

# Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen

*Ulf Gundlach*

Das Land Sachsen-Anhalt hat in den vergangenen Jahren durch Verwaltungsreformen große Teile der Behördenorganisation weiter entwickelt und Funktional- und Territorialreformen durchgeführt. Hierbei wurde zunächst der Aufbau der Landesverwaltung reformiert. Im Anschluss erfolgten Kreis- und Gemeindegebietsreformen zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft. Schließlich wurden, wenn auch in geringem Umfang, bisherige Landesaufgaben auf die Kommunen verlagert.

Die dabei gewonnenen Erfahrungen sind Gegenstand dieses Vortrages. Ich beabsichtige, folgende Themen anzusprechen:

- Das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz als Grundlage des Modernisierungsprozesses.
- Die Kreis- und Gemeindegebietsreformen.
- Die Funktionalreformen.

## I. Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz als Grundlage des Modernisierungsprozesses

Sachsen-Anhalt muss sich wie kaum ein anderes Land den Folgen der negativen Bevölkerungsentwicklung stellen. Dies betrifft nicht nur die Abnahme der Bevölkerung in den kommenden Jahren, sondern auch die Veränderung der Altersstruktur, die Wanderungsbewegungen und veränderten Anforderungen an die Daseinsvorsorge in den verschiedenen Regionen des Landes. Aber auch die absehbare finanzielle Situation des Landes macht eine Modernisierung der Landesverwaltung unerlässlich. Im Zuge dieser Modernisierung sollten vor allem Personalüberhänge abgebaut und schlankere Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Zur Vorbereitung der insoweit gebotenen Verwaltungs- und Funktionalreformen erschien es zweckdienlich, zunächst eine allgemeine

Grundlage für den Modernisierungsprozess zu schaffen. Diese Grundlage bildet das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz vom 27. Februar 2003. Dieses Gesetz legt die Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung für die gesamte Landesverwaltung fest und erkennt dabei an, dass eine gute, leistungsfähige Verwaltung als wichtiger Standortfaktor anzuerkennen ist. Verwaltung soll also einerseits leistungsfähig sein und sich als Dienstleister verstehen – andererseits aber immer weniger Geld kosten. Zudem soll die moderne Verwaltung natürlich von einer dauerhaften Aufgabenkritik begleitet werden, die eine möglichst kurzfristige Nachjustierung ermöglicht. Das Ziel der Deregulierung ist im Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz auch enthalten. Schon hier wird deutlich: Verwaltungsreformen stellen nicht unbedingt das einfachste Geschäft einer Landesregierung dar.

Die Organisation der Landesverwaltung beruht auf der Idee, die Qualität des Verwaltungshandelns durch einen gestrafften und übersichtlichen Verwaltungsaufbau zu verbessern. Verfahren sollen beschleunigt und die Verwaltung insgesamt vereinfacht werden. Um dies zu erreichen, ist zum Einen die Fachkompetenz durch Konzentration von Verwaltungsaufgaben zu bündeln. Zum Anderen sind die bestehenden Landesbehörden durch Reduzierung auf die unbedingt notwendige Zahl zu begrenzen. Hierdurch soll mittelfristig der Landeshaushalt entlastet und so die politische Gestaltungsfähigkeit gesichert werden.

In Sachsen-Anhalt ist im Zuge der Neustrukturierung zunächst die Mittelinstanz optimiert worden. Dazu wurden die drei Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg sowie 22 weitere Landesbehörden zum 31. Dezember 2003 aufgelöst. Die Aufgaben dieser Behörden gingen auf das zum 1. Januar 2004 errichtete Landesverwaltungsamt über. Sitz des Landesverwaltungsamts ist Halle/Saale. Daneben bestehen zwei unselbständigen Nebenstellen in Magdeburg und Dessau. Das Landesverwaltungsamt ist die zentrale Bündelungs- und Koordinierungsbehörde der Landesverwaltung. Es nimmt die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zusammenfassend wahr und sorgt für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug. Das Land Sachsen-Anhalt hat sich damit weiterhin für einen dreistufigen Verwaltungsaufbau entschieden.

## II. Kreis- und Gemeindegebietsreformen

### 1. Ausgangslage

Die Kreis- und Gemeindegebietsreformen wurden in Sachsen-Anhalt immer in einem Zusammenhang mit der Verwaltungsreform auf Ebene der Landesverwaltung und im Zusammenhang mit den beabsichtigten Funktionalreformen gesehen. Insbesondere war auch eine Kommunalisierung von Aufgaben vorgesehen. Danach sollen weiterhin wahrzunehmende, nicht privatisierbare staatliche Aufgaben als staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die Kommunen übertragen werden. Voraussetzung ist dabei zum Einen, dass die kommunale Leistungsfähigkeit sichergestellt ist. Zum Anderen muss die Übertragung wirtschaftlicher und zweckmäßiger sein. Diese Regelungen konkretisieren das Subsidiaritätsprinzip. Die Aufgaben sollen so weit wie möglich unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auf der jeweils niedrigsten Ebene wahrgenommen werden. Damit wird dem Prinzip der bürger-, orts- und objekt-nahen Verwaltung Rechnung getragen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Kommunen in der Lage sind, die Probleme und Aufgaben eigenständig zu lösen. Sie dürfen daher nicht überfordert werden. Aufgaben, die auf kommunaler Ebene nicht zu bewältigen sind, müssen beim Land verbleiben. Bei der Übertragung neuer staatlicher Aufgaben ist daher vorher die kommunale Leistungsfähigkeit im Einzelnen zu prüfen.

Das Erste Funktionalreformgesetz vom 22. Dezember 2004 stellte auf die bestehende Leistungskraft ab. Die Landesaufgaben wurden daher in die alte Kreisstruktur (d. h. 21 Landkreise und drei kreisfreie Städte) verlagert.

Um – im Rahmen eines Zweiten Funktionalreformgesetzes – weitere Aufgaben zu verlagern, war es aus Sicht der Landesregierung notwendig, zunächst die Leistungskraft der Kommunen zu stärken.

## 2. Grundsätze des Vorgehens

Bevor ich auf die einzelnen Reformen eingehe möchte ich einleitend noch einige grundsätzliche Ausführungen machen. Die Landesregierung war immer bestrebt freiwillige kommunale Zusammenschlüsse anzuregen und zu privilegieren. Regelmäßig wurden sogenannte „Freiwilligkeitsphasen“ eingeräumt, um der kommunalen Ebene Gelegenheit zu geben, den von der Landesregierung zuvor offengelegten Leitbildern auf freiwilliger Basis gerecht zu werden. Dies hat sich aus meiner Sicht bewährt, da viele Kommunen diesen Weg eingeschlagen sind. Bei der Genehmigung dieser freiwilligen Zusammenschlüsse war allerdings darauf zu achten, dass das ganze Gebiet des Landes auch nach den freiwilligen Zusammenschlüssen immer noch leitbildgerecht gegliedert werden konnte. Zudem wurden sehr früh teilweise sehr aufwendige Informationsveranstaltungen vor Ort durchgeführt. Im Rahmen dieser Informationsveranstaltungen wurden die Leitgedanken dargelegt und die kommunalen Vertreter hatten Gelegenheit, ihre Ansichten mit einzubringen. Diese Informationsveranstaltungen verliefen nicht immer harmonisch, sie hatten aber gleichwohl den Effekt, dass so manche Unklarheit beseitigt und mancher „Unmut“ über die Reform beschwichtigt werden konnte.

Gesetzestechisch wurde den Territorialreformen jeweils ein „Grundsätzegesetz“ vorgeschaltet. In diesen Gesetzen wurden die von der Länderregierung entwickelten und vom Landtag bestätigten Leitbilder festgelegt. Konkrete Gebietsänderungen sahen diese Gesetze selbst noch nicht vor. Getrennt davon wurden später ein oder mehrere Ausführungsgesetze eingebracht. Diese Ausführungsgesetze waren teilweise territorial ausgelegt, teilweise hatten sie einen anderen Hintergrund. Dieser konnte auch darin bestehen, dass wir besondere Emotionalitäten gesondert behandeln wollten. Ich möchte an dieser Stelle nur darauf verweisen, dass eine Kommunalgebietsreform von der Bevölkerung häufig nicht wegen des neuen gebietlichen Zuschnitts, sondern wegen der neuen Benennung der Kommune oder wegen des neuen Verwaltungssitzes angegriffen wird. Hier war es aus unserer Sicht durchaus sachgerecht, diese Streitpunkte auch gesetzlich zu isolieren.

### III. Neustrukturierung der Landkreise – Kreisgebietsreform

#### 1. Anlass der Reform

Mitte 2002, zu Beginn der 4. Legislaturperiode des Landtages Sachsen-Anhalt, wurde das Vorhaben einer Kreisgebietsreform im Rahmen eines nachhaltigen Reformprozesses aufgegriffen. Vor dem Hintergrund der bereits festgestellten negativen demografischen Entwicklung und des prognostizierten weiteren gravierenden Bevölkerungsrückgangs in Sachsen-Anhalt waren landesweit alle kommunalen Strukturen daraufhin zu überprüfen, ob sie langfristig in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient und umfassend zu erfüllen.

Insbesondere die im Land Sachsen-Anhalt seit 1993 bestehende Struktur der Landkreise mit 21 Kreisen wurde als zu kleinteilig angesehen. So war Sachsen-Anhalt seinerzeit das einzige Bundesland, das ausschließlich Landkreise mit weniger als 150.000 Einwohner hatte. Dabei betrug die Einwohnerzahl in zwei Dritteln der Landkreise weniger als 100.000 Einwohner. Mit einer derartig kleinteiligen Struktur waren die Landkreise in Sachsen-Anhalt nicht in der Lage, in Zukunft den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger und den Qualitätserfordernissen an die Verwaltung, den enormen Auswirkungen der demografischen Entwicklung sowie den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit gerade in Zeiten zunehmend angespannter öffentlicher Haushalte gerecht zu werden.

## 2. Reformverfahren

Bei seinem Vorhaben, die Strukturen der kreislichen Ebene neu zu gestalten, ist der Gesetzgeber in drei Schritten vorgegangen und hat folgende Gesetze erlassen:

1. Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz
2. Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung
3. Gesetze zur Bestimmung des Kreissitzes des neuen Landkreises

### 2.1 Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz

Die Umsetzung der Kreisgebietsreform wurde in einem ersten Schritt mit dem Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise – kurz: Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz – eingeleitet. Diesem Gesetz lag die Überlegung zugrunde, vor einer Konkretisierung der neuen Kreisgrenzen zunächst abstrakte Leitvorstellungen für eine nachhaltige Kreisgebietsreform im Land Sachsen-Anhalt zu setzen.

Das Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz gab mit einem konkreten Leitbild den rechtlichen Rahmen für eine Reform der Kreisstrukturen vor. Um das Ziel der Kreisgebietsreform zu verwirklichen, mithin leistungsstarke und zukunftsfähige Strukturen zu schaffen, die den Anforderungen an die kreisliche Ebene auch bei zurückgehenden Einwohnerzahlen gerecht werden, wurden für die zukünftigen Kreisstrukturen als primär maßgeblich die Einwohnerzahlen zugrunde gelegt, die sich aus der amtlichen Einwohnerprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2015 ergeben.

Die künftige Kreisstruktur sollte nach folgenden Kriterien gebildet werden:

- Für die künftigen Kreiszuschnitte wurde eine regelmäßige Größe von 150.000 Einwohnern angestrebt, prognostiziert für das Jahr 2015.
- Das Kriterium der Einwohnerrichtzahl orientierte sich an den Kreisstrukturen in anderen Bundesländern und berücksichtigte die besonderen Bedingungen in Sachsen-Anhalt. Die Mindesteinwohnerzahl galt daher nicht, wenn die durchschnittliche Einwohnerdichte im Gebiet des neu zu bildenden Landkreises im Jahre 2015 weniger als 70 Einwohner pro km<sup>2</sup> betragen sollte. Diese

Ausnahmeregelung ließ die Struktur von Kreisen, deren Gebiete durch eine extrem geringe Einwohnerdichte gekennzeichnet sind, insoweit unverändert.

- In begründeten Fällen wurde ausnahmsweise eine geringfügige Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl von 150.000 zugelassen. Diese Unterschreitung sollte nicht mehr als 5 % betragen.
- Daneben sollten berücksichtigt werden: Raumordnerische Gesichtspunkte, wirtschaftliche und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten. Die Wahrung historischer und landsmannschaftlicher Gegebenheiten beruhte auf der Erwägung, dass diese Belange die Integration in den neuen Landkreisen und die Identifikation der Bürger mit diesen Kreisen erleichtern können. Im Interesse der gebotenen Homogenität der neuen Kreisstruktur sollten bei der Neugliederung extreme Größenunterschiede, insbesondere bei der Einwohner- und Flächenstruktur, vermieden werden:
- Bezogen auf die Einwohnerstruktur sollte der einwohnerstärkste neue Landkreis in der Regel möglichst nicht mehr als doppelt so viele Einwohner haben wie der einwohnerschwächste. Außer Betracht blieben dabei Kreise mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte von weniger als 70 Einwohnern pro km<sup>2</sup>.
- Im Interesse einer homogenen Flächenstruktur sollte die Größe der neuen Landkreise eine Fläche von 2.500 Quadratkilometer möglichst nicht übersteigen. In begründeten Fällen konnte die Fläche ausnahmsweise um höchstens 10 % überschritten werden. Darüber hinaus sah das gesetzgeberische Reformleitbild folgende Leitlinien für die Neustrukturierung der Landkreise vor:
- Unter dem Gesichtspunkt einer möglichst homogenen Entwicklung des gesamten Landes sollte die Neugliederung eines Landkreises die Neugliederung anderer Landkreise nichts behindern.
- Im Interesse einer effizienten Kreisgebietsreform sollten die Kreise als Ganzes in eine neue Struktur überführt werden. In der Regel sollte die Neugliederung daher durch eine Vollfusion bestehender Landkreise erfolgen.
- Bei der Neustrukturierung sollten soweit als möglich auch die Vorstellungen von Gemeinden hinsichtlich ihrer zukünftigen Kreiszugehörigkeit Berücksichtigung finden. Einzelne Gemeinden konnten insoweit die Kreiszugehörigkeit wechseln, wenn dies mit den Leitgrundsätzen der Kreisneustrukturierung sowie dem Zuschnitt der Verwaltungsgemeinschaften vereinbar war. Schon bei der Erarbeitung des Entwurfs für ein

Kommunalneugliederungs- GrundsätzeGesetze hatte die Landesregierung besonderen Stellenwert darauf gelegt, in diesen Prozess die kommunalpolitischen Akteure vor Ort sowie die Kommunalen Spitzenverbände eingehend und möglichst frühzeitig einzubeziehen.

## 2.2 Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung

Auf der Grundlage des im Kommunalneugliederungs-GrundsätzeGesetz formulierten Leitbildes wurde in einem zweiten Schritt zur Umsetzung der Kreisgebietsreform ein Referentenentwurf eines Kommunalneugliederungsgesetzes erarbeitet. Dieser Entwurf sah die Neugliederung der Landkreise in Sachsen-Anhalt durch Reduzierung der bestehenden 21 Landkreise auf künftig 11 neue Landkreise vor. Beim Zuschnitt der neuen Kreise wurden die Ergebnisse der Anhörung der Landkreise zum Kommunalneugliederungs-GrundsätzeGesetz einbezogen.

Nach dem Beschluss der Landesregierung vom 22. März 2005 erfolgte die Freigabe des Entwurfs eines Gesetzes für eine Kreisgebietsneuregelung zur Anhörung. Die Landesregierung hatte zu diesem Zeitpunkt in der Sache noch nicht beschlossen, da sie auch bei der konkreten Neugliederung der Landkreise die kommunalpolitischen Akteure vor Ort soweit als möglich einbeziehen wollte. Die Ergebnisse der Anhörung sollten in die Beschlussfassung im Rahmen der zweiten Kabinettsbefassung einfließen. Schriftlich angehört wurden sämtliche Gemeinden und Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt. Der Gesetzentwurf wurde zudem im Rahmen einer Landrätekonzferenz dargestellt und in Bürgermeisterkonferenzen, die in jedem Landkreis stattfanden, erörtert. Dabei wurden auch ergänzende Stellungnahmen aufgenommen. Ferner wurden Kreiskonferenzen in allen Landkreisen durchgeführt, in denen sich auf kreislicher Ebene tätige Vereinigungen wie auch örtliche Politiker und Wirtschaftsvertreter zu dem Entwurf positionierten und eigene Vorstellungen vortrugen. Die Erkenntnisse aus den Kreiskonferenzen wurden bei der Überarbeitung des Entwurfs berücksichtigt. Im Anhörungsverfahren wurde darüber hinaus den Kommunalen Spitzenverbänden sowie landesweit tätigen Verbänden, wie beispielsweise Handwerkskammern, Wohlfahrtsverbänden, kommunaler Arbeitgeberverband, die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf eines Kreisgebietsneuregelungsgesetzes Stellung zu nehmen.

Auf der Grundlage des Referentenentwurfs und der Anhörungsergebnisse erarbeitete das Ministerium des Innern den Regierungsentwurf, der dem Landtag als Gesetzentwurf zugeleitet wurde. Bei der

Neugliederung der Landkreise wurde angestrebt, den kommunalpolitischen Vorstellungen vor Ort weitestgehend Rechnung zu tragen, soweit sie den Kriterien nach dem durch das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz vorgegebenen Leitbild entsprechen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens führte der Ausschuss für Inneres eine erneute Anhörung der betroffenen Kommunen durch. Diese Anhörung erfolgte dreigeteilt in den Regionen vor Ort.

Nach intensiven Beratungen beschloss der Landesgesetzgeber am 6. Oktober 2005 das Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung. Das Gesetz löste die 21 bestehenden Landkreise mit Ablauf des 30. Juni 2007 auf und bildete zum 1. Juli 2007 11 neue Landkreise. Außerdem haben die Städte Dessau und Roßlau fusioniert. Die Städte Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau sind kreisfrei.

Der Name der neuen Landkreise wurde gesetzlich bestimmt. Allerdings war dem jeweiligen Kreistag die Möglichkeit eingeräumt, in seiner konstituierenden Sitzung mit einer zwei Drittel Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder einen abweichenden Namen festzulegen. Mit dem Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung wurde ferner die Wahl des neuen Kreistages und des neuen Landrates geregelt. Diese Wahlen erfolgten vor wirksamer Bildung der Landkreise in die neuen Strukturen hinein.

Eine Besonderheit ergab sich aus der Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen und historischen Beziehungen im bisherigen Landkreis Anhalt-Zerbst. Aufgrund anders votierender Bürgerentscheide in verschiedenen Gemeinden wurden mit dem am 19. Dezember 2006 vom Landtag Sachsen-Anhalt beschlossenen Änderungsgesetz Korrekturen an der nach dem Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung vom 2. November 2005 vorgesehenen Neustrukturierung der Landkreise vorgenommen. Zur Wahrung des traditionellen, gesellschaftlichen und landsmannschaftlichen Zusammenhalts wurde die kreisliche Zuordnung der Stadt Zerbst/Anhalt und der überwiegenden Anzahl der sie umgebenden Gemeinden entsprechend dem in den Bürgerentscheiden zum Ausdruck gebrachten Meinungsbild geändert. Mit der Korrektur der seinerzeit getroffenen Zuordnungsentscheidung folgte der Gesetzgeber dem von ihm selber im Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz formulierten Ziel, dem abweichenden Willen einzelner Gemeinden möglichst entsprechen zu wollen. Durch die damit verbundene Sicherstellung der Zusammengehörigkeit und intakter örtlicher Gemeinschaften sollte mit dem Änderungsgesetz der

Gefahr begegnet werden, dass es zu einem Scheitern des mit der Kreisgebietsneugliederung verfolgten Ziels zur Schaffung leistungsstarker und zukunftsfähiger Selbstverwaltungsstrukturen kommt.

### 2.3 Gesetze zur Bestimmung des Kreissitzes des neuen Landkreises

Im dritten Schritt hat der Landesgesetzgeber von seiner Ermächtigung im Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung Gebrauch gemacht, den jeweiligen Kreissitz der künftigen Landkreise durch Gesetz zu bestimmen. Die Auswahl des jeweiligen Kreissitzes erfolgte nach den Kriterien, dass – dieser bereits bisher, d. h. zwischen 1994 und 2005, Kreisstadt gewesen sein muss, – sich auf dem Gebiet des neuen Landkreises befinden muss, – er den höchsten Rang in dem System der zentralen Orte nach dem Landesentwicklungsplan-LSA haben muss, wobei „Teilfunktionen eines Oberzentrums“ unberücksichtigt bleiben, wenn sie sich lediglich aus der Zuordnung zu einem Oberzentrum ergeben; bei Gleichrangigkeit hiernach entscheidet die damals gegenwärtige Einwohnerzahl (Stand: 31. Dezember 2004) und – keine gemeinsame Gemarkungsgrenze zu einer kreisfreien Stadt hat.

Der Gesetzgeber hat sich dabei ganz bewusst für ein Auswahlssystem entschieden, dass sich auf wenige Kriterien beschränkt, die eindeutig definierbar und begrifflich klar abgrenzbar sind. Auf wertende Kriterien, wie z. B. Erreichbarkeit, Verwaltungskraft, historische Bedeutung, Bevölkerungsschwerpunkt hat er ausdrücklich verzichtet.

Die Gesetze zur Bestimmung des Kreissitzes des neuen Landkreises traten gemeinsam mit der Kreisgebietsneuregelung zum 1. Juli 2007 in Kraft.

### 3. Verfassungsbeschwerden im Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform

Die Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt war Gegenstand mehrerer Kommunalverfassungsstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht. Die kommunalen Verfassungsbeschwerden von zwei Landkreisen gegen die Kreisgebietsneuregelung und von vier Städten gegen die Bestimmung des Kreissitzes blieben erfolglos. Stattgegeben hatte das Landesverfassungsgericht indes der Verfassungsbeschwerde des Landrates eines durch die Kreisgebietsneuregelung aufgelösten Landkreises. Der Landrat sah sich durch die Regelung über das Ausscheiden der gewählten Landräte im Kreisgebietsneuregelungsgesetz vor dem Ende ihrer ursprünglichen Amtszeit in seinen Verfassungsrechten verletzt. Das Landesverfassungsgericht hat ihm im Wesentlichen Recht gegeben und in der Regelung über das Ausscheiden bisheriger Landräte einen Verstoß gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit gesehen. Auch wenn die Auflösung der bisherigen Landkreise durch die Kreisgebietsreform nicht ohne Folgen für das Amt ihrer bisherigen Landräte bleiben könne, sei die vom Gesetzgeber gezogene Konsequenz, die Tätigkeit des bisherigen, für den neuen Landkreis aber nicht gewählten Landrates uneingeschränkt zu beenden, nach Auffassung des Gerichts nicht zwingend notwendig. Denn das vom Grundrecht der Berufsfreiheit geschützte Recht des Beschwerdeführers, dem gewählten Beruf nachzugehen, werde unverhältnismäßig eingeschränkt, wenn eine Bereitschaft zu einer Weiterbeschäftigung im neuen Landkreis bestehe. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit würde nur gerecht, wenn ein nicht wiedergewählter ehemaliger Landrat von sich aus auf Weiterbeschäftigung verzichte, aus dem Amt ausscheide und das gewährte Versorgungsrecht in Anspruch nähme. Als Folge der Verfassungsgerichtsentscheidung wurde der beschwerdeführende ehemalige Landrat im neu gebildeten Landkreis weiterbeschäftigt.

#### 4. Erfahrungen mit der Kreisgebietsreform

Ein zentrales Anliegen der Landesregierung bei der Durchführung der Kreisgebietsreform war die frühzeitige und umfassende Beteiligung der kommunalpolitischen Akteure vor Ort.

Die Einbindung aller beteiligten Landkreise und Gemeinden sowie der zahlreichen Verbände, Kammern und auch Kirchen hat zu einem konstruktiven Verlauf des Reformprozesses im besonderen Maße beigetragen. Auf diese Weise konnte eine inhaltlich offene, tiefgehende und zügige Beratung des Gesetzentwurfs zur Kreisgebietsneuregelung vorgenommen werden.

Nach Abschluss der Kreisgebietsreform unterstützte das Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt die neuen Landkreise bei deren Bemühungen um die Bewältigung der organisatorischen Folgen und den Aufbau einer modernen Kreisverwaltung. Denn nicht außer Acht zu lassen ist die Tatsache, dass als Folge der Kreisgebietsreform teilweise in den neuen Landkreisen drei Kreisverwaltungen zusammengeführt wurden. Das Ministerium des Innern gab daher gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein Gutachten in Auftrag, das zum Ziel hatte, einen angemessenen Stellenbedarf für die Landkreise zu ermitteln und dazu eine angemessene Organisationsstruktur zu entwickeln. Unter Heranziehung allgemeiner organisationswirtschaftlicher Überlegungen hat die KGSt ein Musterorganigramm als Arbeitshilfe für die Landkreise erstellt und sich in dem Gutachten dem Stellenbedarf für die Erledigung öffentlicher Aufgaben der Landkreise in Sachsen-Anhalt gewidmet. Auf der Grundlage der Ergebnisse des von der KGSt entwickelten Organisationsmodells für die Landkreise Sachsen-Anhalts sind die Landkreise gebeten worden, Stellenentwicklungskonzepte zu erarbeiten. Insgesamt setzen sich die Landkreise mit dem KGSt-Gutachten sehr intensiv auseinander. Als Ergebnis dieses Prozesses hat beispielsweise der Landkreis Anhalt-Bitterfeld seine Organisationsstruktur angepasst und die Zahl seiner Geschäftsbereiche reduziert.

## IV. Gemeindegebietsreform

### 1. Anlass und Ziele der Neugliederung

Zu Beginn der 5. Legislaturperiode vereinbarten die regierungstragenden Parteien des Landes Sachsen-Anhalt in der Koalitionsvereinbarung vom 24. April 2006 eine Gemeindegebietsreform durchzuführen.

Grundlage der Reform war die Erkenntnis, dass eine sehr große Zahl der Gemeinden in Sachsen-Anhalt eine kleinteilige Struktur aufwies und deren Verwaltungs- und Finanzkraft als nicht ausreichend betrachtet wurde. So zählte das Land Sachsen-Anhalt vor Durchführung der Gemeindegebietsreform 1.030 kreisangehörige Gemeinden und drei kreisfreie Städte. Darunter hatten nahezu 70 % aller Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt weniger als 1.000 Einwohner und sogar ca. 40 % weniger als 500 Einwohner. Diese Kleinstgemeinden waren häufig nicht selbstständig in der Lage, die notwendige Infrastruktur zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben gemäß den gesetzlichen Anforderungen zu gewährleisten.

Um die Verwaltungskraft der überwiegend kleinen Gemeinden zu stärken, wurden bereits 1992 die Grundlagen zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften geschaffen. Damit ging die Verwaltungszuständigkeit für Verwaltungsgemeinschaftsangehörige Gemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaft über. Die Reform der kommunalen Strukturen im Land Sachsen-Anhalt wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit vom 13. November 2003 fortgeführt. Mit diesem Gesetz sollte die Ebene der Verwaltungsgemeinschaften gestärkt werden. Mit Stand vom 31. Oktober 2005 gab es in Sachsen-Anhalt nach Abschluss der Verwaltungsreform, teilweise per Verordnung, 95 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 1.023 Mitgliedsgemeinden. An der Zahl von Kleinstgemeinden hatte sich jedoch nichts geändert.

Freiwilligen Zusammenschlüssen zu Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern wurde zwar der Vorrang eingeräumt. Ein gesetzlicher Zwang mit Eingriffen in den Gebietsstand auf der Gemeindeebene war in Sachsen-Anhalt vor dieser Reform indes nicht vorgenommen worden.

Die kleinen Gemeinden waren nach unserer Meinung aber in einem besonderen Maße ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen. Das in den Händen der vielen kleinen Gemeinden liegende kommunale Finanzvolumen eröffnet nur kleinteilige Entscheidungs- und

Handlungsspielräume und erschwert zudem eine nachhaltige flächen- und einwohnerbezogene Investitionsplanung sowie eine zielgerichtete Landesförderung. Durch den eingetretenen und prognostizierten Rückgang der Bevölkerungszahl des Landes in den nächsten Jahren wurde dieses Problem weiter verstärkt.

Der rasante Bevölkerungsschwund, die zunehmende Überalterung der Gesellschaft, die geringer werdenden Zuweisungen des Bundes und der europäischen Fördermittel und damit immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen, der fortschreitende europäische Integrationsprozess und die Globalisierung der Wirtschaft führten zu der Erkenntnis, dass dringender Handlungsbedarf für eine Neustrukturierung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt besteht, um die Leistungs- und Verwaltungskraft wie auch die finanziellen Handlungsspielräume der gemeindlichen Ebene zu stärken und die Gemeinden in Sachsen-Anhalt zukunftsfähig zu machen.

Auf Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 26. Januar 2007 wurde die Landesregierung beauftragt, ein unabhängiges Gutachten zur Wirtschaftlichkeit von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften einzuholen. Das vom Ministerium des Innern in Auftrag gegebene Gutachten, das durch das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg erstellt wurde, bestätigte den grundsätzlichen Reformbedarf. Das Gutachten belegt, dass die bisherigen Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt allenfalls dann den künftigen Anforderungen gerecht werden können, wenn auch wesentliche Aufgaben, insbesondere die Planungshoheit, die maßgeblich sind für Entscheidungen über notwendige Infrastruktureinrichtungen, die Nutzung von natürlichen Ressourcen, die Ansiedlung von industriellen Großvorhaben sowie überhaupt die bauplanerische Gestaltung des Gemeindegebiets, den kleinen Gemeinden entzogen würden. Das Gutachten kam im Wesentlichen zu der Empfehlung, die bislang in Sachsen-Anhalt bestehenden Verwaltungsgemeinschaften durch Einheitsgemeinden oder durch Verbandsgemeinden zu ersetzen. So haben die Gutachter ausgeführt, dass „der demografische Wandel ohne massive Zuwanderung zu einer weiteren Entleerung des Landes führen werde. Verbunden mit dem demografischen Wandel, aber auch als Folge der Regelungen des Solidarpakts II und der EU-Beihilfen, wird der finanzielle Rahmen für das Land zunehmend eingeengt werden. Es liegt auf der Hand, dass entsprechende Reaktionen vor allem in einer deutlichen weiteren Zentralisation von Einrichtungen der Infrastruktur (Kindertageseinrichtungen, Schulen, Sport- und Kultureinrichtungen) bestehen müsse, die in

Zukunft in den kleineren Orten immer weniger ausgelastet sein werden. Die Durchführung einer solchen Konzentration, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unbedingt geboten erscheint, kann nur durch eine starke kommunale Verwaltung erfolgen. Eine entsprechende Kraft fehlt den heutigen Verwaltungsgemeinschaften. Demgemäß können nur Einheitsgemeinden oder Verbandsgemeinden dazu in der Lage sein, entsprechende harte Einschnitte zu realisieren.“

## 2. Reformverfahren

Die Umsetzung des Vorhabens, die gemeindliche Ebene in Sachsen-Anhalt neu zu strukturieren, erfolgte in einem gestuften Verfahren. Vorgegangen wurde in drei Schritten:

1. Erstellung eines Leitbildes zur Gemeindegebietsreform
2. Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz
3. Zweites Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und Gesetze zur Neugliederung der Gemeinden

### 2.1 Leitbild zur Gemeindegebietsreform

Auf Beschluss des Landtages erarbeitete die Landesregierung in einem ersten Schritt Eckpunkte für eine leistungsfähige Gemeindestruktur, die im Dezember 2006 vorlagen. Auf der Grundlage der Eckpunkte wurde das Leitbild zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt erstellt, das von der Landesregierung am 7. August 2007 beschlossen wurde. Das Leitbild enthielt den Rahmen, die Ziele und Leitvorstellungen für eine Reform der gemeindlichen Ebene. Mit Blick auf das Ziel, in Sachsen-Anhalt effektive und leistungsstarke Formen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, präferiert das Leitbild als dafür am meisten geeignet das Modell der Einheitsgemeinde. Als örtliche Verwaltungseinheit wurde in Sachsen-Anhalt das Modell der Verbandsgemeinde eingeführt, welches ausnahmsweise gebildet werden kann, sofern die Bedingungen nicht für die Bildung einer Einheitsgemeinde sprechen.

## 2.2 Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz

Auf der Grundlage des Leitbildes beschloss der Landtag von Sachsen-Anhalt mit Artikel 1 des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform das Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz, welches am 21. Februar 2008 in Kraft trat. Dieses Gesetz schaffte die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung der Reform und beinhaltete die grundlegenden Aussagen zur Struktur der gemeindlichen Ebene und damit zur Verwirklichung der Ziele der Gemeindegebietsreform. Mit den Regelungen des Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetzes wurden die Leitlinien für die Neugliederung der gemeindlichen Ebene und damit das System zur Umsetzung des Reformleitbildes festgelegt. Danach war die Neugliederung der Gemeindestrukturen nach folgenden Kriterien durchzuführen:

- vorrangige Bildung von Einheitsgemeinden. Die künftigen Einheitsgemeinden sollen in der Regel mindestens 10.000 Einwohner aufweisen. In Landkreisen mit einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte von weniger als 70 Einwohnern je km<sup>2</sup> oder bei besonderen geografischen Lagen können ausnahmsweise Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern gebildet werden.
- ausnahmsweise Bildung des Alternativmodells der Verbandsgemeinde. Die Regelmindesteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde sollte nicht weniger als 10.000 Einwohner haben, die der Mitgliedsgemeinden innerhalb einer Verbandsgemeinde nicht weniger als 1.000. Zu einer Verbandsgemeinde sollen regelmäßig mindestens drei und nicht mehr als acht Gemeinden gehören.
- Die jeweils maßgebliche Regelmindestgröße durfte geringfügig unterschritten werden. Die Unterschreitung sollte jedoch nicht mehr als 5 % betragen.
- Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden sollen möglichst in den Grenzen der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden.
- Berücksichtigung von raumordnerischen Gesichtspunkten und von örtlichen Zusammenhängen, wie die wirtschaftlichen und naturräumlichen Verhältnisse, historische und landsmannschaftliche Beziehungen
- Bestand der Kreisgrenzen nach dem Kreisgebietsneuregelungsgesetz
- Bestandsschutz bisheriger Einheitsgemeinden

- Darüber hinaus enthielt das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz Verfahrensregelungen für die Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden innerhalb bestehender Verwaltungsstrukturen und die Rechtsfolgen der Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden für die Verwaltungsgemeinschaft. Ermöglicht wurde die Bildung der jeweils leitbildgerechten Struktur danach auch dann, wenn wenigstens drei Viertel der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft, in denen zwei Drittel der Einwohner aller Mitgliedsgemeinden wohnen, die Bildung der leitbildgerechten Struktur vereinbart haben und jedenfalls die nachträgliche Zuordnung der an der Vereinbarung nicht beteiligten Gemeinden zum Erreichen der jeweils erforderlichen Mindesteinwohnerzahl führt.
- Leitvorstellungen für die Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen aufgrund bestehender intensiver Verflechtungsbeziehungen im Bereich der Ober- und Mittelzentren.

Der Prozess der Gemeindegebietsreform sollte vorrangig nach dem Subsidiaritätsprinzip verwirklicht werden. Ziel war es insoweit, leitbildgerechte gemeindliche Strukturen möglichst auf freiwilliger Basis zu verwirklichen. Um den Gemeinden nach Maßgabe des Leitbildes und des darauf aufbauenden Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetzes die Entscheidung zu überlassen, ob und in welcher Weise sie sich in eine neue landesweite Gebietsstruktur einzufügen bereit sind, wurde eine Freiwilligkeitsphase bis zum 30. Juni 2009 einbezogen und durch finanzielle Anreize unterstützt. Innerhalb der Freiwilligkeitsphase hatten die Gemeinden damit die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis die Bildung von leitbildgerechten Strukturen zu vereinbaren und im Rahmen dieser Vereinbarungen zur Neustrukturierung spezifische Regelungen entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen vor Ort zu treffen.

Die Freiwilligkeitsphase eröffnete den Gemeinden nicht nur die Möglichkeit, im Wege von Gebietsänderungsverträgen Regelungen zu vereinbaren, die nach den Umständen vor Ort für die Struktur, Organisation und Verfassung der neustrukturierten Gemeinde als wesentlich angesehen wurden, z. B. zur befristeten Fortgeltung von Ortsrecht oder zur Vornahme von Investitionen in den Folgejahren. Sie war auch insoweit von Bedeutung, als der Gesetzgebemit seinem Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz die Bildung von Verbandsgemeinden als Ausnahmmodell zur Einheitsgemeinde nur bis zum Abschluss der Freiwilligkeitsphase am 30. Juni 2009 zugelassen hatte. Im Rahmen der gesetzlichen Phase wurde dann allein die zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden umgesetzt.

Innerhalb der freiwilligen Phase der Gemeindegebietsreform hatte das Ministerium des Innern die Gemeinden in Sachsen-Anhalt bei der Bildung von leitbildgerechten Strukturen begleitet. So wurden Informationen zur Durchführung der Reform auf verschiedenste Wege den Gemeinden zur Verfügung gestellt, so durch:

- Veröffentlichungen in der Presse,
- umfangreiche Internetpräsentationen auf der Homepage des Ministerium des Innern, u. a. mit Links zu Leitbild, Gesetzen, Gutachten, einer Seite mit Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen,
- eine allen Gemeinden zur Verfügung gestellte Handreichung mit Empfehlungen und Hinweisen sowohl für die Vorbereitungsphase der Neustrukturierung als auch für die spätere Zeit der Konsolidierung der neuen Struktur und mit einer Zusammenfassung der im Zuge der Neuordnung zu beachtenden Rechtslagen und Verfahrensschritte,
- Durchführung allgemeiner Informationsveranstaltungen in allen Landkreisen mit den kommunalen Entscheidungsträgern vor Ort,
- Durchführung individueller Beratungen mit Vertretern einzelner Gemeinden direkt vor Ort oder im Ministerium des Innern bzw. bei den unteren Kommunalaufsichtsbehörden. Im Verlauf der freiwilligen Reformphase fanden sich mehr als 830 Gemeinden zu leitbildgerechten Strukturen.

### 2.3 Zweites Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und Gesetze zur Neugliederung der Gemeinden

Nach Abschluss der freiwilligen Phase der Gemeindegebietsreform bestand das Erfordernis, 129 Gemeinden, die sich an der Bildung leitbildgerechter Strukturen nicht beteiligt hatten, durch Gesetz einer leitbildgerechten Struktur zuzuordnen. Die insoweit notwendige gesetzliche Bildung leitbildgerechter Strukturen wurde systematisch durch elf Gemeindeneugliederungsgesetze umgesetzt, die jeweils die in einem Landkreis erforderlichen Zuordnungen, Eingemeindungen, Neubildungen oder Auflösungen der gemeindlichen Ebene vorsahen.

Parallel zu den einzelnen Gemeindeneugliederungsgesetzen wurde ein zweites Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform erlassen, welches Mitte Juli 2010 in Kraft trat. Artikel 1 des Zweiten Begleitgesetzes enthielt mit dem Gesetz zur Ausführung der Gemeindegebietsreform die notwendigen gemeinsamen Ausführungsvorschriften für die gesetzlichen Neugliederungen. Herauszuheben ist in diesem Zusammenhang die Regelung zur übergangsweisen Erweiterung des Gemeinderates in aufnehmenden Gemeinden. Sinn und Zweck dieser Übergangsregelung war es, in den Fällen, in denen bei gesetzlichen oder freiwilligen Eingemeindungen keine Neuwahl des Gemeinderates erfolgt, bis zur nächsten allgemeinen Neuwahl der Vertretung das demokratische Legitimationsniveau und die Repräsentation der Einwohnerschaft der gesetzlich bzw. freiwillig eingemeindeten Gemeinden in den Vertretungen der aufnehmenden Gemeinden zu wahren. Gewährleistet wurde dies durch die Entsendung eines oder mehrerer Vertreter aus dem Ortschaftsrat oder dem Gemeinderat der aufzulösenden Gemeinde in den Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde.

Mit Artikel 2 wurde durch Änderung der Gemeindeordnung eine Erweiterung des Ortschaftsrechts vorgenommen. Wesentliches Ziel dieser Änderungen ist die Erhaltung des ehrenamtlichen Elementes in der örtlichen Selbstverwaltung. Gestärkt werden sollten die bürgerschaftliche Beteiligung und das aktive Einwirken auf die Entscheidungsfindung; die Belange der Ortschaft sollen in den Beschlüssen des Gemeinderates stärker Berücksichtigung finden. Erweitert wurden das Vorschlagsrecht des Ortschaftsrates, die Kontrollrechte der Ortschaft und das beratende Mandat des Ortsbürgermeisters im Gemeinderat. Zudem wurde übergangsweise ein Zweitbeschlussverlangen des Ortschaftsbürgermeisters bei Beschlüssen des Gemeinderates oder der beschließenden Ausschüsse aufgenommen – soweit sie die Ortschaft betreffen.

Die gesetzlichen Neugliederungen von Gemeinden traten zum Teil mit Wirkung zum 1. September 2010, teilweise zum 1. Januar 2011 in Kraft. Mit Beginn des Jahres 2011 gilt die Gemeindegebietsreform als abgeschlossen. Nach Abschluss der Gemeindegebietsreform stellt sich die kommunale Struktur des Landes Sachsen-Anhalt wie folgt dar:

- 100 Einheitsgemeinden,
- 115 Mitgliedsgemeinden von insgesamt 18 Verbandsgemeinden sowie
- 2 Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft.

Daneben gibt es auch weiterhin die drei kreisfreien Städte Dessau-Roßlau, Halle (Saale) und die Landeshauptstadt Magdeburg.

### 3. Erfahrungen mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform

#### 3.1 Landesweite Gemeindegebietsreform

Die landesweite Gemeindegebietsreform wurde von den Gemeinden zum Teil kritisch bewertet. So hatten sich schon unmittelbar nach Bekanntwerden der koalitionsvertraglichen Vorstellungen über eine Gemeindegebietsreform zahlreiche Gemeinden zur Volksinitiative „gegen flächendeckende Einheitsgemeinden und Zwangseingemeindungen im Umland von Ober- und Mittelzentren-Sachsen-Anhalt 2011“ zusammengeschlossen. Führende Repräsentanten der Volksinitiative waren überwiegend ehrenamtliche Bürgermeister und Mitglieder der Gemeinderäte. Über 170 Gemeinden schlossen sich der Volksinitiative an.

Bereits im Februar 2007 reichte die Volksinitiative einen Antrag beim Landtag ein, für den sie in den Gemeinden Unterschriften gesammelt hatte. Der Landtag wurde gebeten, auf die flächendeckende, zwangsweise Einführung von Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt gegen den Willen der Bürger zu verzichten und die Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden als gleichberechtigte Einheiten im Land Sachsen-Anhalt zu stabilisieren sowie auf Zwangseingemeindungen im Umland von Ober- und Mittelzentren zu verzichten.

Mit dem Anliegen der Volksinitiative hatte sich der Landtag eingehend auseinandergesetzt. Im Ergebnis der Debatte im Landtag lehnten die Abgeordneten mit Beschluss vom 13. Juli 2007 das Begehren der Volksinitiative mehrheitlich ab und stellten fest, dass hinsichtlich der

Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt sowie hinsichtlich der Strukturen im Stadt-Umland-Bereich der kreisfreien Städte ein Reformbedarf besteht.

Bereits gegen das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform vom 14. Februar 2008, welches mit dem Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz das Leitbild und die Leitlinien der landesweiten Neugliederung der gemeindlichen Strukturen festlegte, hatten insgesamt 178 Gemeinden, darunter überwiegend solche, die sich der Volksinitiative Sachsen-Anhalt angeschlossen hatten, kommunale Verfassungsbeschwerden erhoben. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt wies die Verfassungsbeschwerden mit Urteilen vom 21. April 2009 und vom 15. September 2009 zurück und entschied damit im Ergebnis zugunsten der Reform.

Unmittelbar nach der ersten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts hatten sich 26 Gemeinden Ende April 2009 darauf geeinigt, ein Volksbegehren zu dem Entwurf eines Gemeindestärkungsgesetzes zu initiieren mit dem Ziel, die Umsetzung der Gemeindegebietsreform zu erschweren. Das Volksbegehren scheiterte indes an der Zulässigkeit, da die erforderliche Zahl von Unterschriften nicht erreicht wurde.

Auch innerhalb der Bürgerschaft waren Vorbehalte gegen die Gemeindegebietsreform vorhanden. Gekennzeichnet waren diese durch den bei den Bürgerinnen und Bürgern bestehenden Eindruck, dass „ihre“ Gemeinde durch den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden ihre rechtliche Selbstständigkeit und damit auch bestimmte Rechte, wie insbesondere das Führen der Bezeichnung „Stadt“ verlieren soll. Sie befürchteten infolgedessen zum Einen den Verlust eines Stückes „Heimat“. Zum Anderen erwarteten sie, dass die Möglichkeiten abnehmen würden, auf die Belange ihres Ortes unmittelbar Einfluss nehmen zu können („Fremdverwaltung“), weil die kommunalpolitischen Entscheidungsträger nicht mehr in der Nachbarschaft wohnen und sich daher auch nicht mehr für die Menschen vor Ort mit dem gleichen Interesse wie die bisherigen kommunalen Entscheidungsträger einsetzen würden.

### 3.2 Gesetzliche Phase

In der gesetzlichen Phase waren zum Teil Schwierigkeiten bei der Durchführung der verfassungsrechtlich gebotenen Anhörung der Bürgerinnen und Bürger der von einer gesetzlichen Neugliederung betroffenen Gemeinden zu verzeichnen. Trotz der eindeutigen Bestimmungen der Gemeindeordnung zur Durchführung von Bürgeranhörungen bei Gebietsänderungen durch Gesetz, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben folgen, führte der Rückgriff auf diese Regelungen zu Missverständnissen auf Seiten der gesetzlich neu zu gliedernden Gemeinden. Im Widerspruch zur Rechtslage, nach der die Verwaltungsgemeinschaft die Bürgeranhörungen in Fällen gesetzlicher Gebietsänderungen für ihre Mitgliedsgemeinden durchzuführen hat, sahen viele der betroffenen Gemeinden für die praktische Durchführung der Bürgeranhörung ihre eigene Zuständigkeit gegeben. Sie versuchten daher trotz rechtlicher Aufklärung durch die Kommunalaufsichtsbehörden die durch die Verwaltungsgemeinschaften durchzuführenden Bürgeranhörungen verwaltungsgerichtlich zu verhindern. Entsprechende Anträge wurden jedoch von den Verwaltungsgerichten abgelehnt. Der Widerstand war damit aber noch lange nicht gebrochen. Zum Teil wurden von den Gemeinden keine Räumlichkeiten für die Durchführung der Bürgeranhörung zur Verfügung gestellt, mit der Folge, dass die Anhörung in die benachbarte Gemeinde verlegt werden musste. In anderen Fällen wurde der Zugang zu den Anhörungsräumen erschwert oder gar unmöglich gemacht, beispielsweise durch Traktorblockaden, so dass Busse als Anhörungslokale eingesetzt werden mussten.

### 3.3 Leitbildgerechte Struktur

53 der 129 Gemeinden, die durch Gesetz einer leitbildgerechten Struktur zugeordnet werden mussten, erhoben – wie auch 5 Bürgerinnen und Bürger – im Zusammenhang mit der sie jeweils betreffenden gesetzlichen Zuordnung vor dem Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde. 13 Verfahren hat das Landesverfassungsgericht zwischenzeitlich entschieden. 12 Beschwerden wurden zurückgewiesen. Zwei Gemeinden zogen daraufhin ihre Beschwerden zurück. Nur in einem Fall wurde der kommunalen Verfassungsbeschwerde einer Gemeinde bislang wegen Verfahrensfehler bei der Anhörung der Bürgerschaft stattgegeben. Aufgrund dessen gibt es derzeit noch eine Verwaltungsgemeinschaft mit zwei Mitgliedsgemeinden. Die im Kom-

munalverfassungsstreit obsiegende Gemeinde ist allerdings bereit, auf freiwilliger Basis eine leitbildgerechte Neugliederung durchzuführen. Das Gebietsänderungsverfahren ist gegenwärtig weit fortgeschritten.

## V. Funktionalreformen

### 1. Funktionalreformgesetze

Im Land Sachsen-Anhalt sind bislang zwei Funktionalreformgesetze beschlossen worden, die eine Verlagerung von Landesaufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte regelten.

Das Erste Funktionalreformgesetz vom 22. Dezember 2004 sah eine Verlagerung von Aufgaben aus den Bereichen Inneres, Wirtschaft und Arbeit, Kultur, Bau und Verkehr sowie Umwelt und Landwirtschaft vor. Mit dem Zweiten Funktionalreformgesetz vom 5. November 2009 wurden Aufgaben aus den Bereichen Forsten, Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft, Veterinärwesen, Verbraucherschutz, Soziales, Baurecht und Verkehr übertragen.

Der Umfang der übertragenen Aufgaben blieb – insbesondere bei der Zweiten Funktionalreform – deutlich hinter den ursprünglichen Reformansätzen der Landesregierung zurück. Probleme bereitete insbesondere die Auswahl geeigneter Aufgaben. Bei der Auswahl müssen Vor- und Nachteile der Kommunalisierung gegeneinander abgewogen werden. Hier ergab sich häufig die grundsätzliche Problematik, dass das Ziel, Aufgaben möglichst bürger- und ortsnah wahrnehmen zu lassen, dem Bedürfnis, diese Aufgaben sowohl in hoher Qualität als auch wirtschaftlich und zweckmäßig zu erledigen und dabei möglichst rechtlich einheitlich zu handeln, gegenüberstand. Umstritten war zudem die Frage, wie die Aufgabenverlagerung sich auf den Personalbedarf auswirkt und wie viel Mitarbeiter des Landes auf die kommunale Ebene wechseln.

## 2. Personalübergang

Das Erste Funktionalreformgesetz sah einen freiwilligen Personalübergang vor. Von dieser Möglichkeit machten nur wenige Landesbedienstete Gebrauch. Aus diesem Grund entschied sich der Gesetzgeber beim Zweiten Funktionalreformgesetz für einen gesetzlichen Personalübergang. Im Ergebnis führte dies – gemessen an den durch die Verlagerung betroffenen VbE – zu weitaus mehr Personalübergängen als beim Ersten Funktionalreformgesetz (Erstes Funktionalreformgesetz: 20,5%; Zweites Funktionalreformgesetz: 65,1%). Die Übernahme von Landespersonal hat den Vorteil, dass die Kommunen geschultes und mit der Aufgabe vertrautes Personal erhalten. Landesbedienstete sind jedoch selten bereit, ihren Dienstherrn zu wechseln und ihrer Aufgaben freiwillig zu den Kommunen zu folgen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Der Wechsel des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers kann einen Wohnsitzwechsel erforderlich machen. Tarifbeschäftigte sorgen sich zudem um den Erhalt des künftigen Arbeitsplatzes oder den Verlust von Besitzständen (geringeres Einkommen).

## 3. Interkommunale Funktionalreform

Die interkommunale Funktionalreform ist ein Thema, das nunmehr seit Jahren auf der Agenda steht. Wirkliche Erfolge können wir noch nicht vorweisen. Die Zielsetzung, Aufgaben von der Landkreisebene auf die Gemeindeebene zu verlagern, kann vielleicht auch erst richtig angegangen werden, wenn die neuen Landkreis- und Gemeindegebietsreformen abgeschlossen sind. Erst Erfahrungswerte zeigen allerdings, dass die kommunalen Spitzenverbände, die es ansonsten gut verstehen, sich abzustimmen, sich in dieser Frage nicht ohne weiteres einigen können. Mit einer „freiwilligen Phase“ werden wir in diesem Fall daher wohl nicht auskommen. Die interkommunale Funktionalreform steht uns aber jedenfalls noch bevor, denn die Koalitionsparteien haben sich die interkommunale Funktionalreform für diese Legislaturperiode vorgenommen.

*Prof. Dr. Ulf Gundlach* ist Staatssekretär im Ministerium für Inneres und Sport in Sachsen-Anhalt.