



Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt – ein politisches Lehrstück?

Manfred Miller¹

Inhaltsübersicht	Seite
1. Aktuelle Ausgangsbedingungen	LSA 89
2. Leitbilder und Gutachten	LSA 89
3. Die politische Diskussion	LSA 90
3.1 Einrichtung eines zeitweiligen Ausschusses	LSA 90
3.2 Regierungserklärung	LSA 91
3.3 Die Diskussion in den Parteien	LSA 92
3.4 Die Haltung der kommunalen Spitzenverbände	LSA 92
4. Probleme der Verwaltungsreform	LSA 93
4.1 Kommunalreform	LSA 93
4.2 Kreisgebietsreform	LSA 93
4.3 Reform der Landesverwaltung	LSA 94
5. Erste Ergebnisse und Ausblick	LSA 94

1. Aktuelle Ausgangsbedingungen

Mit rund 2,6 Mio. Einwohnern gehört Sachsen-Anhalt zu den kleineren Flächenländern. Das Land ist damit, bezogen auf die Einwohnerzahl, nur etwa halb so groß wie der einwohnerstärkste Regierungsbezirk in Deutschland: Düsseldorf. Die damit zwangsläufig verbundene Kleinräumigkeit der Verwaltungsgliederung sowie eine im Ländervergleich weit überdurchschnittliche Personalausstattung bilden den Hintergrund für die seit Gründung des Landes andauernden Reformbemühungen².

Die aktuelle Diskussion geht, zumindest auf der Landesebene, entscheidend auf einen Beschluss der Landesregierung vom 4.2.1997 zurück, in dem eine abgestufte Vorgehensweise zur Bildung eines Landesverwaltungsamtes festgeschrieben wurde: Aus den Regierungspräsidien sollen die Bereiche ausgegliedert werden, die nicht bündelungsrelevant sind und eine dezentrale Behördenstruktur erfordern. Die Aufgaben der in der Mittelinstanz vorhandenen Landesämter sollen, so weit möglich und sinnvoll, den Regierungspräsidien übertragen werden. Die bislang in den drei Regierungspräsidien wahrgenommenen Aufgaben sollen schrittweise an einer Stelle zentralisiert werden, sobald eine dezentrale Erfüllung der jeweiligen Aufgabe entbehrlich ist. Am Ende dieses Prozesses soll die Einrichtung eines Landesverwaltungsamtes als Bündelungsbehörde in der Mittelinstanz stehen, mit dessen Errichtung auch eine systematische Aufgabenverteilung erfolgen soll³.

2. Leitbilder und Gutachten

Entscheidend geprägt wurde die aktuelle Diskussion vor allem durch das vom Ministerium des Innern erarbeitete Leitbild für Sachsen-Anhalt⁴. Nach einer Darstellung der Ausgangslage bzw. den Zielen einer Verwaltungsreform werden die beiden Bereiche »Modernisierung der Landesverwaltung in Sachsen-Anhalt« und »Kommunalreform in Sachsen-Anhalt« behandelt. Abgeschlossen wird die Schrift mit einer Übersicht über den Zeitrahmen und die Umsetzung des Reformwerkes.

Kernaussagen des Leitbildes sind:

– Im dreistufigen Verwaltungsaufbau des Landes bildet die Kreisverwaltung neben der staatlichen Ortsebene die untere

Verwaltungsebene und gehört zur mittelbaren Landesverwaltung;

- Das Landesverwaltungsamt soll mit Hauptsitz in Halle errichtet werden und erhält Außenstellen in Magdeburg und Dessau. Es wird überwiegend aufgabenbezogen und für Teilbereiche regional gegliedert. Alle bündelungsrelevanten Aufgaben werden an den Standorten Halle oder Magdeburg zusammengefasst, wobei die auch weiterhin regional wahrzunehmenden Aufgaben, wie z.B. die Kommunalaufsicht für den nördlichen Teil des Landes in Magdeburg und für den südlichen Teil in Halle angesiedelt werden. Nicht bündelungsrelevante Serviceaufgaben wie z.B. Kasse, Bezügezahlungen, Aus- und Fortbildung und Datenverarbeitung werden am Standort Dessau wahrgenommen;
- Die Behörden der unteren staatlichen Verwaltung sollen bis zum Jahr 2005 um ein Drittel reduziert werden;
- Einheitsgemeinden sind die effektivste und leistungsfähigste Form der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ortsebene;
- Bei den Verwaltungsgemeinschaften gilt der Grundsatz der Nachrangigkeit von Verwaltungsgemeinschaften, das Trärgemeinschaftsmodell soll gänzlich abgeschafft werden. Bestehende und neuzubildende Verwaltungsgemeinschaften sollten mindestens 10.000 Einwohner haben. Eine Verwaltungsgemeinschaft sollte nicht mehr als sieben Mitgliedsgemeinden haben;
- Zusammenführungen kommunaler Einheiten sollen sich möglichst strikt an den landesplanerischen Vorgaben entwickeln und sich an den Kriterien des Gesetzes über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt vom

¹ Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller, Hochschule Harz, ist derzeit als Referent des zeitweiligen Ausschusses »Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform« an den Landtag von Sachsen-Anhalt abgeordnet. Die in diesem Beitrag enthaltenen Wertungen sind rein privater Natur. Zitiert wurden lediglich öffentlich zugängliche Quellen. Insbesondere die genannten Landtagsdrucksachen sowie die Pressemitteilungen der kommunalen Spitzenverbände waren zum Redaktionsschluss im Internet verfügbar (www.landtag-sachsen-anhalt.de bzw. www.komsanet.de/aktuelles/Th.html). Zitate wurden nach den Regeln der neuen Rechtschreibung behandelt, auch wenn sie im Original der alten Rechtschreibung folgen.

² Vgl. insb. Miller, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Speyer 1995 (= Speyerer Forschungsberichte, Nr. 149), 3. Aufl., 1998 sowie Morlok / Waidlich / Miller (Hrsg.), Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Tagung des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften in Jena vom 30.-31. 5. 1996, Berlin 1997; Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, S. 94-108; ergänzend dazu: Brachmann, Zum Stand der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, in: LKV 1996, S. 34 ff.; Brachmann / Miller, Zum Fortgang und zu Problemen der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, in: LKV-Beilage I/1999, S. 117-122; Miller, Regionalisierung nur der Strukturpolitik? – Chancen und Probleme der Errichtung von Regionalämtern, in: LKV 1996, S. 50-54; Miller, Die Funktionalreform in den neuen Bundesländern, in: LKV 1998, S. 216-220.

³ Mit der bereits 1995 erfolgten Herauslösung der Polizei und der 1997 erfolgten Herauslösung der Schulaufsicht wurde ein Teil dieser Konzeption bereits weitgehend verwirklicht. In der Folge wurde die Anzahl der Abteilungen in den Regierungspräsidien bis Ende 1997 von fünf auf vier verringert. Hinzu kam die Herauslösung der Katasterverwaltung, die bislang als Vorort Aufgabe im Regierungspräsidium Dessau wahrgenommen wurde, zum 1. 5. 1997.

⁴ Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Leitbild für Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2000 (auch unter www.sachsen-anhalt.de abrufbar); nicht zu verwechseln mit dem von der Landesregierung am 20. 3. 2000 beschlossenen »II Leitbild« (www.sachsen-anhalt.de).

23. 8. 1999 orientieren. Anzustreben ist, dass Zuschnitte so erfolgen, dass Verwaltungsräume auf örtlicher Ebene über mindestens ein Grundzentrum verfügen:

- Die Durchführung einer Kommunalreform sollte in einem zweistufigen Verfahren erfolgen. Im Interesse der Akzeptanz sollte allen kommunalen Ebenen ausreichend Zeit für eine Selbstfindung zur Verfügung stehen. Einer staatlichen Umsetzung sollte daher eine Phase der Freiwilligkeit vorgeschaltet werden. Die Durchführung der Reform sollte – wie in allen anderen Ländern – auf Wahltermine Rücksicht nehmen, insbesondere wegen des Grundsatzes der Kontinuität auf die Landtagswahlen;
- Ein zwingender grundlegender staatlicher Handlungsbedarf zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme ist derzeit nicht erkennbar.

Ursächlich für die plötzliche Karriere des Leitbildes ist nicht zuletzt die Große Anfrage der Fraktion der CDU vom 22. 6. 1999 im Landtag⁵ zur »Zukunft der Verwaltungsgemeinschaften«. In seiner Antwort in der Landtagssitzung am 12. 11. 1999⁶ erklärte Innenminister Dr. Manfred Püchel, dass er u.a. auf Grund der Kritik am Zustand der Verwaltungsgemeinschaften im März eine Arbeitsgruppe zur Erstellung eines Leitbildes zur Kommunalreform eingesetzt habe. Ergebnis war u.a. die Feststellung »gravierender Mängel« bei einer Vielzahl von Verwaltungsgemeinschaften⁷. Festgestellt wurde auch⁸, dass 68 Prozent der Gemeinden weniger als 1.000 Einwohner aufweisen und 38 Prozent weniger als 500 Einwohner. Mehr als 15 Prozent der Verwaltungsgemeinschaften lägen unter 5.000 Einwohnern. 17 von 21 Landkreisen erreichten die im Jahr 1994 der Kreisgebietsreform zu Grunde gelegte Größe von 120.000 Einwohnern nicht mehr. Deshalb müsse, so Püchel, umfassend zum Wohl des Landes und zur Sicherung der Zukunft gehandelt werden. In einer weiteren Pressemitteilung vom 20. 1. 2000⁹ brachte es Minister Püchel auf den Punkt:

»Eine zweite Reform tut Not. Auch, weil die erste von 1993/94 zu kurz gegriffen hat. Es wird zu viel verwaltet in Sachsen-Anhalt. Das treibt die Kosten in die Höhe, führt zu zeit- und nervenaufreibender Doppelarbeit und raubt Kraft. Mit 1.300 Gemeinden, 21 Landkreisen, drei Regierungspräsidien und etlichen Ämtern leistet sich das Land für gerade mal 2,6 Millionen Einwohnern einen Luxus, der nicht bezahlbar ist.«

Ein gewisser Handlungsdruck ging auch von zwei in der Presse stark beachteten Gutachten aus: Zum einen ein Gutachten der Unternehmensberatungsgesellschaft KPMG¹⁰, das im Auftrag des Landesrechnungshofes angefertigt wurde, zum anderen ein von Prof. Dr. Jens Joachim Hesse (Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis) im Auftrag des Bundes der Steuerzahler angefertigtes Gutachten¹¹.

Mit den Worten »unseriös« und »wenig Sachkenntnis« hat Sachsen-Anhalts Städte- und Gemeindebund das Gutachten der Unternehmensberatung KPMG Consulting GmbH zu den Kommunal финанzen und der Verwaltungsstruktur kommentiert. Es sei sehr bedauerlich, dass der Landesrechnungshof ein solches Gutachten in die Welt setze, das wesentliche Grundlagen der bundesdeutschen Finanzverfassung außer Acht lässt, betonte Landesgeschäftsführer Dr. Bernd Kregel¹². Ganz so negativ sollte man das Gutachten indes nicht beurteilen. Es enthält zwar wenig neue Erkenntnisse. Immerhin aber wird anhand von in der Regel öffentlich zugänglichen statistischen Quellen in sehr anschaulicher Weise das aufbereitet, was ohnehin schon alle wussten: Sachsen-Anhalt nimmt im Vergleich mit ähnlich strukturierten Ländern fast durchweg den schlechtesten Platz bei allen untersuchten Politikfeldern (und damit Ausgabenfelder) ein, seien es »Öffentliche Sicherheit«, »Schulen und vorschulische Bildung« oder Hochschulen. Dies be-

trifft sowohl die Ausgaben der Kommunen als auch die des Landes. Auf Landesebene lagen die Vergleichswerte lediglich im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung etwas höher als in Sachsen-Anhalt, auf der kommunalen Ebene lediglich im Bereich der »sozialen Sicherung«. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Land auch den höchsten Stellenbestand aufweist, schlägt die KPMG einen »qualitativen Sprung« hin zu einer schlankeren Verwaltung in Gestalt der Zweistufigkeit, d.h. einen Verzicht auf die Regierungspräsidien, vor. Dem Land wird auch geraten, die Zuweisungen an die Kommunen zu reduzieren.

Die grundlegenden Empfehlungen Hesses gehen in eine ähnliche Richtung: Regierungsreform durch Konzentration auf Kernbereiche, Straffung der oberen Landesverwaltung, Rückführung und Auflösung der Regierungspräsidien, Kommunalisierung der unteren Landesbehörden, Kommunalreform, erweiterte Länderkooperation. Im Detail wird eine Reduzierung der heute 25 Verwaltungsgemeinschaftsfreien Gemeinden und 190 Verwaltungsgemeinschaften auf maximal 215 kreisangehörige Gemeinden gefordert – im Vergleich zu den heute 1272 Verwaltungsgemeinschaftsangehörigen Gemeinden also ein dramatischer Einschnitt. Die kreisfreien Städte und Landkreise hält Hesse für erhaltungswürdig. Für den Bereich der Regierungspräsidien schlägt Hesse eine Konzentration auf Kernaufgaben bis Ende 2002 vor, verbunden mit einer Kommunalisierung der Vollzugsaufgaben, anschließend bis Ende 2005 die Auflösung der Regierungspräsidien und deren Überführung in eine Genehmigungs- und Aufsichtsdirektion, in der die eindeutig überörtlichen und nichtministeriellen Aufgaben, etwa in den Bereichen Planung, Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft, Umwelt und Natur/Landschaft konzentriert werden und die nicht kommunalisierbaren Förderaufgaben gebündelt werden sollen. Die Vorschläge sind teilweise sehr detailliert und umfassen im Fall der Regierungspräsidien die Aufgabenverteilung innerhalb der Dezernate.

3. Die politische Diskussion

3.1 Einrichtung eines zeitweiligen Ausschusses

Der Landtag hat in seiner 33. Sitzung beschlossen, einen »zeitweiligen Ausschuss Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform« einzurichten¹³. Gegenstand seiner

5 Drs. 3/1797.

6 Ministerium des Innern – Pressemitteilung Nr. 147/99 (www.mi.sachsen-anhalt.de/presse/1999/11/147_1999.htm).

7 Vgl. auch Ministerium des Innern, Ausführliche Untersuchung zur Entwicklung eines Leitbildes für den kommunalen Bereich, Magdeburg 2000 (abrufbar unter www.sachsen-anhalt.de), S. 9, zum Anlass der Untersuchung.

8 Ministerium des Innern – Pressemitteilung Nr. 173/99, Innenminister Püchel: Die Zukunft sichern – Leitbild für Sachsen-Anhalt (www.mi.sachsen-anhalt.de/presse/1999/147_1999.htm).

9 www.mi.sachsen-anhalt.de/presse/2000/1/006_2000.htm – Abruf am 21. 3. 2000.

10 Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Gutachten zur Darstellung und Wertung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, angefertigt von der KPMG, Hamburg, Stand 20. 10. 1999 (Kurzfassung und Endbericht) und 26. 10. 1999 (Anlagenband).

11 Hesse, (Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis), Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt – Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Thesenform, Vorstellung der Grundzüge des im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e.V. erstellten Gutachtens anlässlich der Pressekonferenz am 24. 11. 1999 in Magdeburg.

12 Schiefes Licht durch unseriöse Vergleiche und veraltete Daten, Info Nr. 56 des Städte- und Gemeindebundes vom 2. 11. 1999 (Abruf am 22. 8. 2000 – www.komsanet.de/SGSA_Info56.html).

13 Drs. 3/33/2562 B vom 20. 1. 2000. Vorangegangen war ein Antrag der Fraktion der PDS (Drs. 3/2562 vom 13. 1. 2000) zur »Einrichtung eines zeitweiligen Ausschusses »Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform« sowie ein Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Drs. 3/2589, vgl. Plenarprotokoll 3/33 vom 20. 1. 2000, S. 2246 f.; der Änderungsantrag Drs. 3/2589 sowie ein durch die Fraktion der CDU mündlich eingebrachter Änderungsantrag wurden abgelehnt, dem Antrag Drs. 3/2562 wurde zugestimmt; vgl. Kurzbericht 3/33 vom 20. 1. 2000, S. 24.

