



## Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt – ein politisches Lehrstück?

Manfred Miller<sup>1</sup>

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 Reformbemühungen<sup>2</sup>.

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 soll<sup>3</sup>.

### 2. Leitbilder und Gutachten

Entscheidend geprägt wurde die aktuelle Diskussion vor allem durch das vom Ministerium des Innern erarbeitete Leitbild für Sachsen-Anhalt<sup>4</sup>. 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

<sup>1</sup> 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](http://www.landtag-sachsen-anhalt.de) bzw. [www.komsanet.de/aktuelles/Th.html](http://www.komsanet.de/aktuelles/Th.html)). Zitate wurden nach den Regeln der neuen Rechtschreibung behandelt, auch wenn sie im Original der alten Rechtschreibung folgen.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Leitbild für Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2000 (auch unter [www.sachsen-anhalt.de](http://www.sachsen-anhalt.de) abrufbar); nicht zu verwechseln mit dem von der Landesregierung am 20. 3. 2000 beschlossenen »II Leitbild« ([www.sachsen-anhalt.de](http://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 Landtag<sup>5</sup> zur »Zukunft der Verwaltungsgemeinschaften«. In seiner Antwort in der Landtagssitzung am 12. 11. 1999<sup>6</sup> 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 Verwaltungsgemeinschaften<sup>7</sup>. Festgestellt wurde auch<sup>8</sup>, 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. 2000<sup>9</sup> 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 KPMG<sup>10</sup>, 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 Gutachten<sup>11</sup>.

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 Kregel<sup>12</sup>. 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« einzurichten<sup>13</sup>. 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](http://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](http://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](http://www.mi.sachsen-anhalt.de/presse/1999/147_1999.htm)).

9 [www.mi.sachsen-anhalt.de/presse/2000/1/006\\_2000.htm](http://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.kommnet.de/SGSA\\_Info56.html](http://www.kommnet.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.

Tätigkeit ist es, sich unter anderem mit den vorgelegten Leitbildern der Landesregierung »Leitbild für die Verwaltung Sachsen-Anhalt« und dem »Leitbild für eine Kommunalreform in Sachsen-Anhalt« zu befassen. Gleichzeitig wird der Landesregierung mit dem Ausschuss ein parlamentarisches Gremium geboten, in welchem sie ihrer Informationspflicht nach § 62 der Landesverfassung umfassend nachkommen kann. Mit dem genannten Beschluss wurde auch der Beschluss des Landtages<sup>14</sup> zum Umgang mit den vorgelegten Gutachten des Landesrechnungshofes und des Bundes der Steuerzahler dem Ausschuss federführend überwiesen<sup>15</sup>.

Die Fraktion der PDS hatte im Vorfeld der 33. Sitzung des Landtages beantragt, die Landesregierung aufzufordern, unverzüglich die genannten Leitbilder mit dem Ziel zu verändern, den gesetzlichen Regelungsbedarf und die angestrebten Zeiträume zwischen einer Funktional- und Verwaltungsreform und einer Kommunalreform aufeinander abzustimmen und die Vorlage eines ersten Funktionalreformgesetzes durch die Landesregierung zu fördern, außerdem jegliche weitere exekutive Einflussnahme auf kommunale Gebietskörperschaften zur sofortigen Umsetzung des Leitbildes zu unterlassen, bevor eine entsprechende Beschlusslage im Parlament herbeigeführt ist<sup>16</sup>. Der Antrag sowie Änderungsanträge der Fraktion der SPD<sup>17</sup> und der Fraktion der CDU<sup>18</sup> wurden in den zeitweiligen Ausschuss überwiesen<sup>19</sup>. Dieser empfahl einstimmig, die Landesregierung aufzufordern, »baldmöglichst, jedoch spätestens im 3. Quartal dieses Jahres, den Entwurf eines Vorschaltgesetzes zur Kommunalreform vorzulegen, welches verlässliche Handlungsorientierungen für eine kommunale Strukturreform bereits auch in einer freiwilligen Phase sichert«, und »im Zusammenhang damit ein Vorschaltgesetz zur Verwaltungs- und Funktionalreform vorzulegen, welches insbesondere die Grundstruktur des Verwaltungsaufbaus und Grundlagen und Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen regelt«<sup>20</sup>. Diesem Beschlussvorschlag folgte der Landtag in seiner 39. Sitzung<sup>21</sup>.

Die konstituierende Sitzung des zeitweiligen Ausschusses »Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform« fand am 23. 2. 2000 statt. In insgesamt sechs weiteren Sitzungen wurden dort bis zur Sommerpause die Leitbilder für eine Kommunalreform in Sachsen-Anhalt bzw. für die Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt behandelt. In der 4. Sitzung am 27. 4. 2000 führte der Ausschuss zunächst eine Generaldebatte zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zur »Modernisierung der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt«<sup>22</sup> durch, insbesondere zu den Eckpunkten des Leitbildes für die Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt sowie zur Organisation der Mittelinstanz. Gegenstand der Beratungen war auch das von der Landesregierung am 28. März bekannt gegebene Konzept der Strukturreform der Umweltverwaltung<sup>23</sup>.

In der Diskussion um die ersten beiden Vorschaltgesetze bestand Uneinigkeit in der Frage, ob zuerst die Funktional- und Verwaltungsreform des Landes oder die kommunale Gebietsreform erfolgen müsse. Sowohl von der CDU<sup>24</sup> als auch von der PDS<sup>25</sup> wurde die Auffassung vertreten, dass man zuerst wissen müsse, welche Aufgaben verteilt werden sollen, bevor man sich an eine kommunale Neugliederung machen könne. Von der SPD wurde dagegen die Auffassung vertreten, man müsse zuerst die Anzahl und die Größe der Gläser kennen, bevor man sich daran mache, den Wein einzuschenken<sup>26</sup>. Ergebnis der Auseinandersetzung war ein salomonisches Junktim zwischen beiden Vorschaltgesetzen:

»Eine Ausschussberatung über den Entwurf eines Ersten Vorschaltgesetzes zur Kommunalreform wird frühestens durchgeführt, sobald die Landesregierung einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringt, in dem der künftige Verwaltungsaufbau des

Landes sowie die funktionale Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen grundlegend geregelt werden«<sup>27</sup>.

In fast ähnlicher Weise wurde eine Kontroverse darüber geführt, ob das von Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung geforderte Landesorganisationsgesetz am Anfang oder am Ende des Reformprozesses stehen muss. Die PDS erklärte in Übereinstimmung mit dem Ministerpräsidenten<sup>28</sup> und der Regierungsfraktion, sie wolle kein detailliertes Verwaltungsorganisationsgesetz, das zweifelsfrei am Ende dieses Prozesses stehe<sup>29</sup>. Für die CDU erklärte der Vorsitzende der Landtagsfraktion, Dr. Christoph Bergner, dass sie »nun endlich die Vorlage eines Gesamtkonzeptes erwartet«, das »nach den Vorschriften der Landesverfassung auch gesetzlich verankert werden muss«.

Die weiteren Schwerpunkte in der bisherigen Ausschussarbeit lagen bzw. liegen in der Beratung der von der Regierung in den Landtag zwischenzeitlich eingebrachten Gesetzentwürfe zur Verwaltungsreform, bislang der beiden Vorschaltgesetze zur Kommunalreform bzw. zur Kommunalreform und Verwaltungsmodernisierung<sup>30</sup>. Bedeutsam für den Fortgang der Beratungen sind dabei die jeweils durchgeführten Anhörungen, einerseits der kommunalen Spitzenverbände, andererseits der Gewerkschaften, aber auch unabhängiger Wissenschaftler. Für das Jahr 2001 hat sich der Ausschuss vorgenommen, neben der Beschäftigung mit Themen wie der Stadt-Umland-Problematik vor allem ressortspezifisch vorzugehen, d.h. die Geschäftsbereiche der einzelnen Ressorts nacheinander »abzuarbeiten«<sup>31</sup>.

### 3.2 Regierungserklärung

Einen vorläufigen Diskussionshöhepunkt bildete die von Ministerpräsident Dr. Reinhard Höppner am 6. 4. 2000 abgegebene Regierungserklärung<sup>32</sup>, in der er neben dem geplanten

14 Drs. 3/32/245/B.

15 Vorgegangen war ein Antrag der Fraktion der PDS (Drs. 3/3454 vom 9.12.1999) zum »Umgang mit den vorgelegten Gutachten des Landesrechnungshofes und des Bundes der Steuerzahler«.

16 Drs. 3/3563 vom 13. 1. 2000.

17 Drs. 3/2587.

18 Drs. 3/2588.

19 Vgl. Kurzbericht 3/35 vom 20. 1. 2000.

20 Drs. 3/3063 vom 27. 4. 2000.

21 Drs. 3/39 3064 B vom 4. 5. 2000; Kurzbericht 3/39 vom 1. 5. 2000, S. 7 f.

22 Plenaprotokoll 3/37 vom 6. 4. 2000, auszugsweise in: Verwaltung plus 01/00, Magdeburg (auch unter [www.sachsen-anhalt.de](http://www.sachsen-anhalt.de) abrufbar).

23 Die Fraktion der PDS hatte beantragt (Drs. 3/2919 vom 29. 3. 2000), die Landesregierung zu beauftragen, das Konzept umgehend im zeitweiligen Ausschuss zur Diskussion zu stellen. Der Antrag wurde durch Beschluss des Landtags vom 6. 4. 2000 (Drs. 3/37 2919 B) angenommen.

24 Vgl. Redebeitrag des Abgeordneten Becker (CDU) 1. 2. Plenaprotokoll der Sitzung am 10. 2. 2000, TOP: Konzept zur Reform der Landesverwaltung; zuletzt wiederholt in einem Volksstimm-Interview: »Pfeifel spielt mit dem Feuer«, Volksstimme vom 18. 9. 2000.

25 Vgl. Volksstimme, 20. 1. 2000; PDS lässt Innenminister zappeln: Wird Gebietsreform verzögert? Schautenster Quedlinburg vom 23. 7. 2000; PDS-Landtagsabgeordnete: Vor Gebietsreform muss Funktionsreform kommen.

26 Dass die Funktionalreform der Gebietsreform folgen muss, ist in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur weitgehend anerkannt, vgl. im Einzelnen die Nachweise bei Miller, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Speyer 1998.

27 Entschließungsantrag der Fraktion der CDU zum Entwurf eines Ersten Vorschaltgesetzes zur Kommunalreform, Drs. 3/3310 vom 21. 6. 2000.

28 Auf die Feststellung des Abgeordneten Becker (CDU), dass das Parlament dem Verfassungsauftrag, ein Landesorganisationsgesetz zu schaffen, bislang noch nicht nachgekommen sei, antwortete Ministerpräsident Dr. Höppner, dass dies »erst am Ende eines Prozesses gemacht werden kann, in dem wir derzeit mittendrin stecken«, vgl. 2. Plenaprotokoll der Sitzung am 10. 2. 2000, TOP: Konzept zur Reform der Landesverwaltung.

29 Vgl. Redebeitrag von Frau Dr. Paschke (PDS), MdL, Plenaprotokoll 3/37 vom 6. 4. 2000, S. 3564.

30 Drs. 3/3265 und Drs. 3/3580; siehe dazu weiter unten.

31 Vgl. Bericht zum gegenwärtigen Stand der Ergebnisse der Arbeit des zeitweiligen Ausschusses »Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform« – Drs. 3/3321 vom 22. 6. 2000.

32 [www.sachsen-anhalt.de/inhalt/Regierungserklaerung.htm](http://www.sachsen-anhalt.de/inhalt/Regierungserklaerung.htm) – Abruf am 6. 4. 2000.

Landesverwaltungsamt bereits einige konkrete Behörden nannte, die einer Reform unterzogen werden sollen. Erklärtes Ziel sei es u.a., das Durcheinander und Nebeneinander von Regierungspräsidien und Landesämtern zu beenden und »überall, wo irgend möglich, die Dreistufigkeit der Verwaltung abzubauen«, schließlich 13.000 Stellen abzubauen, um auf den bundesweiten Durchschnitt von 24 Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf 1.000 Einwohner zu kommen.

Die weiteren vom Ministerpräsidenten genannten Eckpunkte sind im Zusammenhang mit dem vom Innenministerium erarbeiteten Leitbild zu sehen:

- Abschaffung der Regierungspräsidien bis zum Jahre 2005;
- parallel dazu die Schaffung eines spätestens ab 2005 funktionsfähigen Landesverwaltungsamtes;
- Halbierung der Zahl der Landesämter;
- Verringerung der Zahl der staatlichen Ämter der Ortsebene um ein Drittel;
- Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen;
- Aufgabenkritik und Aufgabenverzicht für alle verbleibenden Ämter;
- Nutzung aller Potenziale der Informationstechnologie.

### 3.3 Die Diskussion in den Parteien

In der Regel darf man von einer gewissen Identität der Vorstellungen von Regierung und Regierungsfraktion im Landtag ausgehen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle nicht weiter auf die Positionen der SPD im Landtag von Sachsen-Anhalt eingegangen werden. Die beiden kleineren Parteien im Landtag haben sich nur wenig zur Verwaltungsreform geäußert<sup>33</sup>, sodass nachfolgend die Auffassungen der CDU sowie der PDS zu untersuchen sind.

Die CDU-Landtagsfraktion hat am 15.2.2000 »Eckpunkte für eine effektive Landesverwaltung« veröffentlicht<sup>34</sup>. Darin wird u.a. eine Beibehaltung der Regierungspräsidien und Stärkung ihrer Bündelungsfunktion, eine Auflösung bzw. Verschlingung von Landesämtern sowie eine schnellstmögliche Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen gefordert. Die Eckpunkte enthalten in der Anlage detaillierte Vorschläge zur Behördenneugliederung, getrennt nach Ressorts<sup>35</sup>.

Auch die PDS hat sich bereits relativ früh positioniert: Sie fordert, eine Funktionalreform nur auf der Grundlage eines Übergangs von der Drei- zur Zweistufigkeit des Landesaufbaus durchzuführen. Ein Landesverwaltungsamt möchte die PDS nur unter Verzicht auf die Bündelungsfunktion dulden. Schließlich fordert die PDS, dass sowohl die Personalentwicklung als auch die Personalüberleitung ohne reformbedingte Kündigungen erfolgen und Landesbedienstete bei einer vollständigen Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene in den Dienst der kommunalen Gebietskörperschaften treten sollen<sup>36</sup>.

Nahezu gleich lautend hatten sowohl die Fraktion der CDU als auch die Fraktion der PDS vor einem »Etikettenschwandel«, also einer bloßen Umetikettierung der Regierungspräsidien in ein Landesverwaltungsamt, gewarnt<sup>37</sup>.

In der Diskussion um die Kommunalreform waren die Positionen von Regierung, CDU und PDS anfänglich ebenso weit entfernt wie in der Frage der Reform der Landesverwaltung. Die CDU vertritt die Auffassung, dass die Kreise im Großen und Ganzen so bleiben könnten, wie sie sind. Die Leistungsfähigkeit der Kreise hänge nicht an Größe und Einwohnerzahl<sup>38</sup>. Nach anfänglichem Zögern scheint die PDS die SPD hinsichtlich der Reichweite der Kommunalreform überholt zu haben. Kurz vor der entscheidenden Gesprächsrunde mit Spit-

zenpolitikern der SPD am 26.8.2000<sup>39</sup> forderte die PDS eine Reduzierung der Landkreise von derzeit 21 auf zehn. Innerhalb der fünf Planungsregionen könnten damit jeweils zwei Kreise entstehen. Kompromissbereitschaft wurde beim Streit über die gemeindliche Struktur signalisiert. Die vom Innenminister favorisierte Einheitsgemeinde wird nicht mehr abgelehnt. Jedoch sollten nach Auffassung der PDS die Kommunen darüber entscheiden können, ob sie qualifizierte Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden bilden wollen. Über die Abschaffung des Modells der Trägergemeinden könne man reden. Schließlich wurde die Forderung nach einer flexibleren Regelung bei der künftigen Gemeindegröße erhoben: In dünn besiedelten Gebieten seien Einheitsgemeinden mit 5.000 bis 7.000 Einwohnern vorstellbar. Generell sollten es aber 10.000 Einwohner sein.

### 3.4 Die Haltung der kommunalen Spitzenverbände

In einer ersten Pressemitteilung vom 20.12.1999 hatte der Städte- und Gemeindebund<sup>40</sup> die wichtigsten Aussagen des Leitbildes zur Kommunalreform veröffentlicht und seine Mitglieder zur Diskussion aufgerufen. Der Landkreistag wurde deutlicher: In einer Pressekonferenz am 23. 2. 2000 erklärte er<sup>41</sup>:

»Insgesamt sehen wir derzeit keine landesweite stabile Bewegung zur Unterstützung des Leitbildes, weil es zu viele Fragen aufwirft, mehr als es beantwortet. Die Landkreise werden sich einer Funktionalreform nicht entziehen, wenn sie für alle Ebenen definiert wird und in klaren, aufeinander folgenden Schritten umgesetzt wird. Eine bloße Maßstabsvergrößerung würde die gerade erst entstehende kommunale Bindung zwischen Einwohner und Kreis erneut unterbrechen«.

In einer weiteren Verlautbarung stellte der Präsident des Landkreistages Sachsen-Anhalt, Ermrich, auch klar, dass sich Gebietsreformen nur durch Funktionalreformen legitimieren<sup>42</sup>.

Während sich die kommunalen Spitzenverbände, insbesondere der Landkreistag, in der Vergangenheit vehement gegen eine Schwächung der Regierungspräsidien bzw. gegen Alternativen zur Institution des Regierungspräsidiums als Mittelinstanz der allgemeinen Verwaltung ausgesprochen hatten<sup>43</sup>, wurde in

33 Die Abgeordnete Wiechmann (FDVP) forderte insbesondere eine stärkere Managementorientierung der Verwaltung, vgl. Plenarprotokoll 3/37 vom 6.4. 2000, S. 2567 f.

34 CDU-Verwaltungsreform jetzt anpacken, statt Unsicherheit bei den Kommunen schüren. Eckpunkte der CDU-Landtagsfraktion für eine effektive Landesverwaltung (= Anhang zur Landtags-Drs. 3/36.2899 B), Magdeburg, 15. Februar 2000. In dem genannten Beschluss erkennt der Landtag das Bemühen der Fraktion der CDU an, sich an der Diskussion des von der Landesregierung vorgelegten Leitbildes für Sachsen-Anhalt zu beteiligen, und empfiehlt dem zeitweiligen Ausschuss »Funktional- und Verwaltungsreform/Kommunale Gebietsreform« die »CDU-Eckpunkte für eine effektive Landesverwaltung« bei den Ausschussberatungen gebührend zu berücksichtigen.

35 Parteintern wurde zeitweise offensichtlich auch die Zweistufigkeit diskutiert, wie ein Hinweis des Abgeordneten Becker (CDU) es belegt, vgl. Plenarprotokoll 3/42 vom 14. 9. 2000, S. 2995.

36 Informationen aus der Landtagsfraktion der PDS Sachsen-Anhalt – Presseservice vom 29. 6. 2000.

37 Vgl. *Günkel*, PDS-Fraktion schnürt ihr Verhandlungspaket, in: *Mitteldeutsche Zeitung* vom 22. 8. 2000.

38 Vgl. die Äußerungen der beiden Abgeordneten Becker und Jeziorsky gegenüber der Presse: Püchel spielt mit dem Feuer, Volksstimme vom 18. 9. 2000.

39 *Günkel*, PDS-Fraktion schaut ihr Verhandlungspaket, in: *Mitteldeutsche Zeitung*, 22. 8. 2000.

40 [www.komsanet.de/SGSA/a2.html](http://www.komsanet.de/SGSA/a2.html) – Abruf am 21. 3. 2000.

41 Presse-Info, [www.komsanet.de/LKT/a12.html](http://www.komsanet.de/LKT/a12.html) – Abruf am 21. 3. 2000.

42 [www.komsanet.de/LKT/a10.html](http://www.komsanet.de/LKT/a10.html) – Abruf am 21. 3. 2000.

43 Vgl. insbesondere *Gerder*, Auswirkungen der Politik- und Verwaltungsreform Sachsen-Anhalts auf die Landkreise, in: LKV 1998, S. 426–431, unter Berufung auf ein bereits 1992 im Auftrag der Spitzenverbände angefertigtes Gutachten von Gross/Laux (=Denkschrift zum Verwaltungsaufbau des Landes Sachsen-Anhalt); siehe auch *Brachmann*, Zum Stand der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, in: LKV 1996, S. 34 ff.; siehe auch die Nachweise in Fn. 2.

der aktuellen Diskussion ein allmählicher Sinneswandel erkennbar, der in der Feststellung gipfelte, dass »aus Sicht der Landkreise keine überwiegenden Gründe für eine Beibehaltung der Mittelinstanz ersichtlich« seien:

»Sie gibt es in Ländern vergleichbarer Größe und Verwaltungskraft ... nicht, ohne dass dort Defizite in der Aufgabenerledigung erkennbar sind. Die bisherige Politik der Landesregierung hat in wesentlichen Aufgaben die Zweistufigkeit bereits eingeführt; die von der Landesregierung angestrebten Größenordnungen der Landkreise lassen eine sinnvolle Leistungsspanne zu Behörden der Mittelinstanz unwahrscheinlich werden«<sup>44</sup>.

Auch der Städte- und Gemeindebund hatte am 16. 5. 2000 festgestellt, dass ernsthaft geprüft werden müsse, »ob die mittlere Verwaltungsebene beim Land entfallen kann«. Leistungsfähige größere Landkreise könnten die Aufgaben übernehmen. Dadurch würden Kosten minimiert, Verfahren beschleunigt und der Bürgerservice verbessert<sup>45</sup>. Selbst in der Frage des Neuzuschnitts der Landkreise begannen sich die Spitzenverbände zu bewegen, nachdem insbesondere der Landkreistag in der Vergangenheit die seit 1994 bestehende Struktur vehement zu verteidigen versucht hatte<sup>46</sup>. Noch am 7. 12. 1998 stellten die in der Landkreisversammlung versammelten Landräte und Kreistagsvorsitzenden fest:

»Wer jetzt, fünf Jahre nach der Kreisgebietsneugliederung, immer noch ... größere Kreise fordert, stößt die Kommunalpolitiker vor den Kopf, die sich verantwortungsbewusst für die Schaffung einer Kreisidentität einsetzen. Auch überkreisliche aufgabenbezogene Zusammenarbeit ist kein Argument für eine Neugliederung, sondern Ausdruck effektiver einzelfallbezogener Aufgabenerfüllung bei Wahrung der Verantwortung des Kreistages«<sup>47</sup>.

Die entscheidende Wende trat mit der Verabschiedung der »Positionsbestimmung zum Leitbild für Sachsen-Anhalt« ein<sup>48</sup>:

»Die im Leitbild für die Landkreise geforderten Größen würden bei völliger Neuaufteilung der 1994 geschaffenen Landkreise etwa 15 neue bewirken, bei Zusammenlegung ohne wesentliche Aufteilung etwa 10–11, allerdings dann auch mit erheblich höheren Einwohnerzahlen. Auf Grund der Erfahrungen in den anderen Ländern ist somit die Beibehaltung eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus grundsätzlich infrage zu stellen«.

## 4. Probleme der Verwaltungsreform

### 4.1 Kommunalreform

Das Leitbild des Innenministeriums sieht vor, Einheitsgemeinden mit mindestens 7.000 Einwohnern zu bilden, Verwaltungsgemeinschaften jedoch unter Abschaffung des Modells der Trägergemeinde beizubehalten. Die Mindestgröße für Verwaltungsgemeinschaften soll 10.000 Einwohner betragen, wobei allerdings die Erreichbarkeit des Verwaltungszentrums 15 km (Luftlinie) nicht überschreiten darf. Schließlich müssen Gemeinden im Bereich von Verwaltungsgemeinschaften mindestens 1200 Einwohner stark sein.

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die Festlegung solcher Einwohnergrenzen in den betroffenen Gemeinden auf Widerstände stößt. Besonders vor dem Hintergrund der kleinräumigen Struktur in Sachsen-Anhalt war allen Beteiligten von Anfang an klar, dass derartige Überlegungen nicht ohne dramatische Veränderungen ablaufen würden. Insbesondere für die Kleinstgemeinden, die weiterhin ihre Selbstständigkeit innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft bewahren wollen, bedeuten diese Vorgaben, sich zunächst mit anderen Gemeinden zu-

sammenschließen zu müssen, um auf die geforderte Mindesteinwohnerzahl kommen zu können (»doppelter Quantensprung«).

Um die örtlichen Gegebenheiten in ausreichendem Umfang zu würdigen, aber auch die Legitimation der Gemeindegebietsreform zu erhöhen, soll die Kommunalreform in zwei Phasen vollzogen werden: In einer Phase der Freiwilligkeit bis Ende des Jahres 2002 und einer staatlichen Phase mit parlamentarischer Entscheidung bis 2003. Im Jahr 2004 soll dann in den neuen Strukturen gewählt werden. In der politischen Diskussion wurde befürchtet, dass diese Zweiteilung der Reform in eine »freiwillige« und eine »staatliche Phase« ein unschönes »Windhundrennen« um die besten Partner auslösen könnte. Insbesondere von der PDS wurde daher gefordert, während der freiwilligen Phase noch keine Tatsachen zu schaffen und insbesondere die Rolle der Ortschaften innerhalb der Gemeinden zu stärken. Eine der Hauptforderungen der PDS war auch die Schaffung von »Gemeindeverbänden« (Verbandsgemeinde bzw. »qualifizierte Verwaltungsgemeinschaft«), in der der Verwaltungschef und der Gemeinschaftsausschuss direkt von den Bürgern gewählt werden. Sie soll mindestens 10.000 Einwohner haben und Gemeinden mit mindestens 1.000 Einwohnern umfassen<sup>49</sup>.

Aus dem Vorrang der Einheitsgemeinde bei gleichzeitiger Abschaffung des Trägermodells im Falle von Verwaltungsgemeinschaften sowie der Notwendigkeit eines »doppelten Quantensprungs« im Falle der Kleinstgemeinden wurde in der Diskussion gefolgert, dass der Landesregierung überhaupt nicht am Fortbestand der Verwaltungsgemeinschaften gelegen sei – sicher nicht ganz falsch, vor dem Hintergrund teilweise gravierende Probleme bei einer Vielzahl von Verwaltungsgemeinschaften aber verständlich.

### 4.2 Kreisgebietsreform

Die Problemlage auf der Kreisebene ist mit der auf der Gemeindeebene prinzipiell vergleichbar. Ohne in Abrede stellen zu wollen, dass eine Kreisneugliederung nur auf gesetzlicher Basis möglich ist, wird im Unterschied zur Gemeindegebietsreform allgemein vermutet, dass in der freiwilligen Phase kaum mit freiwilligen Lösungen zu rechnen sei – getreu der von den Stammischen her bekannten Frage, was denn »Beamten-Mikado« sei: »Wer sich zuerst bewegt, hat verloren«. Man möchte sich die strategischen Optionen möglichst lange offen halten<sup>50</sup>.

Das Leitbild des Innenministeriums beinhaltet eine Maßstabsvergrößerung auf 150.000 Einwohner; die Entfernung zwischen Gemeinde und Kreisverwaltung sollte dabei aber nach den Vorstellungen des Innenministeriums nicht mehr als 45 km

44 Landkreistag Sachsen-Anhalt, Positionsbestimmung zum Leitbild für Sachsen-Anhalt, Internetabruf am 22. 8. 2000 ([www.komsanet.de](http://www.komsanet.de), Datei »position-juni-2000«).

45 Erfolgreiche Reform braucht klare Ziele von Landtag und Regierung, Info Nr. 60 des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt, Internetabruf am 22. 8. 2000 ([www.komsanet.de/SGSA-Info600.htm](http://www.komsanet.de/SGSA-Info600.htm)).

46 Vgl. insbesondere *Grottel* aaO (Anm. 43).

47 »Zukunftsfähige Verwaltung des Landes ist bürgernahe Dienstleistung«, Internetabruf am 22. 8. 2000 ([www.komsanet.de/IKT/a12.html](http://www.komsanet.de/IKT/a12.html)).

48 Landkreistag Sachsen-Anhalt, Positionsbestimmung zum Leitbild für Sachsen-Anhalt, Internetabruf am 22. 8. 2000 ([www.komsanet.de](http://www.komsanet.de), Datei »position-juni-2000«).

49 *Schmidt*, Gebietsreform: Die Verwaltungsgemeinschaft stirbt, in: *Volksstimme* vom 26. 8. 2000; *Gunkel*, Verbände nehmen Land in die Pflicht, Radikaler Umbau der Verwaltung gefordert, in: *Volksstimme*, 25. 8. 2000.

50 Gleichwohl ist die Diskussion in den verschiedenen Parteigremien auf der Kreis- und Gemeindeebene derzeit in vollem Gange.

