformfreudig: »Wir stehen in Sachsen-Anhalt vor einer grundsätzlichen Verwaltungsreform«, so Ministerpräsident *Böhmer*.<sup>3</sup> Gleichwohl wurde die Kritik aus der Öffentlichkeit und teilweise auch aus den kommunalen Spitzenverbänden an den Entscheidungen der Landesregierung immer lauter: »Keinem Bundesland gelang bisher eine Kommunalreform mit purer Freiwilligkeit«, so der Präsident des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt.<sup>4</sup> »Ohne Druck erstickt das Land im Reformstau«, so die »Volksstimme«.<sup>5</sup>

Bewegung scheint nach der Wahl dagegen in das Gesetzgebungsverfahren gekommen zu sein. In einem Brief der kommunalen Spitzenverbände Sachsen-Anhalt an die »Damen und Herren Vorsitzenden der Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt« vom 4.7.2002 drücken die Unterzeichner ihre Verwunderung darüber aus, dass »wir durch Presseveröffentlichungen erfahren, dass der Innenausschuss des Landtages nicht beabsichtigt, die kommunalen Spitzenverbände ... anzuhören«.<sup>6</sup> Die kommunalen Spitzenverbände, vor allem der Landkreistag, die in der Phase von 1998 bis 2002 häufig nur mäßig verdeckt Front gegen die Politik der Landesregierung gemacht haben, wurden für ihr Tun unter den neuen Mehrheiten also nicht belohnt – im Gegenteil.

Grund für die Aufregung war der von den Fraktionen der CDU und der FDP eingebrachte Entwurf eines »Gesetzes zur Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung«<sup>7</sup>, aus dem dann... vom 7.8.2002<sup>8</sup> wurde. Das Gesetz löst eines der Wahlversprechen der CDU ein, im Falle eines Wahlsiegs die Kommunalreform zu stoppen und zunächst eine Reform der Landesverwaltung einschließlich einer Aufgabenübertragung vom Land auf die Kommunen durchzuführen. Dazu hebt es in den Artikeln 1 bis 3 die drei Vorschaltgesetze mit Ausnahme der §§ 4 – 6 des zweiten Vorschaltgesetzes auf, in Art. 4 wird das Verbandsgemeindeeinführungsgesetz aufgehoben, mit Art. 5 wird

die alte Rechtslage explizit wiederhergestellt, in dem die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung in die ursprüngliche Fassung gebracht werden.<sup>9</sup>

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass die Kommunal- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt auf eine demokratische Grundlage gestellt werden solle. Mit der sofortigen Aufhebung der drei Vorschaltgesetze werde dem Grundsatz der Freiwilligkeit wieder Geltung verschafft. Die Koalitionsfraktionen räumen der Funktionalreform grundsätzlich Vorrang ein. Erst wenn diese erfolgreich abgeschlossen sei, lägen gesicherte Erkenntnisse vor, wie die Verwaltungsbeziehungen zwischen Land und Kommunen effektiv ausgestaltet werden können. Eine Kommunalreform sei nur dann beständig und zukunftsfähig, wenn durch demokratische Entscheidungen leistungsstarke kommunale Selbstverwaltungsträger geschaffen würden. Unvereinbar mit dem Grundsatz der Freiwilligkeit seien jegliche bindenden Vorgaben für Mindestgrößen kommunaler Gliederungen, zeitliche Vorgaben und das In-Aussicht-Stellen staatlicher Zwangsphasen. Derartige Vorgaben der bisherigen Vorschaltgesetze seien schon aus Respekt vor der kommunalen Selbstverwaltung unverzüglich zu beseitigen.

- 1 Regierungsdirektor *Dr. Manfred Miller* lehrt verschiedene verwaltungswissenschaftliche Fächer am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Er war von April 2000 bis Mai 2002 Referent des zeitweiligen Ausschusses für Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform im Landtag von Sachsen-Anhalt, [www.verwaltungswissenschaft-online.de](http://www.verwaltungswissenschaft-online.de).
- 2 Vgl. den bislang umfassendsten Bericht des Autors: »Verwaltungsreform in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt«, in: Meurer/Stephan (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Loseblatt, Haufe-Verlag, Freiburg, Ergänzungslieferung 5 vom 14.10.2003, S. 6/715 – 6/748; in der apf LSA bislang: 12/2000, S. 89 – 95, 8/2001, S. 57 – 58, 12/2001, S. 89 – 90.
- 3 Ansprache von Ministerpräsident Professor *Dr. Wolfgang Böhmer* zum 10. Jahrestag der feierlichen Ausfertigung der Landesverfassung am 16.7.2002 in Magdeburg.
- 4 Gespräch mit *Peter Pfützner*, Präsident des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt. Keinem Bundesland gelang eine Kommunalreform mit purer Freiwilligkeit, in: *Volksstimme* 30.8.2002.
- 5 *Schmidt*, CDU und FDP kassieren Püchels Gebietsreform und riskieren kommunales Klein-Klein. »Ohne Druck erstickt das Land am Reformstau«, in: *Volksstimme* 30.8.2002.
- 6 Vgl. dazu auch *Schmidt*, Stopp der Gebietsreform. CDU und FDP verärgern Kommunalverbände, in: *Volksstimme* vom 4.7.2002.
- 7 Drs. 4/33 vom 12.6.2002.
- 8 GVBl. LSA Nr. 42/2002, 336 ff.
- 9 Die durch Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vollzogene Aufhebung des Ersten Vorschaltgesetzes führt nicht zu einer Aufhebung der durch das Erste Vorschaltgesetz in die Gemeindeordnung eingeführten Regelungen. Im Rahmen der Rechtsförmlichkeit unterscheidet man hier zwischen dem »Stammgesetz« (Gemeindeordnung) und den »ändernden Gesetzen« (z.B. erstes Vorschaltgesetz). Nach den Grundsätzen der Rechtsförmlichkeit führt die Aufhebung des ändernden Gesetzes nicht automatisch zu einer Änderung des Stammgesetzes. Dies bedarf vielmehr einer besonderen einzelgesetzlichen Regelung, wie sie z.B. durch Art. 5 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vollzogen wurde. Damit findet die Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 5.10.1993 (GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 7.12.2001 (GVBl. LSA S. 540, 543) – und damit einschließlich der Regelungen des Ersten Vorschaltgesetzes – weiter Anwendung, sofern durch Art. 5 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung einzelne Regelungen nicht aufgehoben, ergänzt oder modifiziert wurden (vgl. SGSA-Mitteilungen 518/2002).

Der Landtag hat das Gesetz in seiner 5. Sitzung am 18.7.2002 auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung durch den Ausschuss für Inneres<sup>10</sup> beschlossen; ein Antrag der SPD-Fraktion zur »interkommunalen Funktionalreform«<sup>11</sup> wurde indes abgelehnt.<sup>12</sup> Zusammen mit der Verabschiedung des Gesetzes nahm der Landtag einen vom Ausschuss für Inneres vorgelegten Entschließungsantrag an, mit dem die Landesregierung aufgefordert wird, nach der parlamentarischen Sommerpause 2002 einen ersten Gesetzentwurf zur Organisationsreform der Landesverwaltung in den Landtag einzubringen. Darüber hinaus wird die Landesregierung aufgefordert, umgehend ein Konzept zur Entbürokratisierung und Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen vorzulegen.<sup>13</sup>

Der abgelehnte Antrag der SPD-Fraktion zur »interkommunalen Funktionalreform«<sup>14</sup> beruft sich im Wesentlichen auf den vom Landtag noch in der dritten Wahlperiode am 17.1.2002 verabschiedeten Beschluss,<sup>15</sup> nach dem verschiedene Aufgaben im Bereich Soziales und Jugend, im Bereich Bauen, Umwelt und Denkmalschutz, im Bereich Verkehr und Wirtschaft, im Bereich Recht, Sicherheit und Ordnung sowie im Bereich Schule und Kultur vorbehaltlich einer weiteren Prüfung von den Landkreisen auf die gemeindliche Ebene zur Erfüllung bzw. Besorgung zu übertragen sind. Der Aufgabenkatalog beruht auf einer von den kommunalen Spitzenverbänden Sachsen-Anhalt gemeinsam erarbeiteten Empfehlung. Diese wiederum beruht auf den Vorgaben des Zweiten Vorschaltgesetzes vom 15.5.2001, wonach die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen am Subsidiaritätsprinzip auszurichten ist und die Leistungsfähigkeit der Gemeindeebene an Einwohnerzahlen festgemacht wird. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wird diese Geschäftsgrundlage wesentlich verändert und macht daher umfassende Neuverhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden notwendig.

Die verbliebenen Teile des Zweiten Vorschaltgesetzes (§§ 4 – 6) sollen mit dem Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz endgültig beseitigt werden, das am 2.10.2002 von der Landesregierung in den Landtag eingebracht wurde.<sup>16</sup>

Betrachtet man die Inhalte der drei Vorschaltgesetze, die mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bis auf einige Ausnahmen aufgehoben wurden, kann man als politisches Ziel der 2002 begonnenen Legislaturperiode Folgendes identifizieren: Die Reform der Landesverwaltung soll fortgesetzt werden, indem die Regierungspräsidien zum 31.12.2003 aufgelöst werden und mit Wirkung vom 1.1.2004 ein Landesverwaltungsamt mit Sitz in Halle errichtet wird. Die Anzahl der Landesbehörden wird allerdings nicht mehr begrenzt, die Zahl der Außenstellen des Landesverwaltungsamtes legt nunmehr die Regierung fest, Bürgernähe ist nicht mehr gesetzlich verbrieftes Ziel der Verwaltungsmodernisierung. Die bindenden inhaltlichen Vorgaben für eine Funktionalreform wurden ersatzlos aufgehoben, ebenso die konzeptionellen und zeitlichen Vorgaben für eine Kommunalreform. Die Einführung der Verbandsgemeinde wurde rückgängig gemacht, das bisherige Modell der Verwaltungsgemeinschaft (Trägermodell) gilt wieder bzw. weiter. Der geplante Verwaltungsaufbau des Landes wird nun als »dreistufig« bezeichnet,<sup>17</sup> während die durchaus vergleichbare Struktur auf der Basis des aufgehobenen Zweiten Vorschaltgesetzes von einer Zweistufigkeit ausging.

## 2. Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz

Das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz<sup>18</sup> legt allgemeine Ziele der Verwaltungsreform fest (Aufgabenkritik, Privatisierung, Deregulierung, Aufgabenbündelung auf den kommunalen Ebenen, digitale Kommunikation). In § 6 wird die Auflösung der Regierungspräsidien und die Einrichtung eines

Landesverwaltungsamtes zum 1.1.2004 festgeschrieben. Vorrangig sollen die Aufgaben an nur einem der drei Standorte – Dessau, Halle und Magdeburg – wahrgenommen werden. § 7 enthält eine Pflicht zur Übertragung von sonderbehördlichen Aufgaben auf das Landesverwaltungsamt, wenn deren Wahrnehmung durch kommunale Körperschaften nicht möglich ist – es sei denn, dass mit einer Eingliederung eine Steigerung der Effektivität oder Effizienz des Verwaltungshandelns nicht erreicht werden kann.

## 3. Gesetz zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit

Im Juni 2003 verständigten sich die Fraktionen von CDU und FDP, dass Sachsen-Anhalts Verwaltungsgemeinschaften ab 2005 mindestens 10.000 Einwohner haben müssen. Dies bedeutet, dass die meisten Gemeinschaften mit anderen fusionieren müssen. Alternativ dazu können Orte auch Einheitsgemeinden bilden, in denen mindestens 8.000 Einwohner leben. Eine Kreisgebietsreform soll es aber bis 2006 nicht geben.<sup>19</sup> Die Fraktionen gingen damit deutlich über die Vorstellungen von Innenminister Jeziorsky hinaus, der in seinem Gesetzentwurf 5.000 bis 8.000 Einwohner für Verwaltungsgemeinschaften vorgesehen hatte. Ausnahmen soll es nur in dünn besiedelten Gebieten geben.

Nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände hat die Landesregierung am 25.6.2003 einen überarbeiteten Gesetzentwurf beschlossen (LT-Drs. 4/858 vom 26.6.2003). Neu sind neben den Änderungen bei der Mindesteinwohnerzahl von Verwaltungsgemeinschaftsfreien Gemeinden (8.000 Einwohner) und Verwaltungsgemeinschaften (10.000 Einwohner) und dem Verzicht auf die Verlagerung von Selbstverwaltungsaufgaben von den Mitgliedsgemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaften insbesondere die durch Art. 3 des Gesetzentwurfes – »Übertragung von Zuständigkeiten von den Landkreisen auf die Gemeinden« – vorgesehenen Aufgabenverlagerungen im Rahmen der interkommunalen Funktionalreform.

Mit dem Gesetz<sup>20</sup> wird das Ziel verfolgt, die kommunale Aufgabenerledigung auch weiterhin mit den beiden Grundmodellen Verwaltungsgemeinschaft und verwaltungsgemeinschaftsfreie Gemeinde (Einheitsgemeinde) zu gewährleisten. Nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt ist eine vergleichbare Leistungsfähigkeit beider Modelle jedoch nicht gegeben.<sup>21</sup> Nur wenn den Verwaltungsgemeinschaften der

<sup>10</sup> Drs. 4/75.

<sup>11</sup> Drs. 4/67.

<sup>12</sup> Vgl. Kurzbericht 4/5, TOP 10.

<sup>13</sup> Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Drs. 4/75 vom 11.7.2002.

<sup>14</sup> Drs. 4/67 vom 10.7.2002.

<sup>15</sup> Drs. 3/68/5222 B.

<sup>16</sup> Drs. 4/245.

<sup>17</sup> Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Wolfgang Böhmer am 20.6.2002 – »Sachsen-Anhalt im Aufbruch – ein traditionsreiches Land mit Zukunft« sowie Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen-Anhalt, und der Freien Demokratischen Partei, Landesverband Sachsen-Anhalt, ohne Datum, ohne Ort.

<sup>18</sup> Vom 27.2.2003 (GVBl. LSA S. 40); vgl. Drs. 4/499 vom 29.1.2003 – Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres zum Entwurf eines Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetzes – Verw-ModGrG – und Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 4/245.

<sup>19</sup> Schmidt, CDU-FDP-Koalition einigt sich auf Kommunalreform. Künftig mindestens 10.000 Einwohner pro Verwaltungsgemeinschaft, in: Volksstimme vom 5.6.2003.

<sup>20</sup> Vom 13.11.2003, GVBl. 19.11.2003; vgl. Pressemitteilungen Ministerium des Innern 106 und 164/03.

<sup>21</sup> Mitteilungen Nr. 469 zu Art. 1.

nur übergemeindlich wahrnehmbare Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden zugeordnet würde, könnte eine der Einheitsgemeinde vergleichbare Leistungsfähigkeit erzielt werden. Dies setzt jedoch die von der Regierungskoalition nicht gewollte unmittelbare demokratische Legitimation des Gemeinschaftsausschusses voraus. Die stattdessen bloße Maßstabsvergrößerung unter Beibehaltung der bisherigen Struktur bleibe dahinter zurück.

Daneben fehlen dem Gesetz Regelungen zur Stadt-Umland-Problematik und zur Weiterentwicklung von Einheitsgemeinden, insbesondere der zentralen Orte. Nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes ist daher zu befürchten, dass sinnvolle Entwicklungen der zentralen Orte behindert und weniger effektive Zuordnungen in neue Verwaltungsgemeinschaftsstrukturen privilegiert werden. Aus diesem Grund sei es auch erforderlich, die Zahl der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft zu begrenzen – nicht mehr als 7 bis 8 – in sehr dünn besiedelten Gebieten ausnahmsweise 10.

Nach den Vorstellungen der Landesregierung soll mit dem Gesetz nur ein Teil der in dem gemeinsam zwischen Landkristag und dem Städte- und Gemeindebund abgestimmten Aufgabekatalog genannten und von der Landtagsentschließung vom 17.1.2002 übernommenen Aufgaben auf die Ebene der kreisangehörigen Kommunen verlagert werden. Insbesondere die publikumsintensiven und aus Sicht des umfassenden Bürgerservices interessanten Aufgaben sind von einer Verlagerung ausgenommen. Hierzu gehören insbesondere die Sozialhilfeaufgaben, die Aufgaben nach dem Grundsicherungsgesetz, die Durchführung des Wohngeldgesetzes, die Aufgaben der Kfz-Zulassungsstelle und die Aufgaben der Fahrerlaubnisbehörde, die von kreisangehörigen Kommunen im Namen und im Auftrag der Landkreise (Besorgungsaufgabe) wahrgenommen werden sollten. Darüber hinaus fehlt die Verlagerung der Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde (§ 44 StVO), die als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis von den Landkreisen auf die kreisangehörigen Kommunen übergehen sollte.<sup>22</sup>

Im Übrigen liegt der nach dem Gesetz vorgesehenen Aufgabenverlagerung nach Auffassung des SGSA keine Wirtschaftlichkeitsprüfung zugrunde. Der vom Land geforderte Nachweis (§ 4 Abs. 1 Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz), dass die Aufgabenverlagerung im Rahmen der interkommunalen Funktionalreform nicht zu Mehrkosten führen darf, ist somit nicht erbracht.<sup>23</sup> Dem Gesetz fehlen darüber hinaus abschließende Regelungen zu den Bereichen Personalübergang und Finanzausstattung – einschließlich der Frage, ob Verwaltungsgemeinschaften zukünftig zur Finanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises Direktzuweisungen aus dem Finanzausgleichsgesetz erhalten sollten.

#### 4. Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung (LVwG)

Mit dem am 18.9.2003 in den Landtag eingebrachten<sup>24</sup> und am 11.12.2003 verabschiedeten Gesetz verfolgt die Landesregierung das Ziel eines Umbaus der Landesverwaltung in Richtung auf eine effiziente und kostengünstige Dienstleistungsverwaltung. Der Gesetzentwurf gliedert sich in drei Teile: In Art. 1 werden nähere Regelungen zur inneren Struktur des Landesverwaltungsamts getroffen. Dabei ist die Auflösung von bisher neun Staatlichen Schulämtern, zehn Staatlichen Seminaren für Lehrämter, zwei Ämtern für Versorgung und Soziales sowie des Landesamtes für Versorgung und Soziales hervorzuheben. Deren Aufgaben sollen künftig unter dem Dach des Landesverwaltungsamtes wahrgenommen werden. Mit dieser Maßnahme folgt die Landesregierung dem vom Landtag im Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz erteilten Auftrag, die Sonderbehörden weitgehend abzuschaffen und deren Aufgaben in das

Landesverwaltungsamt einzugliedern. Auch die bisher getrennten Organisationen der Landeszentralkasse im Bereich des Ministeriums des Innern und der Landeshauptkasse im Bereich des Ministeriums der Finanzen werden unter dem Dach der Oberfinanzdirektion Magdeburg am Standort Dessau zu einer Landeshauptkasse zusammengefasst. Im Übrigen ist diese Verlagerung zur OFD eine konsequente Folge der Verlagerung der Bezügestellen von den Regierungspräsidien an diese Behörde.

Gemäß § 6 Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz werden die Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg mit Ablauf des 31.12.2003 aufgelöst. Mit Wirkung vom 1.1.2004 wird ein Landesverwaltungsamt als zentrale Bündelungs- und Koordinierungsbehörde der Landesverwaltung mit Sitz in Halle errichtet. Die nähere Ausgestaltung des Landesverwaltungsamtes soll nach § 6 Abs. 5 Satz 3 Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz durch ein Gesetz geregelt werden.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung sollen schließlich die Grundlagen für die Arbeit des Landesverwaltungsamtes geschaffen werden. Dabei werden die noch bestehenden Sonderverwaltungen in den Bereichen der Schulaufsicht sowie der Versorgungs- und Sozialverwaltung in das Landesverwaltungsamt integriert, wobei sich die Landesregierung hinsichtlich der künftigen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe und der Heimaufsicht noch nicht festgelegt hat. Der Gesetzentwurf hält alle derzeit diskutierten Möglichkeiten ausdrücklich offen, also die Bildung

- eines kommunalen Pflichtverbandes,
- einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter Beteiligung des Landes, der kreisfreien Städte und der Landkreise oder
- einer Sozialagentur in Form einer privatrechtlichen GmbH, an der die Landkreise und kreisfreien Städte zukünftig Anteile erwerben müssen.

Daneben sieht der Gesetzentwurf die Zusammenfassung der bisher getrennten Landesbetriebe für Denkmalpflege und Archäologie zu einem gemeinsamen Landesbetrieb (vergleichbar einem Eigenbetrieb) für Denkmalpflege und Archäologie (Landesmuseum für Vorgeschichte) vor.

Mit dem Start des Landesverwaltungsamtes ab dem 1.1.2004 wird nach den Worten von Innenminister Jeziorsky erstmals der größte Teil bündelungsrelevanter Aufgaben aus einer Hand für das gesamte Land erledigt. Der Landesregierung sei es darüber hinaus gelungen, diese neue Verwaltungsbehörde um exakt ein Jahr früher, als es von der Vorgängerregierung vorgesehen war, einzurichten. 25 bislang selbstständige Landesbehörden – 3 Regierungspräsidien, das Landesamt für Versorgung und Soziales, 2 Ämter für Versorgung und Soziales, 9 staatliche Schulämter und 10 Staatliche Seminare für Lehrämter – werden zu einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst.<sup>25</sup>

Das Landesverwaltungsamt mit Hauptsitz in Halle und Nebensitzen in Dessau und Magdeburg umfasst in sieben Abteilungen 70 Referate und verfügt zum Einrichtungszeitpunkt über 2.537 Stellen. Bis zum 31.12.2006 erfolgt ein weiterer schon festgelegter Abbau auf dann 2.342 Stellen. Davon entfallen auf Magdeburg 600 und Dessau 110 Stellen. Vom 1.1.2003 bis zum 31.12.2006 werden damit zunächst rund 400 Stellen eingespart, hauptsächlich in den Querschnitts- und Servicebereichen, da diese Dienstleistungen nur noch einmal vorgehalten werden müssen. Der Behördenstandort Dessau bleibt im bisherigen Umfang weitgehend erhalten, da unter dem

<sup>22</sup> Mitteilungen, Nr. 469 – zu Art. 3.

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Vgl. Drs. 4/1004 vom 9.9.2003 – Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Landesverwaltung (LVwG); Drs. 4/1197 vom 2.12.2003 Beschlussempfehlung Ausschuss für Inneres Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Landesverwaltung (LVwG).

<sup>25</sup> Sachsen-Anhalt in dieser Woche, Nr. 50 – 51/03, S. 7 f. »Start für das neue Landesverwaltungsamt«.

Dach der Oberfinanzdirektion Magdeburg in Dessau die Landeszentralkasse und die Verwaltung der Bezügezahlung für die Landesbediensteten konzentriert wird.

Allein durch die Integration der Schulaufsicht können 7 angemietete Objekte in Halle, Eisleben, Weißenfels, Magdeburg, Staßfurt, Dessau und Gräfenhainichen mit jährlichen Mietkosten von insgesamt 840.000 Euro mit einer Gesamtfläche von rund 8.100 Quadratmetern aufgegeben werden. Neun landeseigene Liegenschaften können durch die Konzentration in vorhandenen Verwaltungsstandorten einer neuen Nutzung zugeführt oder verkauft werden. Dadurch werden die Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten gesenkt.

## 5. Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit

Die Landesregierung hat am 24.6.2003 den Entwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit beschlossen.<sup>26</sup> Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, das im Oktober 1992 in Kraft getretene GKG-LSA an die nach der GO LSA geltenden Strukturen anzugleichen. Weiterer Änderungsbedarf ergibt sich aus den an die Zweckverbände in der Praxis verstärkt gestellten Anforderungen sowohl bezogen auf den Aufgabenbestand als auch auf die Verbands- und Verwaltungsstrukturen. Mit Blick auf eine künftige Funktionalreform verfolgt die Landesregierung darüber hinaus das Ziel, den Handlungsspielraum der kommunalen Körperschaften bei der gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben zu erweitern. Im Einzelnen ist insbesondere vorgesehen:

- Die in der Praxis bewährten Formen kommunaler Zusammenarbeit, die Zweckvereinbarung und der Zweckverband werden beibehalten. Als geeignete Vorstufen dieser Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit wird die »Arbeitsgemeinschaft« neu in den Gesetzentwurf aufgenommen. Die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen in einer Arbeitsgemeinschaft soll die Chancen zur gemeinsamen Abstimmung und Beratung bieten, ohne dass dies mit einer Aufgabenübertragung oder mit der Entstehung einer neuen Rechtspersönlichkeit verbunden ist.
- Angesichts des finanzwirtschaftlichen Drucks vieler Kommunen soll die Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene verstärkt werden. Deshalb will der Gesetzentwurf den Weg erleichtern, kommunale Aufgaben durch eine möglichst optimale Ausschöpfung interkommunaler Gemeinschaftsarbeit wirtschaftlicher und fachlich kompetent zu erledigen.

Übereinstimmend kritisieren die kommunalen Spitzenverbände in ihren Stellungnahmen die ursprünglich enthaltene Möglichkeit, dass Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften untereinander Zweckvereinbarungen schließen können. Es wurde befürchtet, dass dies zu einer Aushöhlung der Kompetenzen der Verwaltungsgemeinschaften führen könnte sowie zur Schaffung einer weiteren Verwaltungsebene. Diesem Einwand wurde gefolgt, um Missbrauch vorzubeugen. Es bleibt damit bei der bisherigen Regelung, dass Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften keine Zweckvereinbarungen untereinander schließen dürfen.

Sowohl der Landkreistag als auch der Städte- und Gemeindebund erkennen keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der »Arbeitsgemeinschaft« als mögliche weitere Form der kommunalen Zusammenarbeit und fordern die Streichung der Regelung. Gemeinden und Landkreise seien bereits jetzt in verschiedenen »Arbeitsgemeinschaften« organisiert, ohne dass es einer gesetzlichen Regelung hierfür bedürftig hätte. Vielmehr sieht der Städte- und Gemeindebund zusätzliche Probleme hinsichtlich der Abgrenzung privatrechtlicher Organisationsformen, es

sei außerdem unklar, welche Verbindlichkeit in Arbeitsgemeinschaften getroffenen Absprachen zukomme.

Dem Vorschlag der Streichung dieser Regelung wurde nicht gefolgt. Mit der Arbeitsgemeinschaft wird den Kommunen nach der gegenteiligen Auffassung eine Alternative zur Zweckvereinbarung und zum Zweckverband angeboten, bei der sie zwar gemeinschaftlich zusammen arbeiten können, aber keinerlei Kompetenzen aus der Hand geben. Vielmehr soll auf eine erleichterte Findungs- und auch Lösungsmöglichkeit hingewiesen werden. Auch wenn die Rechtsfigur keine neuen Möglichkeiten eröffnet, soll sie erhalten werden, um darauf hinzuweisen, dass der Zweckvereinbarung vorgelagerte Möglichkeiten kommunaler Gemeinschaftsarbeit bestehen, die auch genutzt werden sollen. Entsprechende Regelungen sehen Gesetze anderer Bundesländer vor. Die Arbeitsgemeinschaft stellt gegenüber der Zweckvereinbarung und dem Zweckverband die einfachste Form kommunaler Zusammenarbeit dar. Soweit ein engerer Zusammenschluss der Beteiligten zweckmäßig oder erforderlich ist, kann die Arbeitsgemeinschaft die geeignete Vorstufe dieser Zusammenarbeit darstellen. Sinnvoll kann die Arbeitsgemeinschaft z.B. für die Planung des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitung, die Fahrplangestaltung benachbarter Verkehrsbetriebe oder die Müllbeseitigung sein. In welchem Maße den Absprachen in der Arbeitsgemeinschaft Verbindlichkeit zukommt, hängt von der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Vertrages ab. Das Gesetz enthält sich hier einer konkreten Vorgabe, um den Beteiligten eine weitestgehende Flexibilität zu erhalten.

Sowohl der Landkreistag als auch der Städte- und Gemeindebund stellen sich auch gegen die geschaffene Möglichkeit zur Bildung von Pflichtverbänden. Dieser Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht decke sich nicht mit dem Leitgedanken des Gesetzentwurfes, den Kommunen mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung zu übertragen. Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises seien grundsätzlich den Gemeinden und Landkreisen zugewiesen. Ihnen diese Aufgaben zu entziehen, um sie einem Zweckverband zuzuordnen, stelle einen erheblichen Eingriff in die Allzuständigkeit der Kommunen dar. Die Gesetzesbegründung gebe keine Hinweise für mögliche Aufgabenbereiche, in denen auf der Grundlage der neu vorgesehenen Vorschrift die Bildung eines Zweckverbandes zur Erfüllung bestimmter Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises erforderlich sein könnte. Der Städte- und Gemeindebund ist der Auffassung, soweit in Bereichen außerhalb des spezialgesetzlich geregelten Wassergesetzes das Erfordernis zur Bildung von Pflichtverbänden bestehe, solle dies spezialgesetzlich geregelt werden. Weiterhin müsse die Regelung im Gesetz sprachlich den entsprechenden Regelungen des Wassergesetzes angepasst werden, insbesondere solle an die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung angeknüpft werden.

## 6. Ausblick: Kreis- und Funktionalreform

Mit dem LVwG ist kurz vor Ende des Jahres 2003 das bislang vierte wichtige Reformgesetz seit dem Amtsantritt der CDU/FDP-Regierung in Kraft getreten. Die ursprünglichen Befürchtungen über einen Reformstillstand, die von den verschiedensten Seiten geäußert wurden, haben sich also nur zum Teil bewahrheitet. Von einem Stillstand kann nicht gesprochen werden, wohl aber von einer Verzögerung, die ganz offensichtlich auf parteinterne Richtungsstreitigkeiten innerhalb der CDU zurückgehen, die nach der Wahl erst ausgefochten werden mussten. Vereinfacht formuliert hätten die noch von der Regie-

<sup>26</sup> Drs. 4/1083 vom 14.10.2003, im Innenausschuss am 17.12.2003 behandelt.

rung Höppner erarbeiteten Konzepte bis hin zu den gesetzlichen Grundlagen der Reform unverzüglich umgesetzt werden können – ohne den ziemlich umständlichen Weg, zunächst alle Grundlagen zu zerschlagen, um sie dann Stück für Stück in gleicher oder doch zumindest sehr ähnlicher Form wieder neu aufzubauen.

Selbst in ein unmittelbar nach der Wahl tot geglaubtes Gebiet ist inzwischen Bewegung gekommen. Ab 2008 soll Sachsen-Anhalt weniger, aber dafür größere Landkreise haben als bisher. Darauf einigte sich der Koalitionsausschuss von CDU und FDP am 3.12.2003. In diesem Zusammenhang sollen die Kommunalwahlen von 2009 auf 2008 vorgezogen werden. Noch 2004 wolle man sich auf ein Leitbild einigen, das Aufgaben und Größe der

Landkreise beschreibt, so der FDP-Fraktionsvorsitzende Lukowitz, der mit einer Reduzierung der Zahl der Landkreise auf zehn rechnet.<sup>27</sup> Bereits sehr viel früher, nämlich im Frühjahr 2004, soll der Entwurf eines Funktionalreformgesetzes in den Landtag eingebracht werden – vor allem, um die Aufforderung des Landtags an die Landesregierung einzulösen, »umgehend ein Konzept zur Entbürokratisierung und Verlagerung von Aufgaben an die Kommunen vorzulegen«.<sup>28</sup>

27 Schmidt, Weniger Landkreise. CDU und FDP: Gebietsreform kommt 2008, in: Volksstimme vom 4.12.2003.

28 Beschl. v. 18.7.2002.