



## Gesetzentwurf

Landesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt (Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt - OrgG LSA)**

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 27. Mai 2014 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt (Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt - OrgG LSA)

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

Jens Bullerjahn  
Ministerpräsident



## Vorblatt

### A. Zielsetzung

Nach Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung werden der allgemeine Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung durch Gesetz geregelt.

Die Koalitionspartner haben vereinbart, dass sie in Ausfüllung von Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung anstreben, den allgemeinen Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung durch ein Landesorganisationsgesetz zu regeln.

Neben dem allgemeinen Aufbau der Landesverwaltung sollen durch das Gesetz Ziele und Grundsätze für die Organisationsentwicklung der Landesverwaltung festgelegt werden.

### B. Lösung

Der Gesetzentwurf konkretisiert zum einen den Gesetzesvorbehalt in Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung. Den allgemeinen Aufbau der Landesverwaltung regeln insbesondere § 4 sowie die §§ 8 bis 12 des Gesetzentwurfs. Damit legt der Gesetzentwurf die grundlegenden Bestimmungen zur Ausübung der Organisationshoheit für die unmittelbare Landesverwaltung fest. Die Entscheidung über die allgemeine räumliche Gliederung wird durch § 5 und § 9 des Gesetzentwurfs getroffen. Eine Einteilung des Landes in Regierungsbezirke erfolgt weiterhin nicht.

Zum anderen enthält der Gesetzentwurf allgemein anerkannte und teilweise aus dem Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz (VerwModGrG) übernommene Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation (§§ 2 bis 7), deren Aufnahme in das Gesetz sich auf Grund der sachlichen Überschneidung beider Regelungsbereiche anbietet. Die Regelungen des VerwModGrG werden damit in das neue Landesorganisationsgesetz übernommen. Zugleich erfolgt die Fortschreibung des VerwModGrG im Zusammenhang mit dem Landesorganisationsgesetz. Im Rahmen der Fortschreibung werden erstmals Grundsätze zur elektronischen Verwaltung in gesetzlicher Form aufgestellt.

Des Weiteren sieht der Entwurf eine allgemeine Verordnungsermächtigung vor, die es der Landesregierung ermöglicht, neue durch den Bund oder die Europäische Union geschaffene Aufgaben umgehend einer Landesbehörde zuzuweisen, ohne dass zuvor – wie etwa im Fall des Geldwäschegesetzes – ein Landesgesetz erlassen werden muss (§ 16).

Schließlich enthält der Gesetzentwurf zur Vervollständigung der Regelungen zur Landesverwaltung einige wenige Vorschriften zur mittelbaren Landesverwaltung (§§ 17 bis 21). Insbesondere regelt dieser Abschnitt Mindestanforderungen der inneren Organisation der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Aufsicht.

Der vorliegende Entwurf orientiert sich an den – soweit dort überhaupt vorhandenen - Organisationsgesetzen anderer Bundesländer, u. a. des Saarlandes, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Brandenburg. Um den Änderungs- und Anpassungsbedarf gering zu halten, wurde auf eine Aufzählung der oberen und unteren Landesbehörden verzichtet. Aus dem gleichen Grund wird hinsichtlich der staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts auf die Bestimmungen des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt verwiesen. Eine Familienfreundlichkeitsprüfung des Gesetzentwurfes ist, ohne dass sich Auffälligkeiten bzw. besondere Betroffenheiten ergeben hätten, erfolgt.

### **C. Alternativen**

Keine im Hinblick auf den Auftrag des Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung.

### **D. Kosten**

Durch das Gesetzesvorhaben werden das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände, andere Träger der öffentlichen Verwaltung und private Dritte nicht mit Kosten belastet.

### **E. Anhörung**

#### **I. Anhörungsverfahren**

Der Gesetzentwurf ist am 11. März 2014 durch das Kabinett beschlossen und zur Anhörung freigegeben worden. Die Frist der Anhörung endete am 8. April 2014. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens sind folgende Institutionen um Stellungnahme gebeten worden:

- der dbb beamtenbund und tarifunion sachsen-anhalt,
- der DGB-Landesvorstand Sachsen-Anhalt
- die Deutsche Verwaltungsgewerkschaft Sachsen-Anhalt (DVG)
- Verdi Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen,
- die Gewerkschaft der Polizei (GdP),
- die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW),
- der Landkreistag Sachsen-Anhalt,
- der Städte- und Gemeindebund sowie
- der Landesbeauftragte für den Datenschutz Sachsen-Anhalt.

#### **II. Stellungnahmen**

Folgende Stellungnahmen sind eingegangen:

##### **1. dbb beamtenbund und tarifunion sachsen-anhalt**

Der dbb begrüßt ausdrücklich, dass nunmehr ein Gesetzentwurf vorliegt, der den Auftrag aus Art. 86 der Landesverfassung ausfüllt. Seiner Ansicht nach wäre ein klares Bekenntnis zu einem dreistufigen Verwaltungsaufbau zweckmäßiger gewesen. Die Festlegung des Landesverwaltungsamts als allgemeine obere Landesbehörde wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt. Die in § 21 des Gesetzentwurfes geregelte Beleihung sieht der dbb kritisch. Er befürchtet, dass dadurch der „Pri-

vatisierung öffentlicher Aufgaben (Dienstleistungen) Tür und Tor geöffnet werden.“ Schließlich mahnt er an, „Personalüberleitungen gesetzlich zu regeln und die Beschäftigtenvertretungen zu beteiligen“. Des Weiteren sei bei einer Aufgabenübertragung vom Land auf Körperschaften ohne eigene Gebietshoheit, bei Privatisierungen, selbst bei der Gründung von Landesbetrieben die Bindung an das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes und die Errichtung paritätisch besetzter Leitungsgremien wie z. B. Verwaltungsräte zu gewährleisten. Das gelte auch entsprechend für Anstalten und Stiftungen soweit dies nicht schon spezialgesetzlich geregelt sei.

Zu den einzelnen Vorschlägen des dbb ist Folgendes anzumerken:

Der Vorschlag, § 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs um die Worte „und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in personeller Hinsicht“ zu ergänzen, wird nicht aufgegriffen, da er systematisch nicht in dieses Gesetz passt. Die vorgeschlagene Ergänzung zielt weniger auf den Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung sondern eher auf Fragen der Personalentwicklung. Des Weiteren hebt die Zielbeschreibung in § 2 Satz 2 letzter Halbsatz die Wirksamkeit und die Qualität des Verwaltungshandelns der Landesverwaltung hervor. Dieses Ziel kann nur erreicht bzw. sichergestellt werden, wenn auch in personeller Hinsicht die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gesichert ist. Auch insoweit bedarf es keiner materiellen Ergänzung.

Aus den gleichen Gründen sind die Voraussetzungen des Personalübergangs im Falle einer Aufgabenübertragung nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs. Diese wären im jeweiligen Fachgesetz, wie beispielsweise im Zweiten Funktionalreformgesetz erfolgt, zu regeln.

Der Vorschlag, in § 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zwingend zu regeln, dass das Landesverwaltungsamt gerade auch für alle bündelungsrelevanten Aufgaben die zuständige obere Behörde ist, wird nicht aufgegriffen. Diese Zwangsregel wäre nicht sachgerecht. Der Gesetzentwurf soll nur allgemeine Regelungen über den Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung treffen. Die Entscheidung, auf welcher Ebene und von welcher Behörde eine Aufgabe wahrgenommen wird, sollte dagegen einzelfallbezogen unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten getroffen werden. Bei dieser Einzelfallentscheidung sind u. a. das Subsidiaritätsgebot (§ 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs) und der Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz (§ 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) zu beachten. Dabei muss insbesondere die Bündelungsrelevanz und das Koordinierungsbedürfnis der Aufgabe berücksichtigt werden.

Dem Vorschlag, § 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs dahingehend zu ändern, dass Landesbetriebe „nur aufgrund eines Gesetzes“ zu „errichten“ seien und nicht durch „Beschluss der Landesregierung“, wird nicht aufgegriffen. Ein zwingender Gesetzesvorbehalt ist nicht sachgerecht. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, stellt der Begriff Landesbetrieb keine Organisationsform dar, sondern lediglich eine Wirtschaftsform. Eine Behörde oder Einrichtung kann in der Wirtschaftsform Landesbetrieb geführt werden. Da die Entscheidung über die Wirtschaftsform keinen Einfluss auf den allgemeinen Aufbau der Landesverwaltung hat, fällt sie nicht unter den organisatorischen Gesetzesvorbehalt des Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung. Soweit mit der Entscheidung über die Wirtschaftsform ausnahmsweise eine Entscheidung über den Aufbau der Landesverwaltung verbunden ist (z. B. mit der Errichtung neuer Behörden), gel-

ten – wie aus der Gesetzesbegründung hervorgeht - die strengeren Formvorgaben des § 9 Abs. 4 des Gesetzentwurfs.

Die Bedenken gegen § 21 des Gesetzentwurfs (Beleihung) werden nicht geteilt. Eine Beleihung erfolgt nur für bestimmte Aufgaben, die in hoheitlicher Form wahrgenommen werden müssen. Darunter fallen z. B. die Tätigkeiten des Jagdaufsehers, des Bezirksschornsteinfegers oder der technische Überwachungsvereine. Der Beliehene tritt dabei nach außen als selbständiger Hoheitsträger auf und ist Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG. Die vom dbb angeführten Aufgaben der Daseinsvorsorge (Nahverkehr, Krankenhäuser etc.) werden allenfalls formell privatisiert und sind damit – wie auch in der Begründung zu § 21 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ausgeführt – nicht Gegenstand einer Beleihung.

§ 21 Abs. 2 des Gesetzentwurfs (Die beleihende Stelle stellt den finanziellen Ausgleich für die Aufgabenwahrnehmung durch Beliehene sicher.) soll auch keine „Erlaubnis zum Abkassieren“ erteilen. Ähnlich wie die Kommunen hat der Beliehene Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich für seine durch die hoheitliche Tätigkeit entstehende Mehrbelastung. Dieser Ausgleich kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Die beleihende Stelle kann dem Beliehenen beispielsweise unmittelbar ein Entgelt für die Tätigkeit bezahlen oder ihm die Befugnis zur Gebührenerhebung verleihen. Bei der Erhebung von Gebühren sind die abgabenrechtlichen Prinzipien (Äquivalenzprinzip, Kostendeckungsprinzip und Gleichbehandlungsgrundsatz) zu beachten. Dies hat u. a. die beleihende Stelle durch geeignete Aufsichtsmaßnahmen zu gewährleisten. Unabhängig davon kann der Bürger Gebührenbescheide eines Beliehenen gerichtlich überprüfen lassen.

Ebenfalls nicht aufgegriffen wird dem Vorschlag, § 21 des Gesetzentwurfs um folgenden Absatz 4 zu ergänzen: *„Der Beliehene hat zur Förderung und Feststellung seiner dauerhaften Leistungsfähigkeit ein kontinuierliches Benchmarking zu betreiben und die Ergebnisse jährlich (nach Abschluss eines Jahres) bis zum 31. 03. des Folgejahres der zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen. Diese Ergebnisse sind von ihr zu veröffentlichen. Das Nähere hierzu regelt das in Absatz 1 erwähnte Gesetz bzw. die in Absatz 1 erwähnte Verordnung.“*

Der im Einzelfall durchaus prüfenswerte Vorschlag, einmal getroffene Beleihungsakte zu evaluieren und dies durch ein Benchmark zu unterstützen, eignet sich nicht für ein allgemeines Landesorganisationsgesetz, sondern sollte - dem eigentlichen Beleihungsakt angemessen - im Fachgesetz geregelt werden. Die undifferenzierte Verpflichtung zum Betreiben eines kontinuierlichen jährlichen Benchmarks würde dagegen einen unverhältnismäßigen Standard setzen, der durchgehend die Verwaltungskosten erhöht.

## 2. Deutsche Verwaltungsgewerkschaft Sachsen-Anhalt (DVG)

Die DVG hat an der Erarbeitung der Stellungnahme des dbb entscheidend mitgewirkt und hat deshalb auf eine eigene Stellungnahme verzichtet.

### 3. DGB-Landesvorstand Sachsen-Anhalt und Verdi Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

DGB und Verdi haben gleichlautende Stellungnahmen abgegeben.

Beide Gewerkschaften begrüßen die Verabschiedung eines Landesorganisationsgesetzes. Ihrer Ansicht nach entfallende begrüßenswerter Weise der Privatisierungsvorrang in § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 VerwModGrG. Im Hinblick auf den aktuellen Entwurf des Landesentwicklungsgesetzes haben beide Gewerkschaften erklärt, dass es zu wünschen wäre, wenn die Vorgabe des § 8 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs konsequent eingehalten würde.

Zu den einzelnen Vorschlägen dieser Gewerkschaften ist Folgendes anzumerken:

Die Bedenken bezüglich der Formulierung des Kommunalisierungsvorrangs in § 5 des Gesetzentwurfs werden nicht geteilt. Die Tatbestandsmerkmale „wirtschaftlich“ und „zweckmäßig“ stehen zueinander in keinem Rangverhältnis. Es handelt sich um gleichrangige Kriterien. Die Umkehrung der Reihenfolge erfolgte allein aus stilistischen Gründen. Das in § 4 VerwModGrG enthaltene Tatbestandsmerkmal „Leistungsfähigkeit der Kommune“ wurde nicht übernommen, da die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene nach Abschluss der kommunalen Gebietsreform unterstellt werden kann. Eine Aufgabe, die die Leistungsfähigkeit der Kommune übersteigt, kann nicht mehr „zweckmäßig“ wahrgenommen werden. In der Begründung zu § 5 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs wird ausdrücklich betont, dass der Subsidiaritätsgedanke unter der Bedingung eintritt, dass die nachgeordnete Verwaltungseinheit in der Lage ist, die Probleme und Aufgaben eigenständig zu lösen. Ob die Kommunalisierung einer Aufgabe „wirtschaftlich“ und „zweckmäßig“ ist, muss einzelfallbezogen entschieden werden.

Die Einführung sogenannter Front-Office/Back-Office-Lösungen wird nicht als Alternative sondern als zusätzliche Möglichkeit zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft gesehen. Derartige Regelungen mit stark kommunalem Bezug eignen sich aber nicht für ein allgemeines Landesorganisationsgesetz, sondern wären anlassbezogen zu regeln oder im Fachrecht zu verorten.

Die Anmerkung, dass in § 7 des Gesetzentwurfs (Aufgabenkritik) die Konsequenzen fehlen, die unter anderem in einer ausreichenden Personalausstattung liegen müssen, wird nicht geteilt. Aus organisatorischer Sicht folgt die angemessene Personalausstattung dem nach aufgabenkritischer Prüfung festgestellten Aufgabenbestand und dem sich daraus ergebenden qualitativen und quantitativen Personalbedarf.

### 4. Landkreistag Sachsen-Anhalt

Der Landkreistag hat grundsätzlich keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf. Den in § 5 des Gesetzentwurfs verorteten Kommunalisierungsvorrang begrüßt er grundsätzlich.

Im Hinblick auf § 7 Abs. 3 des Gesetzentwurfs (Aufgabenkritik) weist er darauf hin, dass Aufgaben, die den Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind, durch das Land darauf zu überprüfen seien, ob deren Wahrnehmung über-

haupt erforderlich sei. Die Beurteilung, wie die Aufgabe zweckmäßig und wirtschaftlich erledigt werde, eröffne den Landkreisen allerdings einen weiten Einschätzungsspielraum. Eine Einflussnahme auf die Landkreise sei nur im Rahmen der Fachaufsicht – unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere der Personal- und Organisationshoheit – möglich.

Klarstellungsbedarf sieht der Landkreistag jedoch, soweit es die Anwendbarkeit einzelner Regelungen des Gesetzes für die Landkreise betrifft.

Zu den Vorschlägen und Bedenken des Landkreistages ist Folgendes anzumerken:

Dem Vorschlag in § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 1 Nr. 2, § 5 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs neben den Kommunen die Verbandsgemeinden gesondert zu erwähnen, wird nur insoweit gefolgt, als das Wort „Kommunen“ an den entsprechenden Stellen (§ 1 Abs. 2, § 4 Abs. 4, § 17 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) durch die Wörter „kommunale Gebietskörperschaften“ ersetzt wird. In der Begründung zu § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs wird außerdem klar gestellt, dass dazu auch die Verbandsgemeinden gehören. In § 4 Abs. 1 Nr. 2 und § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wird dagegen weiterhin der Begriff „Kommunen“ verwendet. Diese Bestimmungen haben Bezug zur Kommunalisierung von Aufgaben auf Grundlage von Artikel 87 Abs. 3 der Landesverfassung. Im Rahmen der Kommunalisierung können Aufgaben nur auf Kommunen im Sinne des Artikels 87 Abs. 1 der Landesverfassung (Gemeinden und Landkreise) übertragen werden.

Der Vorschlag, in § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs (Kommunalisierungsvorrang) den Grundsatz der Konnexität ausdrücklich zu benennen, wird insoweit aufgegriffen, als in der Begründung zu § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs auf die Geltung dieses Grundsatzes hingewiesen wird. Der Grundsatz der Konnexität ist bereits in der Landesverfassung festgeschrieben. Seine Geltung kann folglich nicht durch ein Landesgesetz beeinflusst werden. Die ausdrückliche Benennung dieses Grundsatzes in einem Landesgesetz hätte damit nur deklaratorische Wirkung.

Dem Vorschlag, § 10 des Gesetzentwurfs dahingehend zu ergänzen, dass Landkreise im übertragenen Wirkungskreis als untere mittelbare Landesbehörde handeln, wird insoweit entsprochen, als in der Begründung zu § 10 des Gesetzentwurfs klar gestellt wird, dass sich die Definition nur auf die unmittelbare Landesverwaltung bezieht. Des Weiteren wird in der Begründung zu § 17 Abs. 1 des Gesetzentwurfs klar gestellt, dass kommunale Gebietskörperschaften, soweit sie staatliche Aufgaben nach Weisung erfüllen, stufenmäßig mit einer unteren Landesbehörde der unmittelbaren Landesverwaltung vergleichbar sind (sog. mittelbare untere Landesbehörden). Ferner wird dort klar gestellt, dass die Zuordnung zu einer bestimmten Stufe keinen Einfluss auf die Trägerschaft hat.

Der Vorschlag, § 13 Abs. 1 des Gesetzentwurfs um die Wörter „der unmittelbaren Landesverwaltung“ zu ergänzen, wird entsprochen. Diese Bestimmung richtet sich – wie aus der Überschrift zu Abschnitt 3 hervorgeht – ausschließlich an die unmittelbare Landesverwaltung.



Dem Vorschlag, den Geltungsbereich von § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs (Optimierung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien), § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs (Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz) und § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs (Aufgabenkritik) auf die unmittelbare Landesverwaltung zu beschränken, wird nicht gefolgt.

Der Gesetzentwurf übernimmt in Abschnitt 2 weitestgehend die Bestimmungen des VerwModGrG. Ebenso wie die §§ 1 – 5 VerwModGrG legen die §§ 2 – 7 des Gesetzentwurfs die programmatischen Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung für den gesamten Bereich der öffentlichen Landesverwaltung in Form von Grundsätzen dar. Die Geltung für den gesamten Bereich der öffentlichen Landesverwaltung wird insbesondere dadurch deutlich, dass sowohl das VerwModGrG als auch Abschnitt 2 des Gesetzentwurfs Regelungen für Aufgaben treffen, die den Kommunen zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (siehe § 2 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 VerwModGrG sowie § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Der Begriff „Verwaltung des Landes“ ist daher identisch mit dem Begriff „öffentliche Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt“ in § 1 VerwModGrG. Würde das VerwModGrG nur für die unmittelbare Landesverwaltung gelten, hätte es in der Vergangenheit nicht Grundlage für die Kreisgebietsreform und die Gemeindegebietsreform sein können. Durch die Aufstellung von Verwaltungsmodernisierungsgrundsätzen wird keine neue Aufgabe im Sinne von Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung übertragen. Über den Umgang mit diesen Grundsätzen auf der kommunalen Ebene entscheiden die Kommunen im Rahmen ihrer Organisationshoheit und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte.

Die Ansicht, dass der Gesetzentwurf möglicherweise eine Regelungslücke enthalte, weil er keine Vorschriften zu Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit enthalte, die ausschließlich Aufgaben im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen (wie beispielsweise der Kommunale Versorgungsverband), wird nicht geteilt. § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs erfasst u. a. die Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterliegen. Die Aufsicht ist in § 19 des Gesetzentwurfs geregelt. Soweit eine derartige Körperschaft ausschließlich Aufgaben im eigenen Wirkungskreis erledigt, beschränkt sich die Aufsicht gemäß § 19 Abs. 1 des Gesetzentwurfs auf die Rechtsaufsicht. Ausweislich § 9 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt unterliegt der Verband der Aufsicht des Ministeriums für Inneres und Sport und damit der Aufsicht des Landes.

##### 5. Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Der Städte- und Gemeindebund erhebt keine grundsätzlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf. Allerdings sieht er Änderungs- und Klarstellungsbedarf hinsichtlich der Anwendbarkeit einzelner Vorschriften auf die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt.

Zu den Bedenken und Vorschlägen des Städte- und Gemeindebundes ist Folgendes anzumerken:

Hinsichtlich des Vorschlages, in § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 1 Nr. 2 und § 17 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs neben den Kommunen die Verbandsgemeinden gesondert zu erwähnen, wird auf die Ausführungen unter Ziffer 4 (Landkreistag Sachsen-Anhalt) verwiesen.

Den Bedenken gegen die Formulierung der Begründung zu § 5 des Gesetzentwurfs wird insoweit gefolgt, als das Wort „untergeordnete“ durch das Wort „nachgeordnete“ und das Wort „niedrigste“ durch das Wort „unterste“ ersetzt werden.

Dem Vorschlag, § 7 Abs. 4 des Gesetzentwurfs um die Regelung des § 3 Abs. 2 VerwModGrG (Aufsichtsrechtliche, organisatorische und haushaltsrechtliche Regelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren.) zu ergänzen, wird entsprochen.

Den Bedenken gegen den Wortlaut § 10 des Gesetzentwurfs (Untere Landesbehörden sind Behörden, die einer obersten oder oberen Landesbehörde unterstehen ...) wird insoweit gefolgt, als das Wort „untersteht“ durch das Wort „nachgeordnet“ ersetzt wird. Darüber hinaus wird in der Begründung § 10 des Gesetzentwurfs klar gestellt, dass sich die Definition nur auf die unmittelbare Landesverwaltung bezieht. Es wird insoweit auch auf die Ausführungen unter Ziffer 4 (Landkreistag Sachsen-Anhalt) verwiesen.

Dem Vorschlag, § 13 Abs. 1 des Gesetzentwurfs um die Wörter „der unmittelbaren Landesverwaltung“ zu ergänzen, wird entsprochen. Diese Bestimmung richtet sich – wie aus der Überschrift zu Abschnitt 3 hervorgeht – ausschließlich an die unmittelbare Landesverwaltung.

Die Auffassung, dass die Bestimmungen des Abschnitts 2 (§§ 2 – 7 des Gesetzentwurfs) nur für die unmittelbare Landesverwaltung gelten, wird nicht geteilt. Aus diesem Grunde wird auch nicht den Vorschlägen gefolgt, den Geltungsbereich von § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs (Optimierung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien), § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs (Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz) und § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs (Aufgabenkritik) auf die unmittelbare Landesverwaltung zu beschränken. Zur Begründung wird auf die Ausführungen unter Ziffer 4 (Landkreistag Sachsen-Anhalt) verwiesen.

## 6. Landesbeauftragter für den Datenschutz

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz begrüßt ausdrücklich, dass im Rahmen der Fortschreibung des VerwModGrG erstmals Grundsätze zur elektronischen Verwaltung in gesetzlicher Form aufgestellt werden sollen. Seiner Ansicht nach gehöre zu einer echten Verwaltungsmodernisierung jedoch auch die Einführung und Regelung von Open Government (Transparenz, Partizipation und Kooperation). Er schlägt insoweit die Aufnahme einer Open-Government-Klausel vor.

Im Zusammenhang mit § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs weist er auf die Public-Sector-Information Richtlinie der EU (Richtlinie 2013/37/EU vom 26. Juni 2013) hin, die bis zum 18. Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt werden müsse. Art. 5 dieser Richtlinie verpflichte öffentliche Stellen, den Bürgerinnen und Bürger

Informationen in offenen, maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen. Aus seiner Sicht biete es sich an, in das gemäß § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs zu schaffende Gesetz auch Open-Government-Regelungen aufzunehmen.

Zu den Vorschlägen des Landesbeauftragten für Datenschutz ist Folgendes anzumerken:

Dem Hinweis, dass sich die Unabhängigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz aus Art. 63 der Landesverfassung ergibt, wird durch entsprechende Anpassung der Begründung zu § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs entsprochen.

Dem Vorschlag, in § 3 des Gesetzentwurfs eine Open-Government-Klausel aufzunehmen, wird insoweit entsprochen, als Absatz 1 um den vorgeschlagenen Satz 3 („Die Prinzipien der Transparenz, Partizipation und Kooperation sind zu berücksichtigen.“) ergänzt wird. Allerdings wird die Umsetzung dieser und anderer Prinzipien weiterhin unter Gesetzesvorbehalt gestellt. Da die Maßnahmen zur Umsetzung der Prinzipien u. a. erhebliche Ressourcen benötigen, ist diesbezüglich eine gesonderte Entscheidung im Fachrecht durch den Gesetzgeber erforderlich.

### **III. Änderungen am Gesetzentwurf**

Im Hinblick auf das Anhörungsergebnis sind am Gesetzentwurf folgende Änderungen vorgenommen worden:

- In § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 4, § 17 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ist nach Hinweisen der kommunalen Spitzenverbände zur Klarstellung das Wort „Kommunen“ jeweils durch die Wörter „kommunale Gebietskörperschaften“ ersetzt worden. Die Begründungen sind entsprechend angepasst worden.
- In § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ist auf Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz als neuer Satz 3 eine Open-Government-Klausel eingefügt worden. Der Gesetzesvorbehalt in § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs und die Begründung sind entsprechend angepasst worden. Die Begründung stellt klar, dass der Gesetzesvorbehalt keine Verpflichtung zum Erlass bestimmter Gesetze begründet.
- In § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs ist vor dem Wort „Landesverwaltung“ das Wort „unmittelbaren“ eingefügt worden.
- § 7 Abs. 4 des Gesetzentwurfs ist auf nachdrücklichen Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt durch einen neuen Satz 3 ergänzt worden, durch den die Regelung aus § 3 Abs. 2 VerwModGrG wörtlich übernommen wird. Die Begründung ist entsprechend angepasst worden.
- In § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ist aufgrund der Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt das Wort „unterstehen“ durch das Wort „nachgeordnet“ ersetzt worden. In der Begründung ist die stufenmäßige Zuordnung der Kommunen im Hinblick auf die Stellungnahmen des Landkreistages Sachsen-Anhalt und des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt unmissverständlicher formuliert worden.

- In § 13 des Gesetzentwurfs und der Gesetzesbegründung sind auf Vorschlag des Landkreistages Sachsen-Anhalt und des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt nach dem Wort „Einrichtungen“ die Wörter „der unmittelbaren Landesverwaltung“ eingefügt worden.
- In § 16 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sind die Wörter „zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit den jeweils fachlich betroffenen Ministerien“ durch das Wort „Landesregierung“ ersetzt worden. Die Begründung ist entsprechend angepasst worden.
- In § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist nur noch von einer Ermächtigung durch Landesrecht die Rede. Die Begründung ist entsprechend angepasst worden. Die Gesetzesbegründung ist im Ergebnis der Anhörung im Übrigen wie folgt ergänzt worden:
  - In der Begründung zu § 1 Abs. 3 des Gesetzentwurfs wird auf Hinweis des Landesbeauftragten für den Datenschutz hinsichtlich seiner Rechtsstellung nunmehr auf Art. 63 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung verwiesen.
  - Die Begründung zu Abschnitt 2 des Gesetzentwurfs beginnt aufgrund der Stellungnahmen des Landkreistages Sachsen-Anhalt und des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt nun mit einer Einleitung, in der Bedeutung und Geltungsbereich der Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation klar gestellt werden.
  - Die Begründung zu § 4 des Gesetzentwurfs beginnt jetzt aufgrund der Stellungnahmen des Landkreistages Sachsen-Anhalt und des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt mit einer Einleitung, die allgemeine Aussagen zur Stufigkeit enthält.
- In der Begründung zu § 5 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs sind aufgrund der Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt die Wörter „untergeordnete“ und „niedrigste“ durch die Wörter „nachgeordnete“ bzw. „unterste“ ersetzt worden. Des Weiteren ist im Hinblick auf die Stellungnahme des Landkreistages Sachsen-Anhalt am Ende eine Klarstellung zum Konnexitätsprinzips eingefügt worden.

Entwurf

**Gesetz  
über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt  
(Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt – OrgG LSA).**

**Inhaltsübersicht**

**Abschnitt 1  
Geltungsbereich**

§ 1 Geltungsbereich

**Abschnitt 2  
Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation**

- § 2 Verwaltungsmodernisierung
- § 3 Elektronische Verwaltung
- § 4 Verwaltungsebenen
- § 5 Kommunalisierungsvorrang
- § 6 Einräumigkeit
- § 7 Aufgabenkritik, Deregulierung

**Abschnitt 3  
Unmittelbare Landesverwaltung**

- § 8 Oberste Landesbehörden
- § 9 Obere Landesbehörden
- § 10 Untere Landesbehörden
- § 11 Einrichtungen des Landes
- § 12 Landesbetriebe
- § 13 Dienst- und Fachaufsicht
- § 14 Dienstaufsichtsbehörden
- § 15 Fachaufsichtsbehörden
- § 16 Durchführung von Bundesrecht und Recht der Europäischen Union

**Abschnitt 4  
Mittelbare Landesverwaltung**

- § 17 Kommunale Gebietskörperschaften
- § 18 Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit
- § 19 Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit
- § 20 Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts
- § 21 Beliehene

## **Abschnitt 5 Schlussbestimmungen**

- § 22 Übergangsvorschrift
- § 23 Sprachliche Gleichstellungsklausel
- § 24 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

## **Abschnitt 1 Geltungsbereich**

### **§ 1 Geltungsbereich**

- (1) Dieses Gesetz gilt für die Behörden und Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt (unmittelbare Landesverwaltung).
- (2) Für die kommunalen Gebietskörperschaften und die Körperschaften ohne Gebietshoheit und Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterliegen, sowie staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts und Beliehene des Landes (mittelbare Landesverwaltung) gilt dieses Gesetz nur, soweit es dieses bestimmt.
- (3) Dieses Gesetz gilt nicht für
  - 1. die Verwaltung des Landtages von Sachsen-Anhalt und den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt,
  - 2. die staatlichen Hochschulen und die Universitätsklinik des Landes,
  - 3. die Organe der Rechtsprechung und Rechtspflege, insbesondere die Gerichte, Staatsanwaltschaften, Vollzugsanstalten und Gnadenstellen,
  - 4. den Landesbeauftragten für den Datenschutz, den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit und die Landesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik,
  - 5. die Kirchen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts und deren Verbände, Einrichtungen sowie deren Stiftungen des öffentlichen Rechts im Land Sachsen-Anhalt,
  - 6. Unternehmen des Landes Sachsen-Anhalt in der Rechtsform des privaten Rechts sowie Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen des privaten Rechts,
  - 7. für die Finanzbehörden nach § 2 Abs. 1 Nrn. 2, 3 und 4 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I. S. 4318).

## **Abschnitt 2**

### **Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation**

#### **§ 2**

##### **Verwaltungsmodernisierung**

Die Verwaltung des Landes ist den Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie dem informationstechnischen Fortschritt entsprechend fortwährend weiterzuentwickeln. Entscheidende Ziele sind dabei die Dienstleistungsorientierung und die Bürgernähe der Verwaltung einschließlich der Ausrichtung auf die Sicherung einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Entwicklung des Landes, insbesondere auf die besonderen Belange der Wirtschaft, soziale Ausgewogenheit und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

#### **§ 3**

##### **Elektronische Verwaltung**

- (1) Die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung ist durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu optimieren. Zu diesem Zweck ist die standardisierte elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen zu fördern. Die Prinzipien der Transparenz, Partizipation und Kooperation sind zu berücksichtigen.
- (2) Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechniken und die Vernetzung der kommunalen Körperschaften und Behörden des Landes unter Nutzung der informationstechnischen Kommunikationsinfrastruktur des Landes werden fortgeführt.
- (3) Das Nähere, insbesondere die Umsetzung der Prinzipien in Absatz 1 Satz 3, regelt ein Gesetz.

#### **§ 4**

##### **Verwaltungsebenen**

- (1) Der Aufbau der Landesverwaltung ist in der Regel
  1. zweistufig in Bezug auf die Aufgaben, die ausschließlich die unmittelbare Landesverwaltung wahrnimmt und
  2. dreistufig in Bezug auf die staatlichen Aufgaben, die den Kommunen zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind.
- (2) Bei zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben, die Körperschaften ohne Gebietshoheit und Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterliegen, oder staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts wahrnehmen, kann der Aufbau wahlweise zweistufig oder dreistufig sein.
- (3) Im Falle einer zweistufigen Organisation bilden die obersten Landesbehörden die erste Stufe und die oberen oder unteren Landesbehörden die zweite Stufe.

- (4) Im Falle einer dreistufigen Organisation bilden in der Regel die obersten Landesbehörden die erste Stufe, die oberen Landesbehörden die zweite Stufe und die kommunalen Gebietskörperschaften die dritte Stufe.

## **§ 5**

### **Kommunalisierungsvorrang**

- (1) Staatliche Aufgaben sind unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung auf die Kommunen zur Erfüllung nach Weisung zu übertragen.
- (2) Soweit die Aufgaben dazu geeignet sind, sind sie den Kommunen zur Erfüllung im eigenen Wirkungskreis zu übertragen.
- (3) Bei der Zuordnung der verbleibenden Verwaltungsaufgaben innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung ist dem Subsidiaritätsgebot entsprechend zu verfahren.

## **§ 6**

### **Einräumigkeit**

Der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung ist zu beachten. Die Zuständigkeitsbereiche der unteren Landesbehörden sind dem Gebiet eines oder mehrerer Landkreise oder kreisfreien Städte anzupassen, soweit dem keine dringenden fachlichen oder entsprechend bedeutsamen wirtschaftlichen Gründe entgegenstehen.

## **§ 7**

### **Aufgabenkritik, Deregulierung**

- (1) Die Aufgabenwahrnehmung der Landesverwaltung ist so zu organisieren, dass die Aufgaben mit geringst möglichem Aufwand erfüllt werden und mit den vorhandenen Mitteln ein bestmögliches Ergebnis erzielt wird.
- (2) Der Aufgabenbestand der Landesverwaltung ist zu erfassen und fortzuschreiben.
- (3) Alle Aufgaben der Landesverwaltung einschließlich der staatlichen Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung sind kritisch daraufhin zu überprüfen, ob deren Wahrnehmung erforderlich ist oder ihre Erledigung zweckmäßiger oder wirtschaftlicher ausgestaltet werden kann.
- (4) Alle normsetzenden Stellen des Landes wirken auf einen Abbau von Normen und Standards hin (Deregulierung). Der Erlass neuer Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften wird auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt. Aufsichtsrechtliche, organisatorische und haushaltsrechtliche Regelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren.



### **Abschnitt 3 Unmittelbare Landesverwaltung**

#### **§ 8 Oberste Landesbehörden**

- (1) Oberste Landesbehörden im Sinne dieses Gesetzes sind die Landesregierung, die Staatskanzlei und die Ministerien.
- (2) Die obersten Landesbehörden sollen nur die Vorbereitung der Gesetzgebung und allgemein lenkende Aufgaben sowie zentrale Aufgaben der Planung, Aufsicht und Erfolgskontrolle wahrnehmen. Die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben und die Bearbeitung von Einzelfällen sind in der Regel den nachgeordneten Landesbehörden vorbehalten.
- (3) Die Landesregierung legt die Zahl und die Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden fest und gibt diese im Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt bekannt.

#### **§ 9 Obere Landesbehörden**

- (1) Obere Landesbehörden sind Behörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet sind und deren Zuständigkeit sich auf das gesamte Land erstreckt.
- (2) Allgemeine obere Landesbehörde mit nachgeordneten Behörden ist das Landesverwaltungsamt mit Sitz in Halle (Saale). Es nimmt alle Aufgaben auf der oberen Verwaltungsebene der Landesverwaltung wahr, soweit nicht die Zuständigkeit einer anderen Landesbehörde oder Einrichtung bestimmt ist und sorgt dabei für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug.
- (3) Die Anzahl der oberen Landesbehörden ist auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken.
- (4) Neue obere Landesbehörden dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden. Die Landesregierung kann, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, durch Verordnung zum Zwecke
  1. einer Beschränkung der Anzahl der oberen Landesbehörden
    - a) bestehende obere Landesbehörden, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind, auflösen und
    - b) bestehende obere Landesbehörden, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind, in eine oder mehrere bestehende obere Landesbehörden eingliedern;
  2. einer geschäftsbereichsübergreifenden Aufgabenbündelung einer bestehenden oberen Landesbehörde Aufgaben anderer oberer Landesbehörden übertragen. Eine geschäftsbereichsinterne Aufgabenübertragung kann durch Verordnung der zuständigen obersten Landesbehörde erfolgen.

In der Verordnung sind der Übergang der Aufgaben und des Personals sowie der Zeitpunkt des Übergangs zu regeln. In diesen Fällen und zu diesem Zeitpunkt gehen auch die in Gesetzen und Verordnungen den bisher zuständigen oberen Landesbehörden zugewiesenen Zuständigkeiten auf die nach der Eingliederung (Nummer 1 b) oder Aufgabenübertragung (Nummer 2) zuständigen oberen Landesbehörden über.

### **§ 10 Untere Landesbehörden**

- (1) Untere Landesbehörden sind Behörden, die einer obersten oder oberen Landesbehörde nachgeordnet und für regional abgegrenzte Teile des Landes zuständig sind. Abweichend von Satz 1 kann einzelnen unteren Landesbehörden die Wahrnehmung von Aufgaben für das ganze Land übertragen werden, wenn dies zweckmäßig ist.
- (2) § 9 Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.

### **§ 11 Einrichtungen des Landes**

Einrichtungen des Landes sind insbesondere Schulen in Landesträgerschaft und Institute zur Aus- und Fortbildung oder zu Forschungszwecken und andere Stellen, die nur im geringen Umfang hoheitliche oder vorrangig verwaltungsinterne Aufgaben wahrnehmen und die einen eigenen Bestand an Personal und sächlichen Mitteln haben. Die Landesregierung entscheidet über die Errichtung, Auflösung oder wesentliche Änderung von Einrichtungen.

### **§ 12 Landesbetriebe**

- (1) Landesbehörden, Einrichtungen oder abgrenzbare Teile davon können als Landesbetriebe geführt werden, soweit deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist. Die Führung und Veranschlagung als Landesbetrieb erfolgen aufgrund gesetzlicher Regelung oder aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung.
- (2) Die Landesregierung kann bestimmen, ob und inwieweit Landesbehörden und Einrichtungen die Dienstleistungen und Produkte eines Landesbetriebes in Anspruch zu nehmen haben.

### **§ 13 Dienst- und Fachaufsicht**

- (1) Die nachgeordneten Landesbehörden und Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung unterstehen der Dienst- und Fachaufsicht.
- (2) Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten.

- (3) Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben.
- (4) Andere Rechtsvorschriften, die Rechte der Dienstaufsichts- und Fachaufsichtsbehörden regeln, bleiben unberührt.

#### **§ 14 Dienstaufsichtsbehörden**

- (1) Die Dienstaufsicht führen die obersten Landesbehörden über die ihnen im Rahmen ihres Geschäftsbereiches nachgeordneten oberen Landesbehörden, unteren Landesbehörden und Einrichtungen.
- (2) Die oberen Landesbehörden führen die Dienstaufsicht über die ihnen nachgeordneten unteren Landesbehörden und Einrichtungen.
- (3) Die Dienstaufsicht über das Landesverwaltungsamt führt das für Kommunalaufsicht zuständige Ministerium, soweit nicht nach Maßgabe eines Gesetzes eine besondere Zuständigkeit einer anderen obersten Landesbehörde besteht. Die personalrechtlichen Befugnisse der Fachministerien als oberste Dienstbehörde für die Bediensteten, für die ihnen Planstellen und Stellen nach dem Landeshaushalt zugeordnet sind, bleiben unberührt.

#### **§ 15 Fachaufsichtsbehörden**

- (1) Die Fachaufsicht führen die obersten Landesbehörden über die ihnen im Rahmen ihres Geschäftsbereichs unterstehenden oberen Landesbehörden, unteren Landesbehörden und Einrichtungen.
- (2) Die oberen Landesbehörden führen die Fachaufsicht über die ihnen nachgeordneten Landesbehörden und Einrichtungen.
- (3) Werden in einer Behörde oder Einrichtung Aufgaben aus den Geschäftsbereichen mehrerer oberster Landesbehörden wahrgenommen, führen die jeweils fachlich zuständigen obersten Landesbehörden insoweit die Fachaufsicht über die Behörde oder Einrichtung.

#### **§ 16 Durchführung von Bundesrecht und Recht der Europäischen Union**

- (1) Hat das Land oder eine nach Landesrecht bestimmte Stelle Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union auszuführen und ist die Zuständigkeit nicht durch Landesgesetz zu regeln, wird die zuständige Landesbehörde durch Verordnung bestimmt. Die Verordnung erlässt die Landesregierung, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Ist ein Ministerium oder die Staatskanzlei durch Landesrecht ermächtigt, Befugnisse zu übertragen, so kann von dieser Ermächtigung durch Verordnung Gebrauch gemacht werden, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.

## **Abschnitt 4 Mittelbare Landesverwaltung**

### **§ 17 Kommunale Gebietskörperschaften**

- (1) Die kommunalen Gebietskörperschaften wirken durch die Erfüllung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bei der Landesverwaltung nach Maßgabe der hierfür geltenden gesetzlichen Vorschriften mit. Die Fachaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften richtet sich nach den hierfür geltenden Vorschriften.
- (2) Fachaufsichtsbehörde ist die fachlich zuständige übergeordnete Behörde, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.

### **§ 18 Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit**

- (1) Die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit wirken durch die Erfüllung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bei der Landesverwaltung nach Maßgabe der hierfür geltenden gesetzlichen Vorschriften mit.
- (2) Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit können nur durch Gesetz errichtet oder aufgehoben werden.
- (3) Sie haben zur Regelung der inneren Organisation eine Satzung zu erlassen, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Die Satzung muss Bestimmungen über Name, Sitz, Aufgaben, Mitgliedschaft und Organe der Körperschaft und deren Befugnisse enthalten. Die Aufsichtsbehörde veranlasst die Veröffentlichung der Satzung im Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt.
- (4) Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit können Hoheitsaufgaben des Landes nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen werden.

### **§ 19 Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit**

- (1) Die Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich darauf, dass sie ihre Aufgaben im Einklang mit dem geltenden Recht erfüllen (Rechtsaufsicht). Die §§ 133 bis 143 der Gemeindeordnung gelten für Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit entsprechend. Abweichende gesetzliche Vorschriften bleiben unberührt.

- (2) Soweit Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit ihre Aufgaben nach Weisung erfüllen, richtet sich die Aufsicht nach § 13 Abs. 3 und 4 sowie § 15 Abs. 1 und 2.

## **§ 20**

### **Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts**

- (1) Die §§ 18 und 19 gelten entsprechend für Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Für staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts gelten die Regelungen des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt und § 19 Abs. 2 entsprechend.

## **§ 21**

### **Beliehene**

- (1) Natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts können hoheitliche Aufgaben des Landes zur Erledigung in eigenem Namen in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen werden.
- (2) Die beleihende Stelle stellt den finanziellen Ausgleich für die Aufgabenwahrnehmung durch Beliehene sicher.
- (3) In dem Beleihungsakt sind die dem Beliehenen übertragenen Aufgaben, die zu ihrer Durchführung erforderlichen Befugnisse, einschließlich der Befugnis, Gebühren zu erheben sowie die mit der Beleihung verbundenen besonderen Pflichten und die Aufsicht zu bestimmen.

## **Abschnitt 5**

### **Schlussbestimmungen**

## **§ 22**

### **Übergangsvorschrift**

- (1) Die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben bestehender Landesbehörden, Einrichtungen, kommunaler Gebietskörperschaften sowie Körperschaften ohne Gebietshoheit und Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gelten fort, solange nichts Abweichendes bestimmt wird.
- (2) Zuständigkeitsregelungen, die nicht den Formerfordernissen dieses Gesetzes entsprechen, bleiben bis zu ihrer Aufhebung oder Änderung in Kraft. Satz 1 gilt nicht für Zuständigkeitsregelungen in anderen Gesetzen.
- (3) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ergangene rechtswirksame Beleihungsakte bleiben unberührt.

**§ 23**  
**Sprachliche Gleichstellungsklausel**

Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

**§ 24**  
**Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig treten § 5 des Gesetzes zur Einrichtung des Landesverwaltungsamtes vom 17. Dezember 2003 (GVBl. LSA S. 352), zuletzt geändert durch § 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 18. Februar 2009 (GVBl. LSA S. 48) und das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz vom 27. Februar 2003 (GVBl. LSA S. 40), geändert durch Gesetz vom 7. August 2007 (GVBl. LSA S. 290), außer Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeines**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt die Landesregierung der Festlegung aus dem Koalitionsvertrag nach, in Ausfüllung von Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung den allgemeinen Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung durch ein Landesorganisationsgesetz zu regeln. Gleichzeitig greift sie den entsprechenden Beschluss des Landtages vom 19. Oktober 2006 (Lt-Drs. 5/8/298 B) auf.

#### **I. Gegenstand der Regelung**

Der Gesetzentwurf konkretisiert zum einen den Gesetzesvorbehalt in Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung. Den allgemeinen Aufbau der Landesverwaltung regeln insbesondere § 4 sowie die §§ 8 bis 12 des Gesetzentwurfs. Dort ist u. a. festgelegt, dass lediglich die (erstmalige) Errichtung oberer und unterer Landesbehörden durch oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen muss. Für die Auflösung oder Eingliederung von bestehenden Behörden, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind, und die Übertragung von Aufgaben auf andere Landesbehörden genügt hingegen eine Rechtsverordnung der Landesregierung. Auf diese Weise soll es der Exekutive vorbehalten bleiben, gebotene Veränderungen der Aufbauorganisation wie bisher zeitnah umzusetzen. Damit legt der Gesetzentwurf die grundlegenden Bestimmungen zur Ausübung der Organisationshoheit für die unmittelbare Landesverwaltung fest. Die Entscheidung über die allgemeine räumliche Gliederung wird durch § 5 und § 9 des Gesetzentwurfs getroffen. Eine Einteilung des Landes in Regierungsbezirke erfolgt weiterhin nicht.

Zum anderen enthält der Gesetzentwurf allgemein anerkannte und teilweise aus dem Verwaltungsmodernisierungsgrundsätzegesetz (VerwModGrG) vom 27. Februar 2003 (GVBl. LSA S. 2003), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2007 (GVBl. LSA S. 290), übernommene Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation (§§ 2 bis 7), deren Aufnahme in das Gesetz sich auf Grund der sachlichen Überschneidung beider Regelungsbereiche anbietet. Die Regelungen des VerwModGrG werden damit in das neue Landesorganisationsgesetz übernommen. Zugleich erfolgt die Fortschreibung des VerwModGrG im Zusammenhang mit dem Landesorganisationsgesetz. Im Rahmen der Fortschreibung werden erstmals Grundsätze zur elektronischen Verwaltung in gesetzlicher Form aufgestellt. Die kontinuierliche Modernisierung der öffentlichen Verwaltung stellt eine wichtige Aufgabe dar, um die Bürgerorientierung und Position Sachsen-Anhalts im internationalen Standortwettbewerb zu festigen und weiter auszubauen. Darüber hinaus sollen qualitätsorientiertes, wirtschaftliches und modernes Verwaltungshandeln als Ziele der Fortentwicklung der Landesverwaltung gesetzlich klargestellt werden.

Des Weiteren sieht der Entwurf eine allgemeine Verordnungsermächtigung vor, die es der Landesregierung ermöglicht, neue durch den Bund oder die Europäische Union geschaffene Aufgaben umgehend einer Landesbehörde zuzuweisen, ohne dass zuvor – wie etwa im Fall des Geldwäschegesetzes – ein Landesgesetz erlassen werden muss (§ 16).

Schließlich enthält der Gesetzentwurf zur Vervollständigung der Regelungen zur Landesverwaltung einige wenige Vorschriften zur mittelbaren Landesverwaltung (§§ 17 bis 21). Insbesondere regelt dieser Abschnitt Mindestanforderungen der inneren Organisation der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Aufsicht.

## **II. Derzeitige Organisationsgrundlagen**

Die derzeitige Organisation der Landesverwaltung beruht überwiegend auf vorkonstitutionellem Recht, das über Artikel 101 Absatz 4 der Landesverfassung fort gilt, sowie auf Kabinettsbeschlüssen.

Vorkonstitutionelle Rechtsgrundlage für die Exekutive war das Gesetz über die vorläufige Ordnung der Regierungsgewalt im Land Sachsen-Anhalt vom 28. Oktober 1990 (GVBl. LSA S. 1). Hierin wurde allgemein ausgeführt, dass es Landesbehörden gibt, nähere Einzelheiten dazu wurden nicht bestimmt. Die Landesverfassung hat diesen vorkonstitutionellen Zustand indirekt anerkannt, weil in Artikel 101 Absatz 4 der Landesverfassung geregelt wird, dass Rechtsvorschriften und Regelungen, die auf der Grundlage des Gesetzes über die vorläufige Ordnung der Regierungsgewalt in Sachsen-Anhalt vom 28. Oktober 1990 erlassen worden sind, bis zu ihrer Aufhebung oder Änderung in Kraft bleiben. Das Gesetz ist nach seinem § 9 Satz 2 mit Inkrafttreten der Landesverfassung am 18. Juli 1992 außer Kraft getreten. Artikel 101 Absatz 4 der Landesverfassung bildet nunmehr die neue Rechtsgrundlage für die vorkonstitutionellen Organisationsakte der Exekutive.

Die insbesondere unmittelbar nach Gründung des Landes Sachsen-Anhalt zu verzeichnende Verwaltungspraxis, durch Kabinettsbeschlüsse einzelne Behörden einzurichten und zu strukturieren, wurde damit vom Verfassungsgeber akzeptiert. Auch die Rechtsprechung hat die bisherige Praxis noch nicht beanstandet (OVG Magdeburg vom 12. Februar 1997, AZ: C 1 S 83/96, Angleichung von IHK-Bezirken an die Regierungsbezirke, S. 9). Kerngehalt der Regelung ist aber nur eine Bestandssicherung, weil diese Legitimation nur befristet erteilt ist.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung vom 17. Dezember 2003 (GVBl. LSA S. 352), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 2009 (GVBl. LSA S. 48, 49) ist das Landesverwaltungsamt als die zentrale Bündelungs- und Koordinierungsbehörde auf Vollzugsebene geschaffen worden. In nahezu allen anderen Verwaltungsbereichen hat die Landesregierung grundsätzliche Entscheidungen zur Struktur und zukünftigen Aufgabenwahrnehmung getroffen.

Insoweit lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der Gesetzgeber die groben Behördenmuster vorgibt, während die Landesregierung entscheidet, wann und wo nach diesem Muster Behörden eingerichtet werden. Diese Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive entspricht der neuen, von der Wesentlichkeitstheorie bestimmten Lehre vom Gesetzesvorbehalt. Sie ist auch zweckmäßig, weil sonst das Organisationsgefüge des Landes zu schwerfällig würde und die Beweglichkeit der Verwaltung eingeschränkt wäre.

Nachdem Strukturreformen der Landesverwaltung im Wesentlichen abgeschlossen sind, ist nunmehr der Erlass eines Landesorganisationsgesetzes angezeigt.



Nach Auflösung der drei Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg zum 1. Januar 2004 spielt die Frage der räumlichen Gliederung praktisch keine Rolle mehr. Insoweit werden in dem Gesetzentwurf nur allgemeine räumliche Gliederungsprinzipien festgelegt, die insbesondere die untere Verwaltungsebene betreffen.

### **III. Aufbau des Entwurfs**

Der Entwurf ist wie folgt aufgebaut:

Abschnitt 1 legt den Geltungsbereich fest.

Abschnitt 2 (§§ 2 – 7) regelt die Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation. Gegenstand sind ferner die Verwaltungsmodernisierung, der Einsatz der Informationstechnik und E-Government in der öffentlichen Verwaltung.

Abschnitt 3 (§§ 8 – 16) regelt die unmittelbare Landesverwaltung einschließlich der Dienst- und Fachaufsicht.

Abschnitt 4 (§§ 17 – 21) regelt die mittelbare Landesverwaltung einschließlich der Aufsicht. Es werden insbesondere die Träger der mittelbaren Landesverwaltung sowie die Voraussetzungen für ihre Errichtung geregelt.

Abschnitt 5 (§§ 22 – 24) enthält Schlussbestimmungen.

### **B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen**

#### **Zu Abschnitt 1: Geltungsbereich**

##### **Zu § 1 Geltungsbereich**

##### **Zu Absätzen 1 und 2**

Mit diesem Paragraphen wird der Geltungsbereich des Gesetzes umrissen. Der Vorrang spezialrechtlicher Regelungen soll dadurch nicht beseitigt werden. Dies wird in § 9 Abs. 4 Satz 2, § 13 Abs. 4 und § 16 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzentwurfs sogar ausdrücklich hervorgehoben.

Gemäß Absatz 1 gilt das Gesetz für Behörden und Einrichtungen. Die Behörden werden in den §§ 8 bis 10 des Gesetzentwurfs definiert und Einrichtungen in § 11 des Gesetzentwurfs. Andere Organisationsformen kennt das Organisationsrecht nicht. Bei dem in § 12 des Gesetzentwurfs erwähnten Landesbetrieb handelt es sich um keine weitere Organisationsform sondern lediglich um eine Wirtschaftsform, die nichts an der organisationsrechtlichen Einstufung als Behörde oder Einrichtung ändert. Das OrgG LSA gilt somit auch dann für Behörden und Einrichtungen, wenn sie in der Wirtschaftsform „Landesbetrieb“ geführt werden.

Die Absätze 1 und 2 differenzieren zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Landesverwaltung.

Zur mittelbaren Landesverwaltung gehören zum einen die kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise).

Zum anderen gehören zur mittelbaren Landesverwaltung auch die rechtsfähigen Körperschaften ohne Gebietshoheit sowie die Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterliegen, sowie die staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts im Sinne des § 3 Abs. 4 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt vom 20. Januar 2011 (GVBl. LSA S. 14). Absatz 2 führt auch die Beliehenen des Landes auf, für die der Gesetzentwurf Anwendung findet. Beliehene sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts, die im eigenen Namen Aufgaben des Verwaltungsvollzuges hoheitlich wahrnehmen. Dies gilt nur, sofern dies ausdrücklich durch Gesetz bestimmt ist.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 zählt die Behörden und Einrichtungen auf, die vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind.

Die Landtagsverwaltung gehört nicht zur Exekutive, sondern ist als eine auf das Parlament bezogene Einrichtung anzusehen.

Der Landesrechnungshof nimmt wegen seiner Unabhängigkeit eine institutionelle Sonderstellung ein, durch die er sich von den anderen in der Verfassung genannten obersten Landesbehörden unterscheidet.

Bei den staatlichen Hochschulen liegt der Schwerpunkt ihres Wirkens in der Wahrnehmung ihrer im Hochschulrecht vorgesehenen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie besitzen insoweit Verwaltungsautonomie, z. B. hinsichtlich der Festlegung der Vorlesungen, des Prüfungsrechts und dem Erlass einer Hochschulordnung. Die im Hochschulrecht vorgesehenen Auftragsangelegenheiten dienen im Grunde nur der Gewährleistung des Lehrbetriebes und schaffen somit die Grundlage für die Realisierung der Selbstverwaltungsaufgaben.

Die in Absatz 3 Nr. 3 genannten Organe der Rechtsprechung und Rechtspflege sind aufgrund ihrer besonderen Stellung vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist auf Grund seiner Rechtsstellung nach Art. 63 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Gemäß § 12 Abs. 2 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242) nimmt der Landesbeauftragte für den Datenschutz auch die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr. Folglich muss für dieses Amt das Gleiche gelten.

Eine entsprechende unabhängige Stellung haben auch Landesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

Kirchen, Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie deren Verbände, Einrichtungen und Stiftungen des öffentlichen Rechts gehören auf Grund der Trennung von Staat und Kirche nicht zur Staatsverwaltung. Sie bleiben Organisationsformen eigener Art und verwalten ihre Angelegenheiten weitgehend selbständig.

Finanzbehörden, für die die Organisation bundesgesetzlich im Finanzverwaltungsgesetz (FVG) geregelt ist, sollen aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Vermeidung von Missverständnissen von der Anwendbarkeit des Organisationsgesetzes ausgenommen werden. Insoweit wird die bereits bestehende Ausnahmeregelung für Finanzämter in § 7 Abs. 4 Satz 2 VerwModGrG übernommen und auf alle Landesfinanzbehörden ausgedehnt.

## **Zu Abschnitt 2: Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation**

Der Gesetzentwurf übernimmt in Abschnitt 2 weitestgehend die Bestimmungen des VerwModGrG. Ebenso wie die §§ 1 bis 5 VerwModGrG legen die §§ 2 bis 7 des Gesetzentwurfs die programmatischen Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung für den gesamten Bereich der Landesverwaltung in Form von Grundsätzen dar. Durch die Aufstellung derartiger Grundsätze wird keine neue Aufgabe im Sinne des Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung übertragen. Über den Umgang mit diesen Grundsätzen auf kommunaler Ebene entscheiden die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Organisationshoheit und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte.

### **Zu § 2 Verwaltungsmodernisierung**

§ 2 des Gesetzentwurfs schreibt das übergeordnete Ziel zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt fest. Der Schwerpunkt wird auf eine moderne und die wesentlichen Bedürfnisse des Landes berücksichtigende Verwaltungsstruktur gelegt. Solche Strukturen und die modernen Arbeitsprozesse der öffentlichen Verwaltung werden als wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb angesehen und sind als Daueraufgabe weiter zu entwickeln. Ziel dieser Verwaltungsmodernisierung ist es, die öffentliche Verwaltung in Sachsen-Anhalt dienstleistungs- und bürgerorientiert, kostengünstig, effektiv sowie qualitätsorientiert zu gestalten. Eine leistungsfähige und wirksame Verwaltung ist wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, verbunden mit der Sicherung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze in Unternehmen.

Die Organisationsgesetze der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein enthalten entsprechende Regelungen.

### **Zu § 3 Elektronische Verwaltung**

§ 3 des Gesetzentwurfs schreibt die Regelungen aus § 5 VerwModGrG zur Digitalen Kommunikation fort.

Elektronische Verwaltung oder E-Government<sup>1</sup> ist als Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und der Herausbildung neuer Fähigkeiten zu verstehen. Ziel ist es, öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern. Dadurch lassen sich die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung für ihre Nutzerinnen und Nutzer weiter erhöhen und die Effizienz des Verwaltungshandelns stetig verbessern. Der

---

<sup>1</sup> Optimierung und Modernisierung von Verwaltungsprozessen durch Informations- und Kommunikationstechnik (so Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020)

Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ist daher ein wesentliches Element zur Optimierung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung und ein maßgeblicher Grundsatz für die Organisation der Landesverwaltung.

### **Zu Absatz 1**

Diese besondere Bedeutung des E-Government für die Landesverwaltung wird durch die vorgesehenen Regelungen hervorgehoben. Satz 1 und 2 beinhalten Programmsätze, durch die sich das Land entsprechend der Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 zum Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken sowie zur Förderung der standardisierten elektronischen Abwicklung von Verwaltungsprozessen bekennt. Letzteres erfolgt damit im Vergleich zum VerwModGrG erstmalig auf einer gesetzlichen Grundlage und soll dazu beitragen, bisherige Lösungsansätze zu harmonisieren und vorgegebene Standards einzuführen.

Elektronische Verwaltungsdienste können bei der Bewältigung der Herausforderungen helfen, die der demographische Wandel mit sich bringt. Sie tragen dazu bei, auch künftig in ländlichen Räumen eine für alle Bürgerinnen und Bürger leicht zugängliche Verwaltungsinfrastruktur anbieten zu können, sei es über öffentlich zugängliche Netze (das Internet oder mobile Anwendungen), sei es durch mobile Bürgerbüros, in denen Verwaltungsmitarbeiterinnen oder Verwaltungsmitarbeiter zeitweise vor Ort anwesend sind.

Die neuen – und insbesondere die interaktiven – Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik eröffnen für Akteure in Staat und Verwaltung neue Formen der Information, Partizipation und Zusammenarbeit in und zwischen Verwaltungen sowie mit allen gesellschaftlichen Akteuren. Aus diesem Grund stellt Satz 3 einen Programmsatz zum Open-Government auf. Open Government ist ein Synonym für die Transparenz des Handelns der Politik und Verwaltung für Bürger und Unternehmen. Das Verwaltungshandeln auf der Grundlage von Open Government ist durch ein neues partnerschaftliches Verhältnis zum Bürger geprägt und soll neues Vertrauen der Bürger und Unternehmen gegenüber der Verwaltung aufbauen. Open Government folgt den Prinzipien der Offenheit, Transparenz, Partizipation und Kollaboration (siehe Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020, S. 7, 41).

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 stellt sicher, dass die Aufhebung des VerwModGrG durch das Organisationsgesetz Sachsen – Anhalt die bisher bestehende Zusammenarbeit und die bisher gesetzlich vorgesehene Vernetzung zwischen unmittelbarer Landesverwaltung und insbesondere der kommunalen Ebene unberührt lässt. § 5 Satz 2 VerwModGrG wurde zu diesem Zweck inhaltlich und hinsichtlich der Formulierung weitestgehend übernommen.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt klar, dass gesetzlich weitergehende Bestimmungen und Befugnisse durch ein gesondertes Gesetz – etwa ein Landes-E-Government-Gesetz - geregelt werden können. Eine Verpflichtung zum Erlass entsprechender Gesetze wird dadurch nicht begründet.

Denkbar sind in diesem Zusammenhang z. B. Regelungen zur Übernahme und ggf. Erweiterung des Geltungsbereiches des E-Government-Gesetz des Bundes, zur Einführung elektronischer Dokumenten- und Vorgangsbearbeitungssysteme (E-Akte) sowie Regelungen zur verwaltungsträgerübergreifenden Zusammenarbeit.

Der Gesetzesvorbehalt soll, wie die Vorschrift ausdrücklich betont, insbesondere für die Umsetzung der Open-Government-Prinzipien gelten. Da die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Prinzipien erhebliche Finanzmittel erfordern, erscheint diesbezüglich eine gesonderte Entscheidung des Gesetzgebers erforderlich.

#### **Zu § 4 Verwaltungsebenen**

§ 4 des Gesetzentwurfs regelt den hierarchischen Aufbau der Landesverwaltung. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass jede Behörde einer bestimmten Ebene bzw. Stufe zugeordnet wird. Maßgeblich für die Zuordnung zu einer bestimmten Stufe sind der örtliche Zuständigkeitsbereich und die Weisungsgebundenheit gegenüber anderen Behörden.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 legt fest, wie sich der Aufbau der Landesverwaltung „in der Regel“ gestaltet. Ausnahmen, wie z. B. der vierstufige Aufbau für die Wahrnehmung von Aufgaben auf den Gebieten der Allgemeinen Gefahrenabwehr oder des Straßenverkehrsrechts bzw. der dreistufige Aufbau der Landwirtschaftsverwaltung (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Landesverwaltungsamt – Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten), bleiben weiterhin möglich. Danach ist die Stufigkeit abhängig von der Art der wahrzunehmenden Aufgaben. Entscheidend ist auch, ob sich diese Aufgaben im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip des § 5 des Gesetzentwurfs nach Maßgabe des Artikels 87 Abs. 3 der Landesverfassung kommunalisieren lassen. Im Rahmen der Kommunalisierung können Aufgaben auf Kommunen im Sinne des Artikels 87 Abs. 1 der Landesverfassung (Gemeinden und Landkreise) übertragen werden.

Kommt eine Kommunalisierung der Aufgaben in Betracht, bedarf es insoweit einer Fachaufsicht durch das Land. Bei der Wahrnehmung der Fachaufsicht handelt es sich vor allem um Vollzugsaufgaben. Derartige Aufgaben sollten nicht unmittelbar durch Ministerien wahrgenommen werden. Es bietet sich daher an, hiermit auch eine Landesbehörde zu betrauen, die den obersten Landesbehörden nachgeordnet ist.

Das Land muss aber auch Aufgaben wahrnehmen, die sich wegen ihrer Schwierigkeit und Komplexität nicht für eine Kommunalisierung eignen. Derartige Aufgaben müssen folglich Träger der unmittelbaren Landesverwaltung wahrnehmen. Vor dem Hintergrund, dass die Anzahl der oberen und unteren Landesbehörden auf das notwendige Maß zu beschränken ist, wird in derartigen Fällen auf die Bildung einer dritten Stufe durch Errichtung unterer Landesbehörden verzichtet. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt damit in diesen Fällen zweistufig nur durch oberste und obere Landesbehörden.

## **Zu Absatz 2**

Absatz 2 enthält eine gesetzliche Ausnahme von dem Regelfall des Absatz 1. Diese Ausnahme betrifft Aufgaben, die auf Träger der mittelbaren Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Nehmen Körperschaften ohne Gebietshoheit (d. h. keine kommunalen Gebietskörperschaften) und Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Aufsicht des Landes unterliegen, oder staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts derartige Aufgaben wahr, kann - abhängig von der Art der Aufgabe – sowohl ein zweistufiger als auch ein dreistufiger Aufbau in Betracht kommen. Die Aufzählung der Träger der mittelbaren Landesverwaltung ist abschließend.

Die Regelung stellt zudem klar, dass Träger der mittelbaren Landesverwaltung nur dann in die (staatlichen) Verwaltungsebenen einzubeziehen sind, wenn sie Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (übertragener Wirkungskreis) ausführen.

## **Zu Absatz 3 und 4**

Absatz 3 und 4 ordnen abhängig von der Stufigkeit die entsprechenden Behörden den Stufen zu. Der Zusatz „in der Regel“ in Absatz 4 stellt klar, dass auch bei einer dreistufigen Organisation Abweichungen, wie z. B. bei der Landwirtschaftsverwaltung (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Landesverwaltungsamt – Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten), möglich sind.

Innerhalb einer zweistufigen Organisation können sowohl obere als auch untere Landesbehörden die zweite Stufe bilden.

## **Zu § 5 Kommunalisierungsvorrang**

### **Zu Absatz 1 und 2**

Absatz 1 und 2 entsprechen weitgehend § 4 VerwModGrG. Ziel der Landesregierung ist es weiterhin, das Subsidiaritätsprinzip konsequent durchzusetzen. Danach sollen staatliche Aufgaben im Sinne einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und bürgernahen Verwaltung vornehmlich durch nachgeordnete, lokale Verwaltungseinheiten, vorrangig durch Kommunen im Sinne des Artikels 87 Abs. 1 der Landesverfassung (Gemeinden und Landkreise) erfüllt werden. Dieser Vorrang einer Kommunalisierung auf Grundlage von Artikel 87 Abs. 3 der Landesverfassung soll bereits durch die Überschrift der Regelung deutlich betont werden. Mit der Übertragung von Aufgaben zur Erfüllung im eigenen Wirkungskreis soll die Eigenverantwortung der kommunalen Ebene weiter gestärkt werden.

Durch einen gestrafften und übersichtlichen Verwaltungsaufbau sowie die Wahrnehmung von Aufgaben möglichst auf der untersten Verwaltungsebene soll die Qualität des Verwaltungshandelns nachhaltig verbessert und Verfahren beschleunigt werden. Der Bürger möchte eine einfache, übersichtliche und unkomplizierte Verwaltung. Möglichst ortsnahe kommunale Eingangsbehörden, an die sich die Bürger mit ihren Anliegen zunächst wenden können, sollen diesem Anspruch gerecht werden.

Der Subsidiaritätsgedanke tritt unter der Bedingung ein, dass die nachgeordnete Verwaltungseinheit in der Lage ist, die Probleme und Aufgaben eigenständig zu lö-

sen. Gleichwohl darf die kleinste Verwaltungseinheit nicht überfordert werden. Die übergeordnete Ebene soll ggf. unterstützend tätig werden. Das Land soll erst dann tätig werden, wenn die Aufgaben auf der kommunalen Ebene nicht zu bewältigen sind.

Mit dem Tatbestandsmerkmal „wirtschaftlich“ wird klargestellt, dass der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) vom 30. April 1991 (GVBl. LSA S. 35), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Februar 2012 (GVBl. LSA S. 52, 54)) auch bei der Kommunalisierung von Aufgaben zu beachten ist.

Bei der Kommunalisierung von Aufgaben ist das in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip (Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung) zu beachten.

### **Zu Absatz 3**

Lassen sich Aufgaben auf kommunaler Ebene nicht erfüllen, sollen sie innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung dem Subsidiaritätsgedanken entsprechend unteren Landesbehörden zugewiesen werden.

Eine Aufgabenerfüllung auf höherer Landesebene erfolgt lediglich dann, wenn untere Landesbehörden entweder aus Rechtsgründen an der Erfüllung gehindert sind oder eine Erfüllung durch untere Landesbehörden nicht zweckmäßig oder nicht wirtschaftlich ist.

### **Zu § 6 Einräumigkeit**

Die Einräumigkeit der Verwaltung als übergeordnetes Organisationsprinzip soll sicherstellen, dass bei der Festlegung der örtlichen Zuständigkeit staatlicher Behörden die politischen territorialen Grenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht durchschnitten werden. Für das Gebiet eines Landkreises soll grundsätzlich nur eine staatliche Behörde oder Einrichtung fachlich zuständig sein.

In § 6 des Gesetzentwurfs wird ein Grundsatz der Aufgabenzuweisung festgelegt, der bereits im VerwModGrG verankert war. Danach ist die Aufgabenzuweisung an untere Landesbehörden an dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung auszurichten. Grenzen der Bezirke von unteren Landesbehörden sollen nicht die Grenzen von Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden durchschneiden. Der Zuständigkeitsbereich einer Behörde der unmittelbaren unteren Landesverwaltung kann aber auch das Gebiet mehrerer Landkreise oder Gemeinden umfassen.

Durch die Einräumigkeit sollen Abstimmungsprozesse und die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden untereinander erleichtert und gefördert werden.

Dieses Prinzip gilt auch für Neben- und Außenstellen oberer Landesbehörden, soweit diese nach dem Regionalprinzip organisiert werden.

Abweichungen vom Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung sollen die Ausnahme bleiben. Sie sind daher nur bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen zulässig. Ein Beispiel für Abweichungen aus wirtschaftlichen Gründen ist die Gliederung des Landesforstbetriebes nach der Flächenverteilung des Landeswaldes.

Die Organisationsgesetze der Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern regeln ebenfalls den Grundsatz der Einräumigkeit.

### **Zu § 7 Aufgabenkritik, Deregulierung**

§ 7 löst die Regelungen aus dem VerwModGrG zur Aufgabenkritik und zur Deregulierung ab.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 regelt den Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz.

Erwiesenermaßen lässt sich die Aufgabenwahrnehmung der Landesverwaltung durch Änderung der Arbeitsabläufe optimieren. Dabei sind verschiedene, zum Teil entgegengesetzte Interessen zu berücksichtigen. So gebietet die angespannte Haushaltslage eine möglichst kostengünstige Aufgabenwahrnehmung. Andererseits dürfen Kosteneinsparungen aber nicht zu Lasten der Ergebnisqualität oder des Rechtsstaatsprinzips gehen. Maßnahmen zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung müssen daher sowohl die Kosten als auch die Qualität des Ergebnisses sowie das Rechtsstaatsprinzip angemessen berücksichtigen.

#### **Zu Absatz 2**

Der anhaltende Strukturwandel, die Bevölkerungsentwicklung und eine hohe, sich häufig ändernde Regelungsdichte führen zu ständig neuen Aufgaben für die Verwaltung. Die Verwaltung ist daher den ständigen Veränderungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie den fortschreitenden verwaltungswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen anzupassen und weiterzuentwickeln. Dementsprechend ist es erforderlich, dass die von der Landesverwaltung wahrgenommenen Aufgaben und ihr Vollzug auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit hin überprüft werden. Diese „Aufgabenkritik“ setzt voraus, dass der Aufgabenbestand jederzeit aktuell und vollständig erfasst und verfügbar ist. Die Erfassung und Fortschreibung des Aufgabenbestandes in den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung ist daher für die Aufgabenkritik unverzichtbar.

#### **Zu Absatz 3**

Aufgabenkritik wird in § 3 Abs. 2 S. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil – (GGO LSA I) als „kritische Überprüfung der den Bediensteten zugewiesenen Aufgaben“ definiert. Sie ist ein dauerhaftes Ziel der Zusammenarbeit. Diese Aufgabenkritik sowie die Verbesserung der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung sind Aufgabe jedes Bediensteten, sie gehören insbesondere zu den Führungsaufgaben von Referats- und Abteilungsleiterinnen oder Referats- und Abteilungsleitern (§ 3 Abs. 2 Satz 2 GGO LSA I). § 3 Abs. 3 GGO LSA I bestimmt die dauerhafte Verbesserung der Verwaltungsorganisation. Diese und andere untergesetzliche Regelungen zur Aufgabenkritik erhalten eine gesetzliche Grundlage.

Im Rahmen der Aufgabenkritik ist zwischen der Zweck- und der Vollzugskritik zu unterscheiden. Während die Zweckkritik als Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer Zu-



ständigkeit zu verstehen ist, betrifft die Vollzugskritik die Aufgabenerfüllung im Sinne einer tatsächlichen Ausführung. In der Systematik der aufgabenkritischen Überprüfung steht die Zweckkritik inhaltlich immer vor einer Vollzugskritik. In einem Land mit hoher Verschuldung muss es vordringliches Ziel sein, auf staatliche Aufgabenwahrnehmung wo immer möglich zu verzichten. Insoweit ist jede Aufgabe daraufhin zu überprüfen, ob sie überhaupt noch wahrgenommen werden muss oder ob sie inhaltlich entfallen kann. Hieran schließt sich der Bereich der Vollzugskritik, d. h. der Frage nach der richtigen Art und Weise der Aufgabenerfüllung, der richtigen Verwaltungsebene sowie der richtigen Struktur, an. Vollzugskritik läuft im Ergebnis auf eine Verbesserung des „Geschäftsprozesses“ hinaus. Hierzu zählen auch die verschiedenen Formen der Privatisierung von Aufgaben, sofern diese von der öffentlichen Verwaltung weniger wirksam oder weniger wirtschaftlich wahrgenommen werden können.

#### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 regelt im Hinblick auf eine schnelle Verfahrensabwicklung den Abbau überflüssiger Verfahrensschritte im Sinne einer an den Bedürfnissen des Bürgers und der Wirtschaft orientierten öffentlichen Verwaltung.

Unter Deregulierung (Satz 1) wird der Abbau von staatlichen Normen und Standards (z. B. Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) mit dem Ziel, mehr Entscheidungs- und Wahlfreiheiten zu eröffnen, verstanden. Dieser Auftrag richtet sich damit bewusst auch an den Gesetzgeber. Die Deregulierung soll neben dem Aufbau einer schlanken und kostengünstigen Verwaltungsstruktur auch dazu beitragen, Entscheidungen für Bürger und Wirtschaft schneller zu realisieren.

Beim Erlass neuer Normen und Standards sind die verfahrensrechtlichen Vorgaben auf ein Minimum zu beschränken (Satz 2).

Deregulierung umfasst darüber hinaus auch verwaltungsinterne aufsichtsrechtliche, organisatorische und haushaltsrechtliche Binnenregelungen sowie Mitzeichnungs- und Berichtspflichten. Satz 3 übernimmt insoweit die Regelung aus § 3 Abs. 2 VerwModGrG.

Das Organisationsgesetz des Landes Brandenburg enthält ebenfalls Regelungen zur Aufgabenkritik und zur Deregulierung.

### **Zu Abschnitt 3: Unmittelbare Landesverwaltung**

#### **Zu § 8 Oberste Landesbehörden**

##### **Zu Absatz 1**

Diese Vorschrift zählt die obersten Landesbehörden im Sinne des Gesetzentwurfs auf.

Die Beschränkung des Gesetzentwurfs auf die Grundzüge der Landesorganisation bringt es mit sich, dass im Gesetzentwurf lediglich die Landesregierung, die Staatskanzlei und die Ministerien als oberste Landesbehörden explizit benannt werden. Diese haben bereits kraft ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Spitzen der Exe-

kutive den Rang oberster Landesbehörden. Die Landesregierung ist gemäß Artikel 64 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung das oberste Organ der vollziehenden Gewalt. Sie besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern (Artikel 64 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung). Sie nimmt als Kollegium die ihr durch die Landesverfassung zugewiesenen Regierungsfunktionen wahr. Neben den Landesministerien ist die Staatskanzlei eine oberste Landesbehörde im Sinne des Gesetzentwurfs, weil sie nicht nur die Geschäfte des Ministerpräsidenten und die der Landesregierung vorbereitet, sondern auch eigene Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. So übt sie z. B. die Rechtsaufsicht über die Landesmedienanstalt nach § 54 Absatz 1 des Mediengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 2. Januar 2013 (GVBl. LSA S. 2, 3) aus.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 nimmt eine Aufgabenbeschreibung für die obersten Landesbehörden im Sinne des Absatzes 1 vor. Danach sollen sich die Landesregierung, die Staatskanzlei und die Ministerien auf Steuerungs- und Rechtsentwicklungsaufgaben konzentrieren. Nach Absatz 2 Satz 2 können sie Aufgaben in der gesetzesausführenden Verwaltung nur im Ausnahmefall wahrnehmen.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 knüpft an die Regelung des Artikel 68 Absatz 3 Nr. 3 der Landesverfassung und an § 9 Absatz 1 Nr. 3 der Geschäftsordnung der Landesregierung an und ergänzt diese dahingehend, dass die Beschlüsse der Landesregierung im Ministerialblatt bekannt zu geben sind.

Die Bestimmung der Geschäftsbereiche der Ressorts gehört zum verfassungsrechtlichen Kernbereich der Regierungsverantwortung und erfolgt durch einen Beschluss der Landesregierung.

## **Zu § 9 Obere Landesbehörden**

### **Zu Absatz 1**

Der Paragraph definiert die oberen Landesbehörden. Eine Erläuterung zur Abgrenzung oberer Landesbehörden gegenüber Einrichtungen erfolgt in der Begründung zu § 11 des Gesetzentwurfs.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 beschreibt mit dem Landesverwaltungsamt die zentrale Bündelungs- und Koordinierungsbehörde. Dem Landesverwaltungsamt wird neben den ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben durch Absatz 2 Satz 2 eine subsidiäre Allzuständigkeit als Auffangtatbestand zugesprochen, soweit keine Zuständigkeit einer anderen Landesbehörde oder Einrichtung bestimmt ist. Absatz 2 ersetzt die bisherigen Regelungen des VerwModGrG.

Die Festlegung des Sitzes einer oberen Landesbehörde ist eine nachrangige Organisationsentscheidung, die durch die Landesregierung im Rahmen ihrer Organisationshoheit zu treffen ist. In § 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 des VerwModGrG legte der Gesetzgeber aber ausnahmsweise den Sitz des Landesverwaltungsamtes fest. Dies

diente der Sicherstellung der strukturellen Ausgewogenheit bei der Verteilung der Landesbehörden. In Anbetracht dessen, dass in Magdeburg alle obersten Landesbehörden angesiedelt sind, entsprach die Entscheidung für die Stadt Halle der Intention einer regional ausgewogenen Behördenstruktur in Sachsen-Anhalt. Aus strukturpolitischen Gründen übernimmt Absatz 2 Satz 1 unter Berücksichtigung der Aufhebung des VerwModGrG die Regelung zum Hauptsitz des Landesverwaltungsamtes. Zum Zwecke der Rechtsbereinigung verzichtet der Gesetzentwurf allerdings auf die Erwähnung der unselbständigen Nebenstellen, die weder Querschnitts- noch Leitungsaufgaben wahrnehmen. Die Bestimmung des Sitzes der unselbständigen Nebenstellen obliegt im Grundsatz der Organisationshoheit der Exekutive. Raumordnerische oder strukturpolitische Gründe können dabei berücksichtigt werden.

### **Zu Absatz 3**

Gemäß Absatz 3 soll die Anzahl der oberen Landesbehörden auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Insoweit richtet sich die Anzahl der oberen Landesbehörden an deren Erfordernis aus. Eine vergleichbare Regelung enthält bisher § 7 Abs. 3 VerwModGrG.

### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 Satz 1 konkretisiert den Gesetzesvorbehalt in Artikel 86 Absatz 2 der Landesverfassung in Bezug auf bestimmte Organisationsentscheidungen. Danach werden der allgemeine Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung durch Gesetz geregelt.

Die Errichtung neuer oberer Landesbehörden bedarf grundsätzlich eines Gesetzes. Bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung kann die Errichtung auch durch Rechtsverordnung und damit aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Eine derartige Verordnungsermächtigung stellt z. B. § 78 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. November 2003 (GVBl. LSA S. 214), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Oktober 2013 (GVBl. LSA S. 494) für die Schaffung von Polizeidirektionen dar. Ein weiteres Beispiel ist die Verordnungsermächtigung in § 80 Abs. 1 SOG LSA.

Dieser Gesetzesvorbehalt entspricht den Regelungen der Organisationsgesetze des Saarlandes und des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Errichtung liegt vor, wenn ein neuer Behördentyp geschaffen wird, der sich nach seinem Aufgabenbestand von bereits bestehenden Behörden unterscheidet.

In den in Satz 2 genannten Fällen genügt eine Rechtsverordnung. Diese Verordnungsermächtigung soll es der Landesregierung ermöglichen, Organisationsveränderungen innerhalb der Landesverwaltung zeitnah umzusetzen.

Diese Rechtsverordnung erlässt die Landesregierung, wenn

- die Anzahl der oberen Landesbehörden dadurch beschränkt werden soll, dass bestehende obere Landesbehörden, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind, entweder aufgelöst oder in eine oder mehrere bestehende Landesbehörden eingegliedert werden (Ziffer 1) oder

- Aufgaben anderer oberer Landesbehörden geschäftsbereichsübergreifend in einer bestehenden oberen Landesbehörde (z. B. Landesverwaltungsamt) gebündelt werden (Ziffer 2, Alternative 1).

Bei der „geschäftsbereichsübergreifenden Aufgabenbündelung“ werden Aufgaben aus verschiedenen Geschäftsbereichen gebündelt. Da die Aufgabenübertragung in derartigen Fällen die Zuständigkeit mehrerer Geschäftsbereiche berührt, soll hierüber die Landesregierung befinden.

Soweit Aufgaben bestehender oberer Landesbehörden nur „geschäftsbereichsintern“, d. h. innerhalb eines Geschäftsbereichs, übertragen werden, genügt eine Verordnung der zuständigen obersten Landesbehörde (Ziffer 2, Alternative 2). Da nur die Aufgaben eines Ressorts betroffen sind, kann die Entscheidung ressortintern erfolgen. § 37 GGO LSA I ist zu beachten, soweit durch die ressortinterne Aufgabenübertragung andere Geschäftsbereiche berührt sein können.

Die Formulierung „soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist“ soll den Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen klar stellen. Darunter fallen z. B. die Verordnungsermächtigungen in § 78 Abs. 1 SOG und § 80 Abs. 1 SOG LSA.

Die Verordnungsermächtigung in Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend für die Zusammenlegung von Behörden und Einrichtungen.

Absatz 4 Satz 3 und 4 stellt klar, dass bei Änderung der Behördenstruktur auch die in Gesetzen und Rechtsverordnungen zu diesem Zeitpunkt geregelten Zuständigkeiten übergehen. Diese Regelung befreit den Gesetzgeber bzw. Verordnungsgeber aber nicht von der Verpflichtung, die entsprechenden Gesetze und Rechtsverordnungen anzupassen. Im Interesse der Rechtssicherheit ist in der Rechtsverordnung der Zeitpunkt des Übergangs ausdrücklich festzulegen.

## **Zu § 10 Untere Landesbehörden**

### **Zu Absatz 1**

Der Paragraph definiert die unteren Landesbehörden der unmittelbaren Landesverwaltung in ihrer Stellung innerhalb des Behördenaufbaus im Land Sachsen-Anhalt. Untere Landesbehörden haben einen örtlichen Bezug. Ausnahmsweise können nach Absatz 1 Satz 2 einer unteren Landesbehörde auch landesweite Zuständigkeiten übertragen werden (sog. Vor-Ort-Aufgaben), wenn die Art der Aufgabe dies erfordert. Die Entscheidung zur Übertragung trifft grundsätzlich die Landesregierung, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist (Bsp: §§ 80 Absatz 2, § 88 Absatz 3 SOG LSA). Die Regelungen in § 14 Absatz 2 und § 15 Absatz 2 des Gesetzentwurfs werden dadurch nicht berührt.

### **Zu Absatz 2**

Die Verweisung auf § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfs stellt klar, dass auch die Anzahl der unteren Landesbehörden auf ein Mindestmaß beschränkt werden soll.

Hinsichtlich der Neuorganisation unterer Landesbehörden gilt auf Grund der Verweisung auf § 9 Abs. 4 des Gesetzentwurfs das gleiche wie für obere Landesbehörden.

Die Errichtung unterer Landesbehörden bedarf grundsätzlich eines Gesetzes. Bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung kann die Errichtung auch durch Rechtsverordnung erfolgen.

Diese Rechtsverordnung erlässt die Landesregierung, wenn

- die Anzahl der unteren Landesbehörden dadurch beschränkt werden soll, dass bestehende untere Landesbehörden, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind, entweder aufgelöst oder in eine oder mehrere bestehende Landesbehörden eingegliedert werden oder
- Aufgaben anderer unterer Landesbehörden geschäftsbereichsübergreifend in einer bestehenden unteren Landesbehörde gebündelt werden.

Soweit Aufgaben bestehender unterer Landesbehörden nur „geschäftsbereichsintern“, d. h. innerhalb eines Geschäftsbereichs, übertragen werden, genügt eine Verordnung der zuständigen obersten Landesbehörde. Auch hier ist § 37 GGO LSA I zu beachten.

### **Zu § 11 Einrichtungen**

Bei Einrichtungen der Landesverwaltung handelt es sich um Verwaltungsteile, die überwiegend Serviceaufgaben und nur im geringeren Umfang hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Beispiel sind die Biosphärenreservatsverwaltungen und das Institut für Brand- und Katastrophenschutz Heyrothsberge.

Angesichts dessen, dass die Organisationsform der Einrichtung der Gestaltung der inneren Ordnung und der Sicherung der Leistungsfähigkeit der Behörden der Landesverwaltung dient, muss diese nicht dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt des Artikels 86 Abs. 2 der Landesverfassung unterfallen. Die diesbezüglichen Entscheidungsbefugnisse können daher der Organisationshoheit der Exekutive zugewiesen werden. Die Landesregierung entscheidet insofern - vorbehaltlich spezieller gesetzlicher Regelungen - über die Errichtung, Auflösung oder wesentliche Änderung von Einrichtungen.

### **Zu § 12 Landesbetriebe**

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 Satz 1 sieht die Möglichkeit vor, Landesbehörden, Einrichtungen oder Teile davon als Landesbetrieb zu führen oder zu veranschlagen. Der Landesbetrieb stellt allerdings keine eigene Organisationsform dar. Mit der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung ändert sich daher nicht die Eigenschaft als Behörde bzw. als Einrichtung. Insofern ist der Landesbetrieb als ein rechtlich unselbständiger, organisatorisch abgegrenzter Teil der Landesverwaltung zu verstehen.

Absatz 1 Satz 1 stellt außerdem klar, dass die Aufgabenwahrnehmung einer Behörde oder einer Einrichtung bzw. eines Teils davon in der Wirtschaftsform eines Landesbetriebes i. S. d. § 26 LHO nicht nur dann zulässig ist, wenn dieser erwerbswirtschaftlich tätig ist, sondern auch dann, wenn eine Verwaltungseinheit auf Kostendeckung ausgerichtet ist.

Die Entscheidung, ob bestehende Landesbehörden oder Einrichtungen als Landesbetrieb geführt oder veranschlagt werden, trifft gemäß Absatz 1 Satz 2 die Landesregierung im Rahmen ihrer Organisationsgewalt, da der allgemeine Aufbau der Landesverwaltung durch diese Entscheidung nicht betroffen ist. Durch die bloße Ausrichtung oder durch die Abkehr von dieser Ausrichtung zurück zur Kameralistik ändert sich nichts an den fachlich wahrzunehmenden Aufgaben und an der dem Landesbetrieb innewohnenden Organisationsform.

Mit „führen“ ist die Entscheidung über die Wirtschaftsform gemeint und mit „veranschlagen“ die haushalterische Behandlung im Sinne des § 26 LHO. Es wird insoweit auch auf Ziffer 1.4 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben vom 11. Juli 2012 (MBl. LSA 2012, S. 464) verwiesen. Dort ist festgelegt, dass Behörden oder Einrichtungen und davon abgrenzbare Teile aufgrund gesetzlicher Regelungen oder aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung als Landesbetrieb veranschlagt werden.

Die in § 12 des Gesetzentwurfs vorgesehene Beschlussform kann durch die strengeren Formvorgaben des § 9 Abs. 4 des Gesetzentwurfs verdrängt werden. Das wäre dann der Fall, wenn mit Errichtung des Landesbetriebes zugleich die Errichtung oder Auflösung der Behörde bzw. deren Eingliederung oder eine Aufgabenübertragung verbunden ist. In derartigen Fällen ist entweder ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung der Landesregierung erforderlich.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt einen Abnahme- und Benutzungszwang zugunsten der Landesbetriebe, der diesen die wettbewerbliche Anpassung ihres Leistungsangebotes ermöglicht. Diesen kann die Landesregierung bestimmen, sofern Aufgaben einer Landesbehörde oder einer Einrichtung zukünftig in der Wirtschaftsform eines Landesbetriebes wahrgenommen werden sollen. Durch den Abnahme- und Benutzungszwang werden in der Regel mehrere Ressortbereiche berührt sein. Insoweit wird durch die Bestimmung der Landesregierung gewährleistet, dass alle betroffenen Ressorts beteiligt werden.

Aus wettbewerbs- und vergaberechtlicher Sicht bestehen gegen eine derartige Regelung keine Bedenken. Landesbetriebe sind, soweit sie hoheitlich tätig sind, vom Wettbewerbsrecht ausgenommen. Sonstige interne Leistungsbeziehungen zwischen Landesbetrieben und anderen Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung, auf die sich der Abnahme- und Benutzungszwang ausschließlich bezieht, sind vom Wettbewerbsrecht nicht erfasst, da Landesbetriebe insoweit nicht als Anbieter und Nachfrager am marktwirtschaftlichen Leistungsaustausch teilnehmen.

### **Zu § 13 Dienst- und Fachaufsicht**

#### **Zu Absatz 1**

Der Paragraph stellt den Grundsatz auf, dass alle oberen und unteren Landesbehörden sowie Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung einer Dienst- und Fachaufsicht unterliegen.

## **Zu Absatz 2**

Mit der Regelung der Dienstaufsicht in Absatz 1 werden insbesondere als organisatorische Dienstaufsicht Fragen des inneren Behördenaufbaus, der inneren Ordnung sowie als personelle Dienstaufsicht Personalangelegenheiten definiert. Personalangelegenheiten umfassen dabei alle delegierten personalrechtlichen Befugnisse, die die zuständige Dienstaufsichtsbehörde grundsätzlich wieder an sich ziehen kann.

## **Zu Absatz 3**

Die Fachaufsicht entspringt der Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung des Landes. Sie stellt dabei sicher, dass die Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften rechtlich korrekt und zweckmäßig erfüllt werden. Die in der Behördenorganisation fachlich übergeordnete Behörde ist insbesondere berechtigt, den ihr nachgeordneten Behörden allgemein oder im Einzelfall fachliche Weisungen zu erteilen oder deren Maßnahmen zu ändern oder aufzuheben. Im Übrigen können auch neue Steuerungsmodelle, wie z. B. Zielvereinbarungen oder Strategie- und Programmplanung, als Mittel der Fachaufsicht eingesetzt werden.

## **Zu Absatz 4**

Absatz 4 stellt klar, dass bereits bestehende Spezialregelungen zur Dienst- und Fachaufsicht weiterhin gelten. Darunter fallen z. B. die besonderen fachaufsichtlichen Befugnisse in § 90 SOG LSA oder § 101 SOG LSA.

## **Zu § 14 Dienstaufsichtsbehörden**

### **Zu Absatz 1**

Die Dienstaufsicht über alle Landesbehörden und Einrichtungen ihres Geschäftsbereiches führen die Ministerien und die Staatskanzlei als oberste Landesbehörden.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 ermöglicht den oberen Landesbehörden die Wahrnehmung der Dienstaufsicht über die ihnen nachgeordneten unmittelbaren unteren Landesbehörden und Einrichtungen. Die Befugnisse der obersten Landesbehörden nach Absatz 1 bleiben unberührt.

### **Zu Absatz 3**

Gemäß Absatz 3 untersteht das Landesverwaltungsamt der Dienstaufsicht des für Inneres und Sport zuständigen Ministeriums, soweit nicht nach Maßgabe eines Gesetzes etwas anderes gilt. Dadurch wird berücksichtigt, dass ältere Spezialgesetze des Bundes die Dienstaufsicht bei der Wahrnehmung von Fachaufgaben u. U. anderen Landesbehörden zuweisen. So regelt das Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 833-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2000 (BGBl. I S. 632), in seinem § 3 die Wahrnehmung der Dienstaufsicht durch die oberste für Kriegsopfer Versorgungsfragen zuständige Landesbehörde.

Dem Charakter des Landesverwaltungsamts als Bündelungsbehörde für Aufgaben verschiedener Ministerien ist insoweit Rechnung zu tragen, als dass den Fachministerien für Fachkapitelstellen im Bereich des Landesverwaltungsamtes die Position einer obersten Dienstbehörde einzuräumen ist. Damit bleibt ihnen z. B. für die Fachkapitelstellen im Landesverwaltungsamt das Besetzungsrecht vorbehalten.

## **Zu § 15 Fachaufsichtsbehörden**

### **Zu Absatz 1**

Die Fachaufsicht führen grundsätzlich die obersten Landesbehörden über die ihnen nachgeordneten oberen und unmittelbaren unteren Landesbehörden und Einrichtungen.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 ermöglicht den oberen Landesbehörden die Wahrnehmung der Fachaufsicht über die ihnen nachgeordneten unmittelbaren unteren Landesbehörden und Einrichtungen. Die Befugnisse der obersten Landesbehörden nach Absatz 1 bleiben unberührt.

### **Zu Absatz 3**

Für die Ausübung der Fachaufsicht im Landesverwaltungsamt als Bündelungsbehörde bedarf es der in Absatz 3 enthaltenen Sonderregelung.

Gleiches gilt für das Landesamt für Verbraucherschutz Sachsen-Anhalt. Auf Grund des Beschlusses der Landesregierung vom 4. Oktober 2002 untersteht dieses Landesamt der Fachaufsicht des für Gesundheit und Soziales zuständigen Ministeriums sowie des für Landwirtschaft und Umwelt zuständigen Ministeriums.

## **Zu § 16 Durchführung von Bundesrecht und Recht der Europäischen Union**

### **Zu Absatz 1**

Bundesrechtliche und europarechtliche Bestimmungen, die das Land auszuführen hat, enthalten in der Regel nur allgemeine Aussagen zur Zuständigkeit. So ist dort häufig nur von der „zuständigen Behörde“ die Rede (siehe z. B. § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen – Tiergesundheitsgesetz vom 22. Mai 2013 (BGBl. I, S. 1324 oder § 14 Abs. 1 Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I, S. 3154). Die Bestimmung der zuständigen Landesbehörden erfolgt in diesen Fällen durch das Land (siehe z. B. § 142 BBergG: „die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Stellen“ oder § 22 Abs. 4 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 2585): „die Länder“). Die Form der Behördenbestimmung (Gesetz oder Verordnung) wird durch Bundes- oder Europarecht in der Regel nicht vorgeschrieben. Diese Lücke soll § 16 Abs. 1 des Gesetzentwurfs schließen.



Diese allgemeine Verordnungsermächtigung in Absatz 1 ermöglicht es der Landesregierung, neue durch den Bund oder die Europäische Union geschaffene Aufgaben umgehend einer Landesbehörde zuzuweisen und damit die Aufgabenerfüllung zu beschleunigen. Bisher musste in derartigen Fällen zunächst ein Landesausführungsgesetz erlassen werden. Ein Beispiel hierfür ist das Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten - Geldwäschegesetz vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318). Mangels allgemeiner Verordnungsermächtigung musste das Gesetz über Zuständigkeiten im Gewerbebereich und anderen Rechtsgebieten vom 8. Mai 1991 (GVBl. LSA S. 81), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2013 (GVBl. LSA S. 242), entsprechend ergänzt werden.

Eine Übertragung der Zuständigkeit durch Verordnung erfolgt jedoch dann nicht, wenn der Bundes- oder der EU-Gesetzgeber eine Übertragung der Zuständigkeit ausdrücklich durch Landesgesetz vorsieht (Bsp. § 9 Absatz 2 der Gewerbeordnung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. September 2013 (BGBl. I S. 3556)). Angesichts der umfänglichen Regelungstätigkeit der Europäischen Union bis hinab auf Kompetenzbereiche der Länder ist dieselbe Regelung auch für Rechtsnormen aus dem Bereich der EU zu treffen.

Die Zuständigkeitsverordnung erlässt gemäß Absatz 1 Satz 2 grundsätzlich die Landesregierung. Damit wird eine zügige Umsetzung von Bundesrecht und Recht der Europäischen Union durch das jeweilig originär zuständige Ministerium ermöglicht und sichergestellt, dass Belange darüber hinaus fachlich betroffener Ressorts berücksichtigt werden.

Die Formulierung „soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist“, stellt den Vorrang spezialrechtlicher Verordnungsermächtigungen klar. Eine solche Spezialregelung ist z. B. die Verordnungsermächtigung in § 42 Absatz 5 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970 (4592) (2003, 1957)), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154). Weitere Beispiele sind die Verordnungsermächtigungen in § 80 Abs. 2 und § 89 Absatz 3 und 4 SOG LSA, soweit auf diesen Grundlagen Aufgaben, die auf Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union beruhen, zugewiesen oder übertragen werden sollen.

## **Zu Absatz 2**

Soweit Bundesgesetze die Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, erhält die Landesregierung häufig auch die Befugnis, diese Verordnungsermächtigung durch Rechtsverordnung ganz oder teilweise auf andere Behörden zu übertragen (siehe z. B. § 14 Abs. 2 Satz 2 und § 38 Abs. 8 Satz des Gesetzes zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen – Tiergesundheitsgesetz vom 22. Mai 2013 (BGBl. I, S. 1324)). Absatz 2 trifft eine ergänzende allgemeine Regelung für landesrechtliche Ermächtigungen.

Das Landesrecht ermächtigt mitunter oberste Landesbehörden, einzelne Befugnisse auf andere Behörden zu übertragen (z. B. § 57 Absatz 5 der Bauordnung (BauO LSA) des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2013 (GVBl. LSA S. 440, 441)). Nicht immer wird dabei die Form der Übertragung geregelt. Für derartige Fälle sieht Absatz 2 die Ordnungsform (Kabi-

netts- oder Ministerform vor). Das Tatbestandsmerkmal „kann“ stellt klar, dass kein Zwang zur Befugnisübertragung besteht.

Eine Übertragung der Befugnisse sollte allerdings nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn sie zweckmäßig erscheint. Das wäre z. B. nicht der Fall, wenn besondere Gründe die Zuständigkeit des jeweiligen Ministeriums oder der Staatskanzlei erfordern. Soweit von der durch Landesrecht eingeräumten Übertragung von Befugnissen Gebrauch gemacht wird, ist eine Abstimmung mit dem für die Grundsatzfragen der Organisation der Landesverwaltung zuständigen Ministerium herbeizuführen. Auf § 13 Abs. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien – Allgemeiner Teil – (GGO LSA I) wird insoweit Bezug genommen.

Die Formulierung „soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist“, stellt den Vorrang spezialrechtlicher Regelungen klar. Eine derartige Spezialregelung zur Übertragung von Befugnissen sind z. B. § 1 Abs. 2 Satz 2 des Naturschutzgesetzes Sachsen-Anhalt vom 10. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 569).

#### **Zu Abschnitt 4: Mittelbare Landesverwaltung**

Der Gesetzentwurf befasst sich grundsätzlich nur mit der Verwaltung durch unmittelbare Landesbehörden. Über diesen institutionellen staatlichen Bereich hinaus befasst sich das Landesorganisationsgesetz mit dem Vollzug staatlicher Hoheitsaufgaben im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung (§§ 17 bis 21 des Gesetzentwurfs). Der Gesetzentwurf enthält sich im Übrigen jeglicher Regelung über den allgemeinen Aufbau und die räumliche Gliederung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Die Regelungen hierüber bleiben den kommunalen Verfassungsgesetzen vorbehalten.

#### **Zu § 17 Kommunale Gebietskörperschaften**

##### **Zu Absatz 1**

Die kommunalen Gebietskörperschaften wirken bei der Landesverwaltung mit, wenn sie Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen. Mit dem Bestreben, Landesaufgaben möglichst ortsnahe erfüllen zu lassen, wächst ihre Bedeutung bei der Landesverwaltung. Die Hervorhebung der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber anderen Körperschaften durch ausdrückliche Benennung trägt dieser Bedeutung Rechnung.

Soweit kommunale Gebietskörperschaften staatliche Aufgaben nach Weisung erfüllen, handeln sie als nachgeordnete, weisungsgebundene Behörde. Da sie insoweit in der Regel nur für ihr Gebiet zuständig und damit für regional abgegrenzte Teile des Landes zuständig sind, sind sie stufenmäßig vergleichbar mit einer unteren Landesbehörde der unmittelbaren Landesverwaltung (sog. mittelbare untere Landesbehörden). Die Zuordnung einer Behörde zu einer bestimmten Stufe hat keinen Einfluss auf ihre Trägerschaft. Demzufolge bleiben kommunale Gebietskörperschaften auch dann Träger der mittelbaren Landesverwaltung, wenn sie staatliche Aufgaben nach Weisung erfüllen.

Satz 2 stellt klar, dass dieses Gesetz nicht die Fachaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften regelt. Für die Fachaufsicht über die kommunalen Gebiets-

körperschaften gelten damit weiterhin die Regelungen in Spezialgesetzen sowie § 145 der Gemeindeordnung. § 15 ist insoweit nicht einschlägig, da diese Vorschrift nur für die unmittelbare Landesverwaltung gilt.

Der Gesetzesvorbehalt, wie er in § 4 Abs. 3 VerwModGrG enthalten war, wurde in den Gesetzentwurf nicht übernommen, da der Vorbehalt des Gesetzes bei der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben bereits in Artikel 87 Absatz 3 der Landesverfassung verankert ist.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 enthält eine allgemeine Regelung zur Bestimmung der zuständigen Fachaufsichtsbehörde. Diese Regelung ist geboten, da nicht alle Fachgesetze die jeweils zuständige Fachaufsichtsbehörde bestimmen. Dies gilt z. B. für die Durchführung des Wohngeldgesetzes vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610), und für die Aufgaben der Versicherungsämter nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836).

### **Zu § 18 Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit**

#### **Zu Absatz 1**

Unter einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts sind rechtlich verselbständigte, mitgliedschaftlich organisierte Verwaltungsträger zu verstehen, die öffentliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln wahrnehmen. Körperschaften besitzen vom Land unabhängige Entscheidungsstrukturen. Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen den Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Gebietshoheit (Kommunale Gebietskörperschaften) und den sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, d. h. Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit gehören u. a. Ärzte-, Architekten und Rechtsanwaltskammern sowie Industrie- und Handelskammern. Da die Gebietskörperschaften ausdrücklich in § 17 des Gesetzentwurfs geregelt sind, bezieht sich § 18 des Gesetzentwurfs nur noch auf die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und stellt klar, dass auch diese bei der Landesverwaltung mitwirken.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt das Erfordernis einer rechtlichen Grundlage für die Errichtung und Aufhebung von Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Wenn schon die Einrichtung eines neuen Behördentyps im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung eines Gesetzes bedarf, muss dies erst recht für die Errichtung einer juristischen Person gelten, die auf Grund ihres Rechtscharakters einen weit höheren Grad an Eigenständigkeit und Verselbständigung aufweist als eine rechtlich unselbständige Behörde.

Im Umkehrschluss gilt das Gesetzeserfordernis auch für die Auflösung.

**Zu Absatz 3**

In Absatz 3 werden Mindestvorgaben für die innere Struktur definiert. Die Veröffentlichung ihrer Satzung im Ministerialblatt entspricht der bisherigen Verwaltungspraxis.

**Zu Absatz 4**

Eine Aufgabenübertragung an die rechtlich selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit bedarf der Legitimation durch den Gesetzgeber. Für die Kommunen ist dies bereits durch Artikel 87 Absatz 3 der Landesverfassung geregelt.

**Zu § 19 Aufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit mit eigener Rechtspersönlichkeit****Zu Absatz 1**

Die Aufsicht über die rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit beschränkt sich grundsätzlich auf die Rechtsaufsicht. Die Rechtsaufsicht bezieht sich darauf, dass Träger der öffentlichen Verwaltung die ihnen als eigene zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der Gesetze ausführen. Die Zweckmäßigkeit des Handelns kann daher im Rahmen der Rechtsaufsicht nicht überprüft werden. Die Aufsicht ist damit eng limitiert. Diese Beschränkung folgt aus der durch diese Rechtsform zugestandenen Eigenständigkeit.

Die Rechtsaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften regelt das Kommunalrecht. Für andere Körperschaften, d. h. Körperschaften ohne Gebietshoheit, fehlen derartige Regelungen häufig. Wegen der bestehenden Parallelen zur Kommunalaufsicht ist eine analoge Anwendung der dortigen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sinnvoll. Satz 3 bezieht sich auf Satz 2 und stellt klar, dass bereits bestehende Regelungen zur Rechtsaufsicht über Körperschaften ohne Gebietshoheit weiterhin gelten.

**Zu Absatz 2**

Erfüllen Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit ihre Aufgaben nach Weisung, unterliegen sie der Fachaufsicht. Soweit Regelungen in Spezialgesetzen fehlen, gelten die Bestimmungen für die Fachaufsicht über Landesbehörden und Landeseinrichtungen.

**Zu § 20 Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts****Zu Absatz 1 und 2**

Anstalten des öffentlichen Rechts sind in der Regel nicht mitgliedschaftlich organisierte rechtsfähige Verwaltungseinheiten, die mit einem Bestand an persönlichen oder sächlichen Mitteln in der Hand des Trägers - sprich des Landes Sachsen-Anhalt - öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Sie haben Benutzer.

Für staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts gilt die Definition in § 3 Abs. 4 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt.

Durch die rechtliche Selbständigkeit beider Organisationsformen wird die parlamentarisch-demokratische Kontrolle insoweit nur noch mittelbar ausgeübt, so dass auch hier die Grundsatzentscheidung zur Errichtung und zur Aufgabenübertragung nur durch Gesetz erfolgen kann. Ebenso muss die interne Struktur gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Der Verweis auf die Regelungen in §§ 18 und 19 des Gesetzentwurfs und im Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt stellen dies sicher.

Der Verweis in Absatz 1 stellt klar, dass auch für Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit die Regelungen in § 18 und § 19 des Gesetzentwurfs gelten. Dies betrifft insbesondere die Errichtung, die Pflicht zum Erlass einer Satzung und die Aufsicht.

Für staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts gelten – wie Absatz 2 klarstellt – die Bestimmungen des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt. Gemäß § 11 Abs. 2 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt gelten die §§ 7 und 10 Abs. 1 bis 5 und 7 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt sowie § 138 der Gemeindeordnung für staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts entsprechend. Die Befugnisse der Stiftungsaufsicht ergeben sich aus § 10 Abs. 1 bis 5 und 7 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt sowie aus § 138 der Gemeindeordnung. § 7 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt regelt die Pflichten der Stiftung. § 4 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt bestimmt die jeweils zuständige Stiftungsbehörde bzw. Aufsichtsbehörde. Auch staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts können Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ausführen (vgl. Wahrnehmung der Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde für den Wirkungskreis der Stiftung Dome und Schlösser gemäß § 2 Abs. 2 der Stiftungssatzung). Für die Erledigung dieser Aufgaben – und nur für diese – unterliegen sie der Fachaufsicht.

## **Zu § 21 Beliehene**

### **Zu Absatz 1**

Schon bisher werden geeignete staatliche Aufgaben durch Private wahrgenommen. Auch zukünftig ist jede Aufgabe, soweit auf sie nicht verzichtet werden kann, im Rahmen einer aufgabenkritischen Betrachtung auch auf ihre Privatisierbarkeit zu prüfen. Grundsätzlich wird bei der Privatisierung zwischen einer formellen Privatisierung, bei der sich der Staat zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe der Rechtsformen des Privatrechts bedient (GmbH oder AG) und der materiellen Privatisierung unterschieden. Während Erstere nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs sind, beinhaltet Letztere die Abgabe einer staatlichen Aufgabe des Verwaltungsvollzuges an einen privaten Träger.

Eine Form der materiellen Privatisierung stellt die Beleihung dar. Dabei nehmen natürliche oder juristische Personen des Privatrechts im eigenen Namen Aufgaben des Verwaltungsvollzuges hoheitlich wahr. Der private Sachverstand und das private Verwaltungspotential sollen zu einer Rationalisierung des Verwaltungsvollzuges führen. Sie bleiben Privatrechtssubjekte, können aber in dem durch den Beleihungsakt festgelegten Rahmen hoheitlich handeln.

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG DVBl. 1995, 795) stellt Absatz 1 klar, dass eine Beleihung nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, d. h. durch Verordnung oder Satzung, erfolgen kann. Durch diesen Formzwang wird dem verfassungsrechtlichen Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes Rechnung getragen. Für den Adressaten einer belastenden Maßnahme muss erkennbar sein, durch welche Stelle bzw. Person und in welchem Umfang er in Anspruch genommen werden darf.

Aus dem Gesetz und dem Beleihungsakt ergibt sich ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis. Nach außen tritt der Beliehene als Behörde im Sinne von § 1 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) vom 18. November 2005 (GVBl. LSA S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. März 2013 (GVBl. LSA, S. 134, 143) auf.

### **Zu Absatz 2**

Die Übertragung der primären staatlichen Aufgabe und der zu ihrer unmittelbaren Wahrnehmung erforderlichen öffentlich-rechtlichen Befugnis reicht allein nicht aus. Da die Aufgabenwahrnehmung durch den Beliehenen mit Kosten verbunden ist, muss die beleihende Stelle den finanziellen Ausgleich für diese Tätigkeit sicherstellen. Dies kann dadurch geschehen, dass dem Beliehenen entweder unmittelbar ein Entgelt für die Tätigkeit bezahlt wird oder er die Möglichkeit erhält, sich gegenüber dem Aufgabenbetroffenen zu finanzieren. Sofern sich der Beliehene selbst finanzieren soll, ist ihm die Befugnis zur Gebührenerhebung zu verleihen.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 regelt die inhaltlichen Anforderungen an den Beleihungsakt. Dadurch soll zum einen dem Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung getragen werden. Zum anderen soll gewährleistet werden, dass bei Erlass des Beleihungsaktes alle für die konkrete Beleihung wesentlichen Fragen geklärt sind. Dazu gehört insbesondere die Frage der Aufsicht. Als Teil der mittelbaren Landesverwaltung unterstehen die Beliehenen nicht der Dienstaufsicht, jedoch der Fachaufsicht. Im Beleihungsakt ist die Art und Weise der Aufsicht zu regeln. Die Befugnis zur Gebührenerhebung ist nur dann im Beleihungsakt zu regeln, wenn sich der Beliehene selbst finanzieren soll.

## **Zu Abschnitt 5: Schlussbestimmungen**

### **Zu § 22 Übergangsvorschrift**

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 dient der Harmonisierung zwischen den derzeit geltenden Zuständigkeits- und Aufgabenzuweisungen und dem Landesorganisationsgesetz. Der Gesetzentwurf legt nur die grundlegenden Organisationsregelungen fest. Bestehende Organisationsstrukturen sollen durch dieses Gesetz nicht geändert werden. Aus diesem Grund regelt Absatz 1, dass die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes existente Zuständigkeitsbereiche einschließlich der zugewiesenen Befugnisse und Aufgaben fortgelten, solange nichts Abweichendes bestimmt ist.

Das Tatbestandsmerkmal „bestehend“ stellt klar, dass die Regelung nur für Landesbehörden, Einrichtungen, kommunale Gebietskörperschaften sowie rechtsfähige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gilt, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes existieren. Für künftig zu errichtende Verwaltungsträger macht eine derartige Regelung keinen Sinn. Ein Bestandsschutz für Verwaltungsträger soll dadurch nicht begründet werden.

Der Fortbestand staatlicher Stiftungen des öffentlichen Rechts ist bereits durch § 15 Abs. 2 des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt geregelt worden.

### **Zu Absatz 2**

Der Gesetzentwurf regelt bestimmte förmliche Voraussetzungen für künftige Zuständigkeits- und Aufgabenzuweisungen, indem er für bestimmte Regelungen die Verordnungsform vorschreibt (siehe z. B. § 9 Abs. 4 Satz 2 bis 4 und § 16 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Derzeit sind nicht alle Zuständigkeiten durch Rechtsvorschrift (d. h. Gesetz oder Verordnung) geregelt. Teilweise sind die Zuständigkeiten auf andere Weise, etwa durch Verwaltungsvorschriften, geregelt. Dies betrifft z. B. Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Bergrechts (siehe etwa Gem. RdErl. MLU und MW vom 19. Januar 2011 (Az. 44-3430) über Zuständigkeiten bei der Verwendung von Abfällen in der Bergaufsicht unterliegenden obertätigen Betrieben) oder auf dem Gebiet des Vereinsgesetzes (siehe RdErl. Des MI vom 13. Juli 2001 (Az. 21.1-12201-2) über Zuständigkeiten nach dem Vereinsgesetz; Vollzug von Vereinsverboten (MBI. LSA 2001, S. 585). Um Diskussionen darüber zu vermeiden, ob Zuständigkeitsregelungen, die nicht den Formerfordernissen dieses Gesetzentwurfs entsprechen, weiterhin Geltung haben, stellt Absatz 2 Satz 1 klar, dass diese Regelungen unabhängig von ihrer Form weiter gelten. Im Falle einer Änderung oder einer Neuregelung müssen die Formvorgaben dieses Gesetzentwurfs beachtet werden. Diese Formulierung orientiert sich an der Regelung in Artikel 101 Abs. 4 der Landesverfassung.

Absatz 2 Satz 2 trägt dem Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen Rechnung.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt sicher, dass die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgten rechtswirksamen Beleihungsakte von den Regelungen dieses Gesetzentwurfs unberührt bleiben, um derzeit bestehende Aufgabenwahrnehmungen durch Beliehene nicht zu gefährden.

### **Zu § 23 Sprachliche Gleichstellungsklausel**

Die Klausel gewährleistet die sprachliche Gleichstellung von Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz.

### **Zu § 24 Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieser Paragraph regelt zum Einen das Inkrafttreten des Gesetzentwurfs und zum Anderen das Außerkrafttreten des § 5 des Gesetzes zur Einrichtung des Landesverwaltungsamtes vom 17. Dezember 2003 (GVBl. LSA S. 352), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 2009 (GVBl. LSA S. 48, 49) und des VerwModGrG.