

Diskussion: Sächsische Verwaltungsstrukturreform

Fakten und Sichtweisen



DIE ALTERNATIVE KOMMUNALPOLITIK SACHSENS E.V.

erw.Ausgabe Mai 2006

Herausgeber

DAKS e.V.
Die *ALTERNATIVE* Kommunalpolitik Sachsens
Wettiner Platz 10
01067 Dresden
Tel.: 0351 - 490 43 05
Fax: 0351 - 496 19 75
Internet: <http://www.daksev.de>
e-mail: mail@daksev.de

Redaktion und Layout

Peter W. Schubert

DAKS-Vorstand

Rudolf Haas, Radebeul
Jens Hoffsommer, Dresden
Wolfram Leuze, Leipzig
Thoralf Möhlis, Riesa
Volkmar Zschocke, Chemnitz

DAKS e.V. ist die kommunalpolitische Vereinigung von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen.

Die Arbeit von DAKS e.V. wird unterstützt vom Sächsischen Staatsministerium des Innern.

Alle Rechte an dieser Zusammenstellung vorbehalten.

Inhalt

Dokument 1 Auszug aus „Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen“ Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	2
Dokument 2 Grafiken zur Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen.	7
Dokument 3 Auszug aus „Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen“ Kurzfassung des Gesamtkonzepts.....	10
Dokument 4 Eckwerte zur Verwaltungs- und Funktionalreform im Freistaat Sachsen	17
Dokument 5 Verwaltungsreform in der Praxis: zu kurz gesprungen? Von Christof Schiller und Wolfgang Pohl.....	20
Dokument 6 FDP-Fraktion im Landtag: Reform der Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsstruktur im Freistaat Sachsen.....	28
Dokument 7 Positionspapier der Gewerkschaft der Sozialverwaltung (GdV) - Landesverband Sachsen.....	35
Dokument 8 Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen: Maßstäbe der sächsischen Bündnisgrünen für die Verwaltungsreform in Sachsen	38
Dokument 9 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag: Verwaltungsreform in Sachsen	43
Dokument 10 Antwort der Staatsregierung auf die Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN	50
Dokument 11 „Aufwind“ - März 2006: Was bleibt von der Verwaltung in der Fläche übrig? Von Johannes Lichdi.....	51
Dokument 12 „Aufwind“ - März 2006: Chancen für ökologische (Be-)Steuerung in den Kommunen steigen - von Antje Hermenau	53
Dokument 13 „Aufwind“ - März 2006: Verwaltungs- und Strukturreform im Bereich Umwelt und Landwirtschaft - von Werner Lobeck	55
Dokument 14 Verwaltungsreform und Schule – Regionalschulämter vs. Kommunalisierung - von Astrid Günther-Schmidt	57
Dokument 15 Beschluss LDK von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen vom 1. April 2006: Transparenz, fachliche Qualität und Effektivität stärken	59
Dokument 16 Auszüge aus der Sächsischen Gemeindeordnung	64
Dokument 17 Auszüge aus der Sächsischen Landkreisordnung.....	66

DOKUMENT I

Auszug aus „Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen“

2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

2.1 Bevölkerungsentwicklung

Lebten im Freistaat Sachsen am 01.01.1990 noch 4,91 Mio. Personen, so waren es am 31.12.2004 nur noch 4,30 Mio. Personen. Nach aktuellen Prognosen wird für Ende 2005 eine Einwohnerzahl von 4,24 Mio. erwartet. Für das Jahr 2020 ist eine Einwohnerzahl zwischen 3,69 und 3,79 Mio. prognostiziert. Dies würde einen Rückgang der Einwohnerzahl zwischen 1990 und 2020 von ca. 24 % und von 2005 bis 2020 von knapp 12 % bedeuten.

Parallel zum Verlust an Einwohnern ändert sich die Altersstruktur. Zwar trägt das Anwachsen der Lebenserwartung dazu bei, einen Teil des Rückgangs auszugleichen, der aus dem Rückgang der Geburtenzahl bzw. aus einem negativen Saldo aus Zu- und Abwanderung folgt. Das bedeutet aber auch, dass der Rückgang der Einwohnerzahlen bei den jüngeren Alterskohorten noch größer sein wird als es der Durchschnittswert von 24 % der Gesamtbevölkerung ausdrückt.

Das Durchschnittsalter im Freistaat Sachsen betrug im Jahr 1990 39,4 Jahre, im Jahr 2003 lag es bei 44,1 Jahren und wird für das Jahr 2020 auf knapp 49 Jahre prognostiziert.

Die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter (20 bis 60 Jahre) wird sich vermutlich bis 2020 um ca. 20 % (Basis 2003) verringern. Dagegen ist bei der Zahl der über 60-jährigen ein Anstieg um ca. 11 % zu erwarten, während die Zahl der Einwohner unterhalb des Erwerbsfähigkeitsalters um ca. 26 % zurückgehen wird. Der Altenquotient in Sachsen - d. h. der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter im Verhältnis zu 100 Personen im Erwerbsalter - hat mit 52 im Jahr 2003 bereits einen Wert erreicht, der für den Durchschnitt der Bundesländer erst für ungefähr 2020 vorausberechnet worden ist. 2020 würde dann sogar jeder dritte Sachse 60 Jahre und älter sein. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Nachfrage nach Leistungen und damit auch auf den öffentlichen Dienst. Der Bedarf z. B. an Erziehern und Lehrern wird zurückgehen, bei Kultur- und Freizeitangeboten für Ältere, bei Haushaltshilfen, bei Heil- und Pflegeberufen u. a. wird es zusätzliche Nachfrage geben. Belastungen der Renten- und Pensionskassen, der Krankenkassen und der Sozialdienste sind weitere Folgen der demographischen Entwicklung.

Ein Rückgang der Bevölkerungszahl wird für alle Regionen Sachsens mit Ausnahme der Städte Dresden und Leipzig vorhergesagt. Die stärksten Verluste werden für

die Stadt Hoyerswerda erwartet. Hier soll bis 2020 die Einwohnerzahl um 36,5 % bis 39,5 % zurückgehen. Für alle anderen Kreise werden Verluste von 15,4 % bis 25,6 % geschätzt.

2.2 Finanzielle Rahmenbedingungen der kommenden Jahre

Zur Fortsetzung des Solidarpaktes stellt der Bund ab 2005 bis 2019 insgesamt 156,5 Mrd. € zur Verfügung, davon 105,3 Mrd. € als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) „zum Abbau teilungsbedingter Lasten“. Davon gehen 26,1 % nach Sachsen.

Die Degression der SoBEZ wird einen Rückgang der jährlichen Einnahmen aus dieser Quelle von 2,74 Mrd. € in 2005 auf 547 Mio. € im Jahr 2019 zur Folge haben. Der prognostizierte Rückgang der Einwohnerzahl wird außerdem zu rd. 1,1 bis 1,3 Mrd. € weniger Einnahmen p.a. aus dem Länderfinanzausgleich führen. Möglicherweise werden auch die Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen zurückgehen. Vom Rückgang der Einwohnerzahl ist auch die Einnahmeerwartung bei Umsatz- und Einkommenssteuer betroffen.

Allein aus dem Rückgang der SoBEZ folgt, dass im Jahre 2020 gegenüber 2005 rund 2,7 Mrd. € weniger Einnahmen zur Verfügung stehen werden. Das sind ca. 17,5 % des heutigen (2005) Einnahmeansatzes im Haushalt des Freistaats. Der Rückgang der Einwohnerzahl und die Zunahme des Altersdurchschnitts bedeuten auch einen Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen, jedenfalls des Erwerbsfähigenpotenzials. Daraus können weitere Einnahmeverluste resultieren.

Nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahre 2019 müssen die ostdeutschen Länder und muss somit auch Sachsen mit seinen Städten und Gemeinden in der Lage sein, die bis dahin jährlich fließenden Mittel aus eigener Kraft zu kompensieren. Hierauf muss sich das Land und hierauf müssen sich die sächsischen Städte, Landkreise und Gemeinden vorbereiten.

Nach der gegenwärtigen Finanzverfassung haben die Bundesländer kaum Zuständigkeiten zur Beeinflussung ihrer Steuereinnahmen. Ob der Bund Steueranteile oder Gesetzgebungszuständigkeiten abgeben wird, ist ungewiss. Deshalb sollte eine nachhaltige Anpassungsstrategie auf der Ausgabenseite ansetzen.

2.3 Landesentwicklungsplan 2003

Ungeachtet der Prognosen zur demographischen Entwicklung und der aus gutem Grund zurückhaltenden Einnahme-Erwartungen formuliert der Landesentwicklungsplan 2003 anspruchsvolle landesentwicklungspolitische Ziele des Freistaates Sachsen. Zu diesen Zielen gehören:

Die Wirtschaftskompetenz und die Wirtschaftskraft des Freistaates Sachsen sind so auszubauen, dass Sachsen innerhalb Europas ein wettbewerbsfähiger und attraktiver Wirtschaftsstandort für die bestehenden Unternehmen und für Neuansiedlungen wird. Auf der Grundlage einer eigenständigen und nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung soll der Wohlstand im Lande erhöht werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung soll in wettbewerbsfähigen Standorten mit großem Arbeitsplatzpotenzial in allen Teilräumen (Regionen) beschleunigt werden.

Die Raumentwicklung im Freistaat Sachsen soll dazu beitragen, dass lage- und wirtschaftsbedingte Nachteile in einem zusammenwachsenden Europa überwunden werden und Sachsen sich zu einer dynamischen, eigenständigen und weltoffenen Region in Europa entwickelt.

In Begleitung der EU-Erweiterung sollen die transnationale Zusammenarbeit sowie die grenzübergreifenden Verflechtungs- und Kommunikationsbeziehungen ausgebaut werden. Für die wirtschaftliche Entwicklung und Annäherung der benachbarten Regionen der Beitrittsländer an das durchschnittliche Niveau der EU-Mitgliedsstaaten ist die Mittlerfunktion Sachsens zwischen West- und Mitteleuropa besonders zu stärken. Auch die Landkreise sollen regionalkompetente Ansprechpartner für die Regionen Polens und Tschechiens sein.

Im Freistaat Sachsen sollen die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau funktionaler Verflechtungen der Teilräume in den grenznahen Gebieten mit den Nachbarregionen in der Republik Polen und der Tschechischen Republik geschaffen werden.

Auch die Verwirklichung dieser Ziele stellt Freistaat und Kommunen vor Herausforderungen. Ihre Verwaltungen müssen nicht nur schrumpfen, sondern zugleich ihre Verwaltungskraft stärken. Die Kommission definiert Verwaltungskraft als Fähigkeit, notwendige Fachkompetenzen zu bieten und gegenläufige oder konkurrierende fachliche Zielsetzungen in straffen Verfahren miteinander abwägen und ausgleichen zu können. Das setzt hinreichend große Verwaltungskörper voraus. Mit der Schrumpfung der Verwaltung muss also ihre Konzentration einhergehen. Wenn alle Chancen genutzt werden sollen, muss Verwaltung außerdem entsprechend der Einwohner-dichte im Freistaat präsent sein.

2.4 Haushalts- und Stellensituation

Von den 2005 verfügbaren ca. 93.000 Stellen im Personalsoll A wurde mit dem Haushaltsplan 2005/2006 ein Stellenabbau bis zum Jahre 2010 auf 80.000 Stellen beschlossen. Dabei ist ein Abbau von ca. 5.800 Stellen außerhalb der Schulen und der Hochschulen noch einzelplan- bzw. kapitelgenau zu konkretisieren.

Ohne Schulen (ca. 33.500 Stellen) und Hochschulen (ca. 9.900 Stellen) hat die sächsische Staatsverwaltung 2005 insgesamt ca. 49.600 Stellen Personalsoll A.

Davon entfallen auf

- den Polizeibereich ca. 15.200 Stellen,
- die Finanz- und Steuerverwaltung ca. 8.000 Stellen,
- die Justiz und den Justizvollzug ca. 9.700 Stellen,
- alle übrigen Verwaltungen ca. 16.700 Stellen.

Da Schulen und Hochschulen vom Abbau der o.g. ca. 5.800 Stellen ausgenommen sind, würde sich eine pauschale Verteilung dieser Stellenabbauverpflichtung auf die anderen Verwaltungen wie folgt auswirken:

- Polizeibereich ca. 1.800 Stellen,
- Finanz- und Steuerverwaltung ca. 900 Stellen,
- Justiz und Justizvollzug ca. 1.100 Stellen,
- alle übrigen Verwaltungen ca. 2.000 Stellen.

Mit der Rückführung des Stellenbestands auf 80.000 ist dem Rückgang der Einwohnerzahl zwischen 2005 und 2020 um ca. 12 % und dem Rückgang der Einnahmeerwartungen um ca. 17,5 % (allein aus 2020 ausbleibender SoBEZ: ca. 17,5 % des Einnahmeansatzes des Haushaltes 2005) nach Auffassung der Kommission nur zum Teil Rechnung getragen. Bei einer Anpassung zumindest an den Rückgang der Einnahmeerwartungen müssten bis 2020 weitere ca. 3.300 Stellen abgebaut werden. Dies sind nochmals 3,5 % über die bereits beschlossenen 14 % (ausgehend von ca. 93.000 Stellen Personal-soll A des Haushaltsplanes 2005) hinaus.

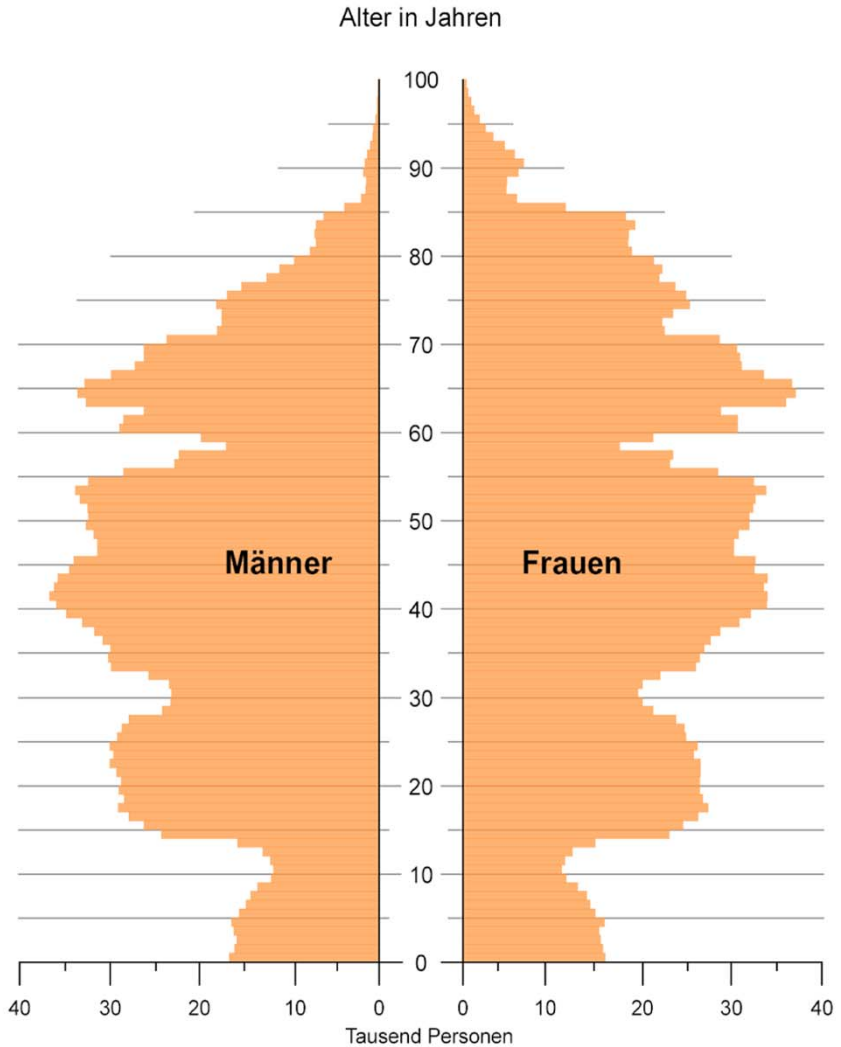
Eine gleichmäßige Aufteilung dieser 3.300 Stellen auf die o.g. Bereiche - wiederum ohne Schulen und Hochschulen - ergäbe folgende zusätzliche Rückführung des Stellenbestandes:

- Polizei ca. 1.000 Stellen,
- Finanzverwaltung ca. 550 Stellen,
- Justiz und Justizvollzug ca. 650 Stellen,
- alle übrigen Verwaltungen ca. 1.100 Stellen.

DOKUMENT 2

Grafiken zur Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen (Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen)

Bevölkerung im Freistaat Sachsen 2004

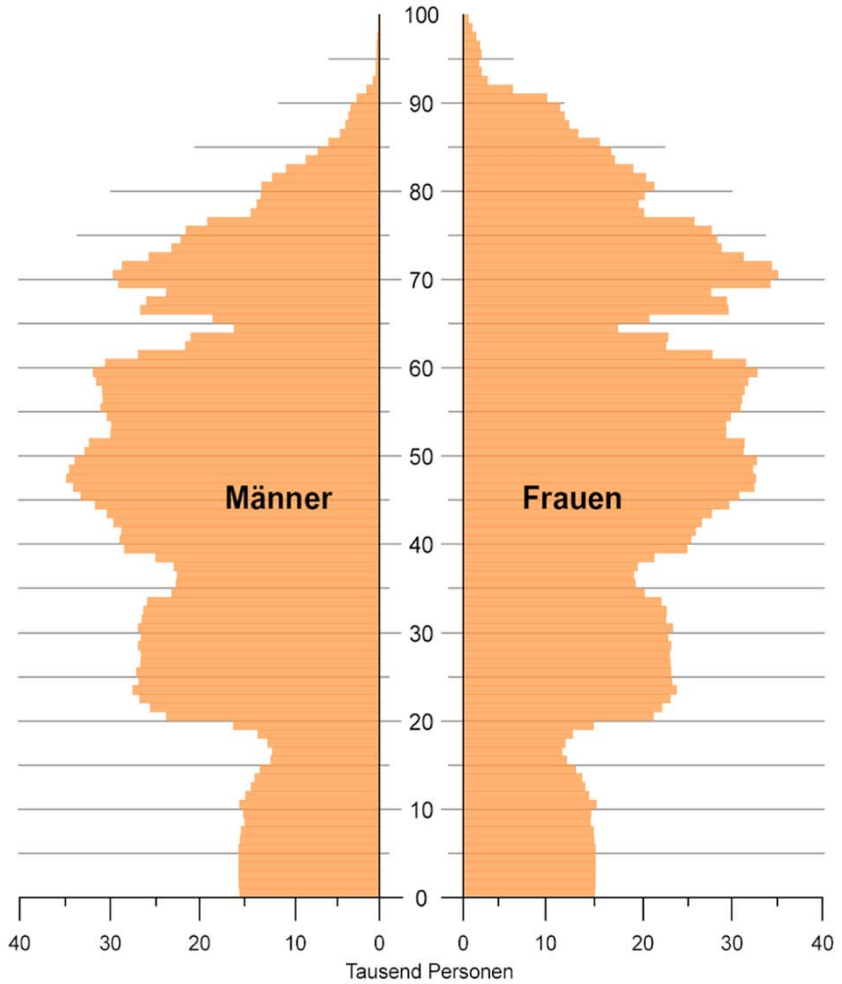


Insgesamt: 4.19 Mill.

© Statistisches Landesamt Sachsen 2005

Bevölkerung im Freistaat Sachsen 2010*

Alter in Jahren



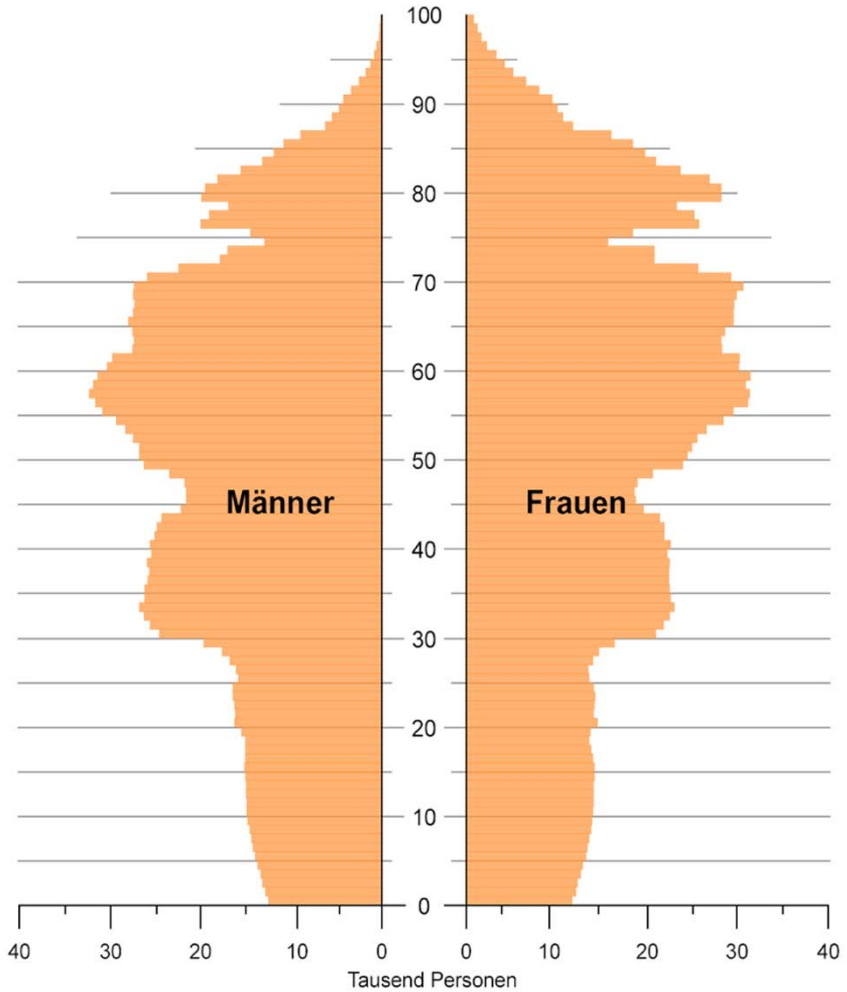
Insgesamt: 3.91 Mill.

*) 3. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020 - Variante 1

© Statistisches Landesamt Sachsen 2005

Bevölkerung im Freistaat Sachsen 2020*

Alter in Jahren

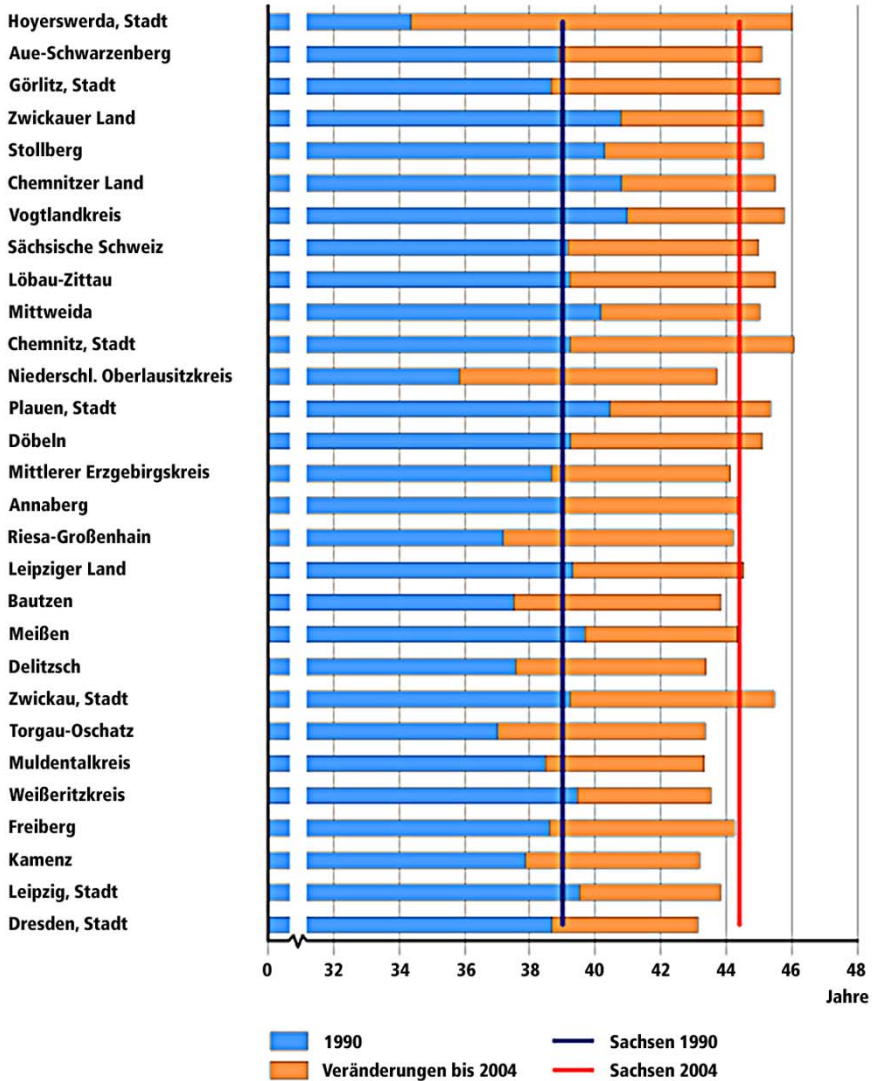


Insgesamt: 3.46 Mill..

*) 3. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020 - Variante 1

© Statistisches Landesamt Sachsen 2005

Durchschnittsalter der Bevölkerung am 1. Januar 1990 sowie am 31. Dezember 2004 nach Kreisfreien Städten und Landkreisen



DOKUMENT 3

Auszug aus „Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen“

V. Kurzfassung des Gesamtkonzepts

I Ausgangslage

Die Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen wird von derzeit ca. 4,3 Mio. bis zum Jahr 2020 voraussichtlich auf ca. 3,7 Mio. Einwohner sinken. Die Einnahmeerwartungen müssen - auch aus anderen Gründen - zurückgenommen werden. Dem müssen sich die Verwaltungen des Freistaats Sachsen und der Kommunen in der Stellenzahl wie in der Zahl der Behörden anpassen.

Am 18.01.2005 beschloss die Staatsregierung des Freistaats Sachsen, ein Gesamtkonzept für eine Funktional- und Verwaltungsreform erarbeiten zu lassen. Eine Expertenkommission wurde beauftragt, Vorschläge für eine künftige Verwaltungsgliederung zu entwickeln.

Die Kommission hat folgende Varianten geprüft:

Variante S - Bündelung im staatlichen Bereich: Bündelung auf einer Mittelebene ohne gleichzeitige Kommunalisierung weiterer Aufgaben in größerem Umfang,

Variante B - Bündelung mit Kommunalisierungselementen: Bündelung auf einer Mittelebene bei gleichzeitiger Kommunalisierung weiterer Aufgaben,

Variante K - Umfassende Kommunalisierung: Weitgehender Wegfall einer Verwaltungsebene bei umfassender Kommunalisierung der Aufgaben.

Die Kommission hat der Staatsregierung am 18.10.2005 ein Gesamtkonzept vorgelegt, das Vorschläge zu diesen drei Varianten und ein dazugehöriges Leitbild beinhaltet.

2 Leitbild

Die Kommission hat sich von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- In einem ersten Schritt ist zu prüfen, welche Aufgaben vollständig oder teilweise entfallen können.
- Die verbleibenden Aufgaben sind darauf hin zu untersuchen, ob sie privatisierbar sind und ob eine Privatisierung wirtschaftlich ist.

- Aufgaben, die sich nicht für eine Privatisierung eignen, sollen den Kommunen übertragen werden, sofern sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können.
- Verwaltungszuständigkeiten sind zu bündeln; sie sind eindeutig, klar, bestimmt und damit transparent zu regeln.
- Verwaltungsleistungen sind grundsätzlich ortsnah anzubieten.
- Verwaltung muss langfristig finanzierbar sein.

3 Variante S – Bündelung im staatlichen Bereich

Die Kommission hat geprüft, ob staatliche Verwaltung auf einer Mittelebene gebündelt werden kann, ohne dass weitere staatliche Aufgaben in größerem Umfang auf die kommunale Ebene übertragen werden.

Bei der Variante S wird die staatliche Verwaltung bei den Regierungspräsidien (RP) gebündelt. Sonderbehörden mit Ausnahme von Schule (Lehrer), Hochschule, Polizei, Steuerverwaltung und Justiz werden weitestgehend in die RP integriert, hilfweise zusammengefasst.

Es fallen ca. 60 - 120 staatliche Behörden weg, abhängig von der Integration verbleibender Teilaufgaben Unterer besonderer Staatsbehörden.

Das Einsparpotenzial, das sich bei der Integration von Sonderbehörden in die RP auf den Verwaltungsbereich (Organisation, Personal, Haushalt, IT) beschränkt, beläuft sich auf etwa 15 % Verschmelzungsrendite der Stellenausstattung der integrierten Sonderbehörden; das entspräche ca. 450 bis 750 Stellen. Weiteres Einsparpotenzial durch Aufgabenwegfall und Privatisierung ist dabei noch nicht berücksichtigt.

4 Variante B - Bündelung mit Kommunalisierungselementen

Die Kommission hat geprüft, wie und in welchem Umfang die staatliche Verwaltung auf einer Mittelebene gebündelt werden könnte und welche staatlichen Aufgaben gleichzeitig über die bisherige Kommunalisierung hinaus auf die kommunale Ebene übertragen werden könnten.

Die Kommission schlägt vor:

- Schule (Lehrer), Hochschule, Polizei, Steuerverwaltung und Justiz bleiben unter ständiger Anpassung an die demographische Entwicklung staatliche Sonderverwaltungen.
- Aufgaben der anderen staatlichen Sonderbehörden werden kommunalisiert, soweit Spezialisierungsgebote, die Notwendigkeit eines Höchstmaßes an landes-

einheitlicher Erledigung oder rechtliche Vorgaben dem nicht entgegenstehen. Beispiele für die Kommunalisierung von Aufgaben:

- Der größere Teil der Verwaltung für Familie und Soziales,
 - der größere Teil der Landwirtschafts- und (soweit hoheitlich) der Forstverwaltung,
 - Teilbereiche der Förderung,
 - die Unterhaltung und Verwaltung von Bundesstraßen (nicht: Bundesautobahnen), Staats- und Kreisstraßen,
 - der größere Teil des Umweltfachbereichs und die Arbeitsschutzverwaltung aus den RP.
- Sonderbehörden oder Teilbereiche von Sonderbehörden, deren Aufgaben nicht kommunalisiert werden, sind in einer Behörde oder in mehreren dafür geeigneten zentralen Behörden zusammenzufassen.

Aus der Bündelung der Sonderbehörden entstehen folgende Behörden:

- Staatsbetrieb Zentraler IT-Dienstleister,
 - Staatsbetrieb Landeslabor,
 - Obere Sonderbehörde des SMUL,
 - Staatsbetrieb Straßenbauverwaltung,
 - Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement und Schlösser, Burgen und Gärten (SIB+SBG) mit dem Ziel weiterer Privatisierung,
 - Nationalpark- und Biosphärenreservatsverwaltung,
 - erweitertes Aus- und Fortbildungszentrum Meißen.
- Aufgaben der RP werden im Umfang von rund 800 Stellen kommunalisiert, soweit Spezialisierungsgebote, die Notwendigkeit eines Höchstmaßes an regional einheitlicher Erledigung oder rechtliche Vorgaben dem nicht entgegenstehen.
 - Die Staatlichen Schulen werden auf die kommunale Ebene verlagert.
 - Bei der vorgeschlagenen Neuordnung der Sonderverwaltungen sind Aufgaben im Umfang von rund 800 Stellen von den RP aufzunehmen.
 - Der Behördentyp RP bleibt als Behörde mit zentraler Bündelungs-, Puffer- und Filterfunktion erhalten.

- Auf zahlreiche freiwillige Leistungen des Freistaates, z. B. Beratungsleistungen, wird verzichtet.
- Aufgaben werden privatisiert, soweit die Privatisierung wirtschaftlich ist.

Insgesamt wird das von der Kommission vorgeschlagene Kommunalisierungspotenzial staatlicher Aufgaben eine Größenordnung von ca. 3.000 (unter Einschluss von nachrangigen Vorschlägen: ca. 5.000) Stellen umfassen.

Die Kommission schätzt das Einsparpotenzial bei Variante B auf ca. 30 % (davon 15 % Verschmelzungsrendite im Bereich Organisation, Personal, Haushalt und IT, 10 % Synergieeffekte bei den Fachstellen und 5 % Skalierungseffekte durch größere Mengen gleicher Leistungen) des Stellenbestandes der zu kommunalisierenden Aufgaben. Bei dem vorgeschlagenen Kommunalisierungspotenzial staatlicher Aufgaben in einer Größenordnung von ca. 3.000 bzw. ca. 5.000 Stellen wäre dies ein Einsparpotenzial von ca. 900 bzw. ca. 1.500 Stellen. Weiteres Einsparpotenzial durch Aufgabenwegfall und Privatisierung ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Etwa 120 staatliche Behörden können entfallen.

Die Übertragung von Aufgaben in diesem Umfang auf die Landkreise und Kreisfreien Städte setzt deutliche und dauerhafte Stärkungen der Leistungs- und Verwaltungskraft der Kreise und Kreisfreien Städte, definiert durch deren Einwohnerzahl, voraus.

Dafür bietet die gegenwärtige Struktur mit 22 Landkreisen und sieben Kreisfreien Städten keine hinreichende Voraussetzung.

Künftig sollte es bei dieser Variante im Freistaat - neben nur noch drei Kreisfreien Städten - Kreise mit durchschnittlich 200.000 Einwohnern geben.

Bei einer Übertragung einzelner Aufgaben, die staatlich bleiben müssen, auf die kommunale Ebene schlägt die Kommission die Inanspruchnahme der Landräte und der Oberbürgermeister der Kreisfreien Städte (Organleihe oder Angliederung) vor.

5 Variante K - Umfassende Kommunalisierung

Die Kommission hat den weitgehenden Wegfall einer Verwaltungsebene bei umfassender Kommunalisierung der Aufgaben geprüft.

Die Kommission ist für die Variante K davon ausgegangen, dass die RP wegfallen. Daraus folgt, dass deren Aufgaben, soweit sie keinen Bezug zu den Kommunen haben, auf die verbleibenden Sonderbehörden verlagert, im Übrigen aber zwischen kommunaler Kreisebene und Ministerien aufgeteilt werden müssen.

Die Aufgaben, die über die Variante B hinaus zur Kommunalisierung anstünden, sind in aller Regel durch ein derart geringes Mengengerüst und/oder eine so hohe

Spezialisierung gekennzeichnet, dass eine zuverlässige und zweckmäßige, auch wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise und Kreisfreien Städte selbst bei einer Halbierung der Zahl der Gebietskörperschaften dieser Ebene nicht erwartet werden könnte.

Diese Lösung erfordert die Beschränkung auf fünf Verwaltungseinheiten auf der Ebene zwischen den Ministerien und den Städten und Gemeinden. Die bisherigen Kreise entfielen, zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen würde nicht mehr unterschieden. Die neuen „Regionalkreise“ hätten durchschnittlich ca. 850.000 (2005) bzw. ca. 750.000 (2020) Einwohner. In die fünf Regionalkreise wären also auch Dresden, Leipzig und Chemnitz einzugliedern, soweit sie nicht nach Eingemeindungen zugleich eigene Regionalkreise werden würden.

Im Verhältnis zu Variante B ergibt sich ein zusätzliches Einsparpotenzial durch den Wegfall der RP. Weiteres Einsparpotenzial durch Aufgabenwegfall und Privatisierung ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Regionalkreise ließen Selbstverwaltung bisherigen Verständnisses in überschaubaren Räumen nicht mehr zu. Ihre Integrationskraft wäre fraglich. Angesichts der von den RP zu verlagernden Aufgaben wäre der Regionalkreis ganz überwiegend von der Fülle der von ihm wahrzunehmenden staatlichen Aufgaben geprägt; der Selbstverwaltungsgedanke würde in den Hintergrund treten.

Gegen die Schaffung von Regionalkreisen sprechen nach Ansicht der Kommission bei einem Bundesland von der Einwohnerzahl des Freistaats vor allem die dann zwangsläufig auftretenden Legitimationskonkurrenzen im Verhältnis zu Landtag und Staatsregierung. Regionalkreise wären kaum ohne eine parlamentsähnliche Vertretung denkbar, die Urwahl ihrer Leitungen müsste diskutiert werden.

6 Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene - Fälle der Voll- und Teilkommunalisierung

Mit der Übertragung bisher staatlicher Aufgaben der Sonderbehörden und der RP auf die Kreise und Kreisfreien Städte ist auch zu klären, ob die im Freistaat Sachsen bisher gesetzlich geregelte Vollkommunalisierung der Landkreise und Kreisfreien Städte beibehalten wird oder nicht.

Bisher staatliche Aufgaben können den Kreisfreien Städten und den Landkreisen als weisungsfreie Pflichtaufgabe oder als Pflichtaufgabe nach Weisung zugewiesen werden (Vollkommunalisierung). Müssen Aufgaben staatlich bleiben - dazu reicht das Risiko eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht aus -, kann der Landrat oder Oberbürgermeister für die Leitung dieser Dienststelle mit staatlichem Personal in Anspruch genommen werden (Angliederung). In anderen Fällen, in denen die Aufgaben staatlich

bleiben sollen, kann das Modell der Organleihe in Betracht kommen, bei welcher dem Landrat oder Oberbürgermeister kein staatliches Personal unterstellt wird. Beide letzteren Organisationsformen werden als Teilkommunalisierung gesehen.

7 Kommunalaufsicht

Bei der Übertragung von Staatsaufgaben sollte das in Art. 85 Abs. 3 SächsVerf eingeräumte gesetzgeberische Ermessen ausgeschöpft sowie der Umfang des Weisungsrechts genau und vorhersehbar beschränkt werden. Ziel eines beschränkten Weisungsrechts sollte sein, lediglich allgemeine Weisungen, nicht jedoch Weisungen im Einzelfall zu erteilen. Bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die im Zuge der Kommunalisierung neu begründet werden, könnte in geeigneten Bereichen ein Selbsteintrittsrecht der Fachaufsichtsbehörde für die Fälle normiert werden, in denen Gefahr im Verzug vorliegt und damit unmittelbares Handeln veranlasst ist.

8 Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Bei der Übertragung bisher staatlicher Aufgaben auf die Träger kommunaler Selbstverwaltung als Pflichtaufgabe ist eine Kostendeckungsregelung zu treffen. Diese beinhaltet bei einer Mehrbelastung einen aufgabenakzessorischen Erstattungsanspruch, welcher alle Verwaltungs- und Zweckausgaben wie z. B. auch die Migrationskosten für die IuK-Technik umfasst. Die Ermittlung des Zusatzbedarfs bei der Kommunalisierung von bisher staatlichem Personal bedarf einer besonderen Betrachtung. Auch für die Verwaltungsreform sollte die Gewährung finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleiche innerhalb einer einheitlichen Finanzausgleichsstruktur beibehalten werden, die Anwendbarkeit des sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf die „reformbedingten“ Ausgleichsbeträge ist jedoch zu überprüfen.

9 Verlagerung von Aufgaben im kreisangehörigen Raum

Die im kreisangehörigen Raum bestehende Zuständigkeitszersplitterung und Sonderprivilegierung einzelner Kommunen sollte durch ein ganzheitliches - am Zentrale-Orte-System des Landesentwicklungsplans ausgerichtetes - Aufgabenverteilungssystem ersetzt werden. Hierbei sollten den Mittelzentren zahlreiche, derzeit noch von den Landkreisen wahrgenommene Aufgaben - z.B. im Gewerbe-, Bau- und Umweltrecht - übertragen werden. Neben dem Zentrale-Orte-System gibt es künftig keine weiteren Kriterien mehr für Aufgabenprivilegierungen im kreisangehörigen Raum. In dünnbesiedelten Räumen sollten Kreise und kreisangehörige Gemeinden künftig gemeinsame Verwaltungsagenturen unterhalten, welche einen zentralen Anlaufpunkt für Wirtschaft und Bürger bilden. Nach einem Zeitraum von ca. drei bis fünf Jahren sollte eine Evaluierung der durch die Verwaltungsreform durchgeführten Aufgabenverlagerungen mit dem Ziel durchgeführt werden, das Potenzial weiterer Aufgaben zu ermitteln, welche auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden

übertragen werden könnten. Bei den derzeitigen Zweckverbandsstrukturen besteht ein erheblicher Nachsteuerungsbedarf.

10 Aus- und Fortbildung

Die sieben Standorte der Staatlichen Seminare für die Lehrämter im gehobenen und höheren Dienst werden administrativ zusammengelegt. Die FHSV Meißen und die Fachhochschule der Sächsischen Polizei in Rothenburg werden zusammengeführt. Auch die staatliche Ausbildung für den mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienst sollte gestrafft und eine zentrale Ausbildungsstätte für die staatlichen und kommunalen Bediensteten im mittleren Dienst angestrebt werden. Spezifische Ausbildungszuständigkeiten bzgl. der Kammerberufe werden auf die berufsständischen Kammern übertragen. Die Bereiche der allgemeinen und fachspezifischen Fortbildungen werden zusammengefasst und als eigenständige, weisungsgebundene Organisationseinheit der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung angegliedert. Der Personalaustausch von kommunalen und staatlichen Bediensteten sollte verstärkt werden.

11 Weitere Empfehlungen

- Fördermittel, deren Begünstigte Kommunen sind, sollten in Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs umgewandelt, hilfsweise über das bisherige Maß hinaus pauschaliert werden.
- Die Zusammenarbeit im IT-Bereich innerhalb der staatlichen Verwaltung sollte verstärkt werden. Bei den strategischen IT-Einrichtungen der kommunalen und staatlichen Ebene (SAKD und KoBIT) ist eine bessere Koordination und Kooperation bis hin zu einer gemeinsamen strategischen Organisation geboten.
- Landesrechtliche Normen und Standards sind auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren. Ein Gesetz zur probeweisen Aufhebung von Landesstandards sollte geschaffen und erneut eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für den Standardabbau im Landesbereich eingesetzt werden.
- Eine gemeinsame Personalverwaltung in der Staatsverwaltung sollte eingerichtet werden, welche die Umsetzung von Personalvorgängen auf Weisung des jeweils zuständigen Dienstvorgesetzten an nur einer Stelle der Landesverwaltung vorbereitet, abwickelt und organisatorisch begleitet.
- Die allgemeinen Justizariate der einzelnen Ressorts sollten an nur einer Stelle der Staatsregierung zusammengefasst werden.
- In der Landes- und Kommunalverwaltung sollten zeitnah Einstellungskorridore geschaffen werden, um insbesondere im gehobenen und mittleren Dienst den bereits heute absehbaren Bedarf zu decken.

DOKUMENT 4

Eckwertepapier der Staatsregierung vom 13. Januar 2006

Eckwerte zur Verwaltungs- und Funktionalreform im Freistaat Sachsen

1. Es ist unser Ziel, im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie künftiger Generationen die gestalterischen Handlungsspielräume für eine ausgewogene Politik für Arbeits- und Ausbildungsplätze, Bildungschancen, Familien- und Generationenpolitik und soziale Gerechtigkeit zu bewahren. Dazu bedarf es einer modernen bürgerfreundlichen Verwaltung und integrierter leistungsfähiger Strukturen für gute bürgernahe Entscheidungen - auch in den ländlichen Räumen.

2. Mit der anstehenden Verwaltungs- und Funktionalreform müssen daher die Verwaltungs-, Entscheidungs- und Dienstleistungsebenen zu einer starken, modernen, bürger- und ortsnahen Verwaltung bei umfassender Aufgabenkommunalisierung und Aufgabendelegation ausgebaut werden. Für alle Aufgaben gilt die Erstkompetenzvermutung auf der kommunalen Ebene. Die Verlagerung folgt dem Grundsatz, dass auch Aufgaben von der Ebene der Landkreise auf kreisangehörige Städte und Gemeinden zu übertragen sind (siehe Anhang).

3. Öffentliche Aufgaben werden den Kreisfreien Städten und den Landkreisen grundsätzlich als weisungsfreie Pflichtaufgabe, in Ausnahmefällen als Pflichtaufgabe nach Weisung unter Beibehaltung der Vollkommunalisierung, übertragen. Müssen Aufgaben wegen bundesrechtlicher oder EU-Vorgaben zwingend staatlich bleiben, soll der Landrat oder der Oberbürgermeister in Anspruch genommen werden (Angliederung oder Organleihe).

4. Bei der Aufgabenübertragung gilt der Grundsatz, den Aufgaben folgen das Personal und die Finanzausstattung unter konsequenter Anwendung des Artikels 85 der Sächsischen Verfassung. Für die vorgesehenen Bündelungen auf staatlicher Ebene und Übertragungen auf die kommunale Ebene wird im Ergebnis der Reform eine Einsparung von Personal- und Sachkosten von etwa 20 Prozent angestrebt. Der Personalübergang und der notwendige Personalabbau werden unter Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen sowie der Gewerkschaften sozialverträglich umgesetzt.

5. Dazu ist ein Prozess der Neuorientierung im Freistaat Sachsen erforderlich, in dem in einer ersten Phase (Aufgabenkritik) der gesamte staatliche Aufgabenbestand unter Einbeziehung eines Mengengerüstes zu erfassen und nach folgenden Kriterien zu überprüfen ist:

- Aufgabenverzicht,
- Privatisierung,
- Wirtschaftlichkeit,
- demografischen Entwicklung,
- Normen und Standards,
- Nachweis des zwingenden Verbleibs von Aufgaben auf der staatlichen Ebene.

Die Finanz- und Steuerverwaltung, die Hochschulen, die Forschungsförderung, die Staatlichen Kunstsammlungen, die Justiz und der Justizvollzug sowie die Polizei und die Lehrer sind bei diesen Überprüfungen von einer Kommunalisierung ausgenommen.

Der Lenkungsausschuss geht davon aus, dass bis Mai 2006 ein Bericht von der Staatsregierung vorgelegt werden kann.

6. Aufbauend auf diesem Bericht wird der Lenkungsausschuss in einer zweiten Phase einen Vorschlag zur Neustrukturierung der Staatsverwaltung unter Berücksichtigung folgender Grundsätze bis August 2006 vorlegen:

- Ausrichtung der Verwaltung grundsätzlich an einem dreistufigen Aufbau (Ministerialverwaltung / Mittelebene / Kommunalebene),
- weitestgehende Abschaffung von staatlichen Sonderbehörden und Bündelung verbleibender Aufgaben,
- weitgehend Entscheidungen aus einer Hand,
- Zentralisierung von Querschnittsaufgaben auf und zwischen den verschiedenen Verwaltungen,
- Prüfung der Einrichtung von Bürgerbüros und neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungen.

In der Phase zwei ist auch über die Organisation der Mittelebene zu entscheiden.

7. Erst wenn die Eckwerte (Phase 1 und 2) einer Funktionalreform feststehen, kann sich die Frage einer Kreisgebietsreform anschließen. Voraussetzung für Veränderungen der Kreisgebiete ist ein schlüssiges funktionalreformerisches Konzept. Eine Kreisgebietsreform kommt nur dann in Betracht, wenn ein hinreichender Aufgabenzuwachs auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte zu verzeichnen ist.

Unabhängig von den Ergebnissen der Phasen 1 und 2 werden freiwillige Kreiszusammenschlüsse auf der Basis eines mit den Kommunalen Landesverbänden abgestimmten Leitbildes ermöglicht. Landkreise und Kreisfreie Städte sollen künftig und dauerhaft nicht weniger als 200. 000 Einwohner haben. Daraus ergeben sich etwa zwölf Landkreise und drei Kreisfreie Städte.

Der Lenkungsausschuss geht davon aus, dass bis zum 31. März 2006 die Eckwerte eines Anreizsystems für freiwillige Gebietszusammenschlüsse auf Kreisebene vorliegen.

8. Es ist Ziel, bis Jahresende 2006 die notwendigen Gesetzgebungsverfahren auf den Weg zu bringen.

Anhang

Aufgabenverlagerungen auf kreisangehörige Gemeinden

1. Die Aufgabenverlagerung folgt dem Grundsatz, dass auch Aufgaben von der Ebene der Landkreise auf kreisangehörige Städte und Gemeinden zu übertragen sind. Auf kreisangehörige Gemeinden werden - vorbehaltlich der Ergebnisse der Phase I - je nach Größe, Lage, Funktion und Komplexität ihrer Ausstattung mindestens verlagert:

- Zuständigkeit als untere Bauaufsichtsbehörde gemäß § 58 SächsBO,
- Zuständigkeit als untere Denkmalschutzbehörde gemäß § 3 SächsDSchG,
- Kfz-Zulassung,
- Führerscheinstelle,
- Vollzug abfallrechtlicher Vorschriften (Pflanzenabfallverordnung, Zuständigkeit für Grüngutsammlungen, Recherchen bei der Feststellung von Autowracks, Entsorgung, Beräumung von illegalen Müllablagerungen),
- Zuständigkeit für Widerspruchsverfahren in Selbstverwaltungsangelegenheiten,
- verkehrsrechtliche Anordnungen mit Ausnahme der Gefahrguttransporte,
- Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, soweit die kreisangehörigen Gemeinden für den Vollzug der Gesetze zuständig sind,
- Zuständigkeiten der bisher den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten obliegenden Aufgaben im Gewerbe- und Gaststättenrecht sowie Zuständigkeit für das Reisegewerbe.

2. Im Interesse einer ortsnahen Versorgung der Bevölkerung mit Verwaltungsleistungen und zur Stärkung einer lebendigen Demokratie vor Ort werden in dünn besiedelten Bereichen ortsnahe Verwaltungsleistungen für die Bürger in Verwaltungsagenturen erbracht.

DOKUMENT 5

Verwaltungsreform in der Praxis: zu kurz gesprungen?

von Christof Schiller, Wolfgang Pohl

Die Diskussion um die Reform des Staatswesens ist beinahe so alt wie das Staatswesen selbst. Jahrhunderte lang wurde immer wieder um die Verbesserung der Staatstätigkeit, die Vermehrung des Bürgersinns und die Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft gestritten. Neu ist allerdings, dass die Herausforderungen, vor denen Gemeinden heute stehen, durch die Globalisierung merklich gestiegen sind. Beispielhaft seien hier nur genannt:

- Gemeinden rücken auch als ökonomische Akteure stärker in das Blickfeld und sind damit gleichzeitig einer unbeständigen Weltwirtschaft ausgesetzt.
- Die Erwartungen der BürgerInnen an ihre Gemeinde haben sich in den letzten Jahren z. B. durch postmoderne Wertvorstellungen und einen deutlich verbesserten Informations- und Bildungsstand stark gewandelt.
- Die Entwicklung und Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien stellen Gemeinden vor neue Herausforderungen im Hinblick auf Kommunikation, aber auch Partizipation.

Die demographische Entwicklung hat eine alternde Bevölkerung und auf kommunaler Ebene eine steigende Nachfrage nach Sozialleistungen zur Folge.

Mit den Herausforderungen stieg in der Vergangenheit auch der Reformdruck auf die Kommunalverwaltungen. Das Bürokratiemodell à la Max Weber war passé. An seine Stelle trat vor nunmehr 16 Jahren das von der KGSt und Gerhard Banner ins Leben gerufene Neue Steuerungsmodell (NSM). Es sollte Schluss sein mit der „organisierten Unverantwortlichkeit“. Gefeierte als kleine Revolution, wurde das NSM zum Synonym für Verwaltungsreformen in deutschen Kommunen.

Wo stehen die deutschen Gemeinden heute bei der Verwaltungsreform, wo hakt es? Dies wollen wir schlaglichtartig beleuchten. Da es keine monokausale Erklärung gibt, werden unterschiedliche Aspekte angesprochen, ohne dabei den Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen. Schließlich werden Vorschläge gemacht, wie es in Zukunft besser laufen könnte.

16 Jahre Neues Steuerungsmodell – Ende einer Ära?

Gemessen an den Erwartungen, die an die Einführung des neuen Steuerungsinstrumentariums geknüpft wurden, ist die Bilanz des NSM enttäuschend. Beabsichtigt

war, Steuerungs- und Attraktivitätsdefizite des öffentlichen Sektors zu beseitigen: durch eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, die Verlagerung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf die Fachbereichsebene, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die Einrichtung zentraler Steuerungseinheiten, den Aufbau eines umfassenden Kontraktmanagements sowie die Entwicklung eines Qualitätsmanagements.

Dabei ist die Umsetzung einzelner Instrumente des NSM nicht das Problem. Hier hat sich in den vergangenen 16 Jahren einiges getan, allen voran bei der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen. Diese Teilerfolge sollte man durchaus nicht gering schätzen, selbstverständlich waren sie jedenfalls nicht. So wurden beispielsweise detaillierte Produktkataloge erstellt, „Kunden“-Befragungen durchgeführt, Zielvereinbarungen zwischen Verwaltungseinheiten (Kontrakte) geschlossen sowie dezentrale Budgets (Budgetierung) geschaffen, um nur einige Maßnahmen zu nennen.

Als problematisch erwies sich im Laufe der Jahre jedoch, dass der Reformprozess zunehmend mehr „zerfaserte“. So stellen z.B. heute die Bereiche Finanzmanagement, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung eigene „Reformbaustellen“ dar, die oftmals losgelöst und unabhängig voneinander stattfinden, wie die neueste difu-Studie bestätigt hat. Strukturelle Veränderungen, die über Einzelmaßnahmen hinausgehen und das eigentliche Merkmal jeder Reform sind, kommen in deutschen Gemeinden nur sehr vereinzelt vor. Befördert hat diesen Aspekt nicht zuletzt die Fokussierung auf die Binnenstrukturen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Außenperspektive der Kommunalverwaltungen, allen voran Politik, BürgerInnen und lokaler Wirtschaft. Trotz seiner konzeptionellen Leerstellen und offenkundigen Schwächen in der Praxis haben deutsche Gemeinden bislang keine Alternativkonzeption zum NSM entwickelt, sondern einzelne Instrumente des NSM, wengleich oftmals modifiziert, umgesetzt.

Verwaltungsreform unter Spardiktat

Warum überhaupt engagieren sich Gemeinden in Deutschland für das NSM? Was versprechen sie sich vorrangig von seiner Einführung? Hier geben 82 % aller Gemeinden bei der difu-Befragung an, das vorrangige Ziel sei, die „Effizienz zu erhöhen“. Konsequenterweise setzen die meisten Gemeinden den Schwerpunkt ihrer Reformaktivitäten auf die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens.

Verwaltungsreformen in deutschen Gemeinden werden in der klaren Mehrheit der Fälle aus einer **Finanzkrise** heraus geboren. Dies mag auf den ersten Blick wenig überraschen, gibt es doch den weit verbreiteten Glauben, dass die fiskalische Krise Auslöser und zugleich Motor jeder Verwaltungsreform sei. Vergleichende wissenschaftliche Studien mit geglückten Reformprozessen in anderen OECD-Ländern belegen jedoch eher das Gegenteil. So enden Reformprozesse mit dem einzigen Ziel

der Haushaltskonsolidierung meist in strukturkonservativen Verhaltensweisen, also dem Gegenteil jeder Reform. Dagegen waren in internationalen Vorreiterstädten oftmals politische Konflikte oder zentralstaatliche Anstöße Auslöser erfolgreicher Reformanstrengungen. Die Einschätzung, dass die Haushaltskonsolidierung ein großes Hindernis bei der Verwaltungsreform darstellt, wird im Übrigen auch von der übergroßen Mehrheit der Gemeinden in der neuen difu-Studie geteilt.

Ein anspruchsvolles Reformkonzept kann kurzfristig keine Einsparungen versprechen, eher im Gegenteil: Für Konzeption und Steuerung müssen eigene Zeitressourcen vorgesehen werden, es braucht neue Qualifizierungen und Fortbildungen, möglicherweise auch Investitionen in Technik und räumliche Organisation. Die Effizienzgewinne, die durchaus ein wichtiges Ziel einer Reform sind, werden eher mittelfristig erzielt werden. Zudem wird ein Reformvorhaben, das von vornherein unter Sparzwang mit entsprechender Arbeitsverdichtung oder gar Stellenabbau steht, mit erheblichen Motivationshindernissen der Belegschaft kämpfen müssen, die doch einen Reformprozess aktiv tragen soll, damit er Erfolg haben kann.

Verwaltungsreform und Spardiktat passen offenkundig nicht gut zusammen. Warum aber werden aus dieser Einsicht nicht die entsprechenden Schlüsse gezogen?

Das NSM hat die Politik vergessen

Im Kern baut das NSM auf der aus der Privatwirtschaft entlehnen strikten Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik (Was?) und Verwaltung (Wie?) auf. Die Politik soll sich auf die Festlegung des strategischen Rahmens beschränken, damit die Verwaltung im operativen Tagesgeschäft mehr Entscheidungsspielraum hat. Genau diese strikte Trennung hat jedoch mit der politischen Wirklichkeit in Gemeinden wenig gemein. Tatsächlich ist das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung hochgradig komplementär: KommunalpolitikerInnen intervenieren häufig bei Umsetzungsentscheidungen der Verwaltung, während auf der anderen Seite die Verwaltung im hohen Maße an der Politikformulierung beteiligt ist.

Eine klarere Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung ist jedoch durchaus möglich, wenn die Konzepte des NSM sich mit den Besonderheiten und Anforderungen einer politischen Steuerung intensiver auseinandersetzen. So ist im politischen Prozess eine klare Managementsteuerung nach Zielvorgaben kaum möglich, da Ursache und Wirkungen selten eindeutig sind. Zudem stehen stärker als in einem Unternehmen mehrere Ziele zueinander in Konkurrenz, ein höchstes Ziel wie etwa die Profitmaximierung in Unternehmen gibt es nicht. Erschwerend aus Sicht unpolitischer Managementkonzepte kommt hinzu, dass auch die politischen und persönlichen Motive von PolitikerInnen wie Durchsetzung von Klientel-Interessen, persönliche Machtsicherung und der Wunsch nach Wiederwahl unausgesprochen in die Ziele eingehen.

Auf die Frage jedoch, wie trotz der Besonderheiten des politischen Prozesses und der spezifischen Handlungsrationalitäten von PolitikerInnen die Politik für den Reformprozess gewonnen werden kann, gibt das NSM kaum Antworten. So verwundert es auch nicht, dass sich die Reformaktivitäten hierzulande bislang auf die Binnenstrukturen der Verwaltung konzentriert haben und strukturelle Veränderungen im Verhältnis zur Politik ausgeblieben sind. Schaut man dagegen über den deutschen Tellerrand hinweg, fällt auf, dass in erfolgreichen Gemeinden die Politik von Anfang an in den Reformprozess eingebunden war, ihn zumeist gar initiiert hat.

BürgerInnen sind nicht nur „Kunden“

Einen wichtigen Schlüssel, um aus den beschriebenen Dilemmata des politischen Prozesses auszubrechen, bildet die **BürgerInnenbeteiligung**. So zeigen internationale Untersuchungen immer wieder, dass die Partizipation tatsächlich zu einer Qualitätsverbesserung der Politik in punkto Zielerreichung, Effektivität und Effizienz beiträgt.

Warum aber findet die BürgerInnenbeteiligung, abgesehen von einigen positiven Ausnahmen, dann nicht häufiger statt? Die bittere wie schlichte Antwort lautet: Schuld sind die KommunalpolitikerInnen. So fürchten sie insbesondere in Deutschland einen Machtverlust durch die vermehrte Beteiligung der Bürgerschaft. Dass dies jedoch kein Automatismus ist, zeigen unzählige Beispiele aus der Praxis, wo Problemlösungen erarbeitet werden konnten, die vorher aufgrund massiver Akzeptanzverluste bei den BürgerInnen nicht denkbar schienen. Zum anderen wächst der Politik eine wichtige soziale Ausgleichsfunktion sowie eine zusätzliche Steuerungsfunktion bei der BürgerInnenbeteiligung zu. Ein Machtverlust ist also nicht automatisch anzunehmen. Neben diesen recht technischen Argumenten kann man den positiven Einfluss einer systematisch ausgebauten Beteiligung auf die politische Kultur nicht hoch genug schätzen.

Tatsächlich aber wird BürgerInnen-Orientierung beim NSM und in der Modernisierungspraxis auf „Kundenorientierung“ reduziert. So überprüft zwar die Mehrheit der deutschen Gemeinden die Akzeptanz ihres Bürgeramtes durch sog. „Kundenbefragungen“. Die viel wichtigere Frage, ob die Verwaltung überhaupt das Richtige tut und was das Richtige denn ist, kommt bei dieser engen Betrachtungsweise des Bürgers als „Kunden“ unter die Räder.

Produkte sind keine Ziele

Auch die Bildung von umfangreichen Produkt-Katalogen erweist sich immer mehr als Hemmschuh der Verwaltungsreform. So stellte Lars Holtkamp einmal treffend fest: „In typisch deutscher Manier wurden Produkte gesammelt wie Briefmarken, genau katalogisiert, was ein jedes Produkt denn kostet, wobei allerdings der Kunde, der ursprüngliche Ausgangspunkt der Überlegungen zur Verwaltungsreform gewesen

war, offensichtlich in Vergessenheit geriet.“ Der diesjährige I I. Europäische Verwaltungskongress in Bremen bestätigte diesen Eindruck. So tauchte bei den anwesenden Verwaltungspraktikern häufig die Frage auf, was denn Ziele der Verwaltung seien und welche Ziele überhaupt wichtiger als andere seien. Überraschend ist die um sich greifende Verunsicherung allerdings keineswegs. Tatsächlich verstellt die extensive Produktbildung den Blick darauf, was denn eigentlich mit ihnen bezweckt ist (Ziele) und ob die Ziele erreicht werden (Wirkungen). Statt dessen ist zu beobachten, dass Produkte in der Vergangenheit einzig dem Zweck dienen, eine Bestandsaufnahme bestehender Leistungen in anderem Gewand zu betreiben.

Auch an diesem Punkt lohnt der Blick über den deutschen Tellerrand. So ist in vielen innovativen internationalen Kommunen eine solch dezidierte Produktorientierung nicht anzutreffen. Der Grund hierfür liegt auf der Hand: die schwierige, wenn nicht unmögliche Übertragung auf die politische Steuerung. PolitikerInnen interessieren sich im Allgemeinen weniger für Produkte, sondern für politische Wirkungen. Die Schweizer, deren „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ auch stark produktorientiert ist, haben im Gegensatz zu Deutschland zumindest von Anfang an versucht, Wirkungen, finanzielle Ressourcen und Leistungen zu Produkten zusammenzufassen. Wie schwer das ist, zeigt sich allerdings auch am schleppenden Reformtempo in der Schweiz.

Es führt kein Weg daran vorbei: Soll es zu einer Verwaltungsreform kommen, die den Namen auch verdient, müssen **politische Ziele Vorrang vor Produkten** haben. Dies ist ohne die Einbindung von Politik und Zivilgesellschaft in den Reformprozess allerdings nicht zu leisten.

Die mittlere und untere Verwaltungsebene bleibt außen vor

Reform bedeutet Kulturwandel, so eine bekannte Weisheit. Trotz der starken Binnenorientierung des deutschen Reformprofils ist dieser Kulturwandel jedoch auch innerhalb der Verwaltung noch nicht spürbar. So rangiert in der difu-Studie der Aspekt „Vorbehalte der Beschäftigten“ und „Vorbehalte der Führungsebene“ auf den Plätzen 2 und 3 bei den wahrgenommenen Reformhindernissen. In Deutschland dominiert nach wie vor ein Top-Down-Ansatz, d.h., Veränderungen werden von oben „verordnet“. Das Personalmanagement und insbesondere die Personalentwicklung fristet jedoch nach wie vor ein Schattendasein in deutschen Verwaltungen und im NSM. Mit Instrumenten wie dem regelmäßigen Arbeitsplatzwechsel, den meisten Formen der Leistungsanreize, Kreativitätstraining oder der Vergabe von Führungspositionen auf Zeit wird in den allerwenigsten Gemeinden experimentiert.

Unabhängig von den brachliegenden Personalmanagementinstrumenten ist es wichtig – auch das zeigen internationale Erfahrungen –, die MitarbeiterInnen möglichst breit am verwaltungsinternen Zielfindungsprozess (Stichwort: interne Leitbilder) zu beteiligen und diese Beteiligung z.B. durch Team- oder Projektstrukturen zu

implementieren. Voraussetzung für einen solchen Prozess ist jedoch auch, dass neben die verwaltungsinternen Leitbilder strategische Zielsetzungen für die ganze Gemeinde treten, da ansonsten das Risiko hoch ist, dass die Verwaltung bei Lippenbekenntnissen wie „bürgerfreundliche und effiziente Verwaltung“ stehen bleibt. Wenn klar ist, wo die Reise hingehen soll, macht auch der strategische Einsatz des gesamten Personalmanagement- Instrumentariums für die Verwaltungsangestellten erkennbar mehr Sinn.

Schließlich geht es auch um einen Mentalitätswechsel. Hier gilt es durchaus, alte Zöpfe abzuschneiden. Allein juristisches Spezialwissen und die sachlich richtige Bearbeitung von „Vorgängen“ wird kaum mehr ausreichen, um den Herausforderungen an eine moderne Kommune gewachsen zu sein. Sind Ziele erst mal benannt, muss strategisches und nachhaltiges Denken geschult und befördert werden. Gleiches gilt für die Problemlösungskompetenz und Teamfähigkeit.

Zwischenfazit und Lösungsansätze

Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland steht am Scheideweg. Die Reformpraxis ließ viele seiner konzeptionellen Schwachpunkte sichtbar werden, die wichtigsten haben wir oben angesprochen. Doch es muss auch gesagt werden: Vieles von dem, was heute diskutiert wird, wäre ohne die Einführung des NSM undenkbar gewesen. Die spannende Frage lautet nun: Gelingt seine Weiterentwicklung in Richtung einer wirkungsorientierten Steuerung (wie in der Schweiz) oder gibt es eine neue Sichtweise, die der politischen Sphäre angemessener ist, nämlich die von „good governance“? Wichtiger als eine bloße Namensänderung jedoch ist, dass den erkennbaren Schwächen praktische Konsequenzen folgen. Hierzu sollen in Umkehrung der benannten Schwächen die wichtigsten Baustellen benannt werden.

Erst konsolidieren, dann reformieren

Ein halbwegs sicherer finanzieller Rahmen ist unabdingbar, um strukturelle Reformen anzugehen. Zum einen sollten daher dringend notwendige Konsolidierungsschritte vor der Reform erfolgen. Zum anderen müssen die Gemeinden sich auf Zuweisungen von Bund und Ländern einigermaßen verlassen können sowie eigene wichtige Einnahmequellen besitzen. Hier gibt es in Sachen Föderalismusreform noch großen Nachholbedarf.

Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung strukturell verankern

PolitikerInnen interessieren sich weniger für Leistungen (outputs), sondern mehr für Wirkungen (effects). Entscheidend ist daher, das Berichtswesen entsprechend den Bedürfnissen der Politik anzupassen. Ob sich die Lebensqualität in bestimmten Stadtteilen verbessert hat, ist interessanter als die Frage, wie viele Personalausweise

im letzten Jahr erstellt wurden. Ein zentrales, wenn auch bei weitem nicht das einzig wichtige Dokument ist hier der Haushaltsplan. Bei der Haushaltsaufstellung sollte die Gemeindevertretung daher kontinuierlich beteiligt sein. Der Gesamthaushalt soll sich auf die strategischen Ziele beziehen und anhand von (Wirkungs-) Indikatoren messen, ob diese erreicht wurden. Wichtig ist, dass alle Berichte der Verwaltung an den Rat einfach und klar nach strategisch-politischen Messgrößen aufbereitet sind.

Auch organisatorisch sollte die neue enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung ihren Niederschlag finden. In diesem Zusammenhang etablieren sich in anderen Ländern Strategieausschüsse, die spiegelbildlich auf die entsprechenden Verwaltungsausschüsse passen.

PolitikerInnen müssen auf ihre neue Aufgabe vorbereitet werden. Entsprechende Fortbildungen oder Planspiele in der Gemeindevertretung sind ein erster Schritt. Entscheidender ist aber, dass sich die Politik auf strategische Kernbereiche einigen kann. In den USA haben sich hierzu Ratsklausuren auch auf kommunaler Ebene als erfolgreich erwiesen.

BürgerInnenbeteiligung ist der Schlüssel

Je breiter Zielsetzungen getragen werden, desto eher werden PolitikerInnen ihre Kurzatmigkeit aufgeben. Visionen sind so wichtig wie nie. Damit kommunale Leitbilder nicht wie so oft versanden, sollte die Bürgerschaft später auch kontinuierlich und strukturell am konkreteren Zielfindungsprozess beteiligt werden. Daran anknüpfend sind Schritte in Richtung kommunaler Bürgerhaushalt von immenser Bedeutung. Aber auch die Frage, ob BürgerInnen in kommunalen Entscheidungsgremien sitzen oder Haushaltsentwürfe online abrufen können, sind wichtig. Entscheidend ist letztlich, ob den BürgerInnen eine Vielzahl an Zugangsmöglichkeiten eröffnet wird, und zwar nicht nur zum Mitentscheiden, sondern auch zum konkreten Mittun. Hier gilt es, ein bisher kaum ausgeschöpftes zivilgesellschaftliches Potenzial besser zu erschließen.

Strategische Ziele formulieren statt Produkte verwalten

Nur die Definition von Zielen und die an ihnen gemessene Überprüfung der Wirkungen des Verwaltungshandelns über vielfältige Rückkopplungskanäle schaffen letztlich den strukturellen Durchbruch, der notwendig ist für jede Reform. Ein Lernprozess, der nicht nur prüft, ob Ziele erreicht wurden, sondern auch, ob die Ziele noch die richtigen sind, ist einzig und allein über strategische Zielsetzungen anzustoßen. Genau an diesem Punkt ist jedoch auch vor übertriebenen Erwartungen zu warnen. Ziele und entsprechende Messgrößen zu finden ist ein langwieriger, auch von Rückschlägen begleiteter Weg. Konkrete Ergebnisse zeigen sich oft erst nach Jahren. Außerdem wird es nicht immer gelingen, gleich jedem strategischen Ziel gute Messgrößen zuzuordnen. Weltweit scheinen sich hier v.a. Lebensqualitäts-Indizes zu etablieren.

Umso wichtiger ist es, diesen komplizierten Prozess möglichst breit zu verankern. Wichtige Punkte in diesem Zusammenhang sind bereits angeklungen: Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung verstärken, möglichst breite Beteiligung der Zivilgesellschaft, auch an der Ressourcenverteilung usw. Auch ein organisierter Wettbewerb hilft, den strategischen Prozess zu vertiefen. Gemeint ist hier sowohl der marktliche als auch der nicht-marktliche Wettbewerb. Entscheidet sich z.B. eine Gemeinde, eine Dienstleistung durch einen alternativen Anbieter erstellen zu lassen bzw. gegen einen privaten Bieter anzutreten, ist es unerlässlich, sich vorher auf gemeinsame Standards zu verständigen. Hier sollte nicht allein der Marktpreis Kriterium sein, sondern auch qualitätspolitische Überlegungen. Das heißt, die Gemeinde sollte vorher entsprechende strategische Kompetenzen entwickeln. Als vielversprechend haben sich in diesem Zusammenhang sog. Markttests (nicht-marktlicher Wettbewerb), d.h. Benchmarking-Analysen oder Vergleichsringe mit anderen Kommunen erwiesen.

MitarbeiterInnen möglichst umfassend einbeziehen

Um den Kulturwandel auch verwaltungsintern zu verankern, sind Verwaltungsangestellte aller Ebenen intensiv am strategischen Zielentwicklungsprozess zu beteiligen. Interessante Innovationen im Ausland sind hier beispielsweise jährliche offene Treffen aller Verwaltungsangestellten mit dem Verwaltungsleiter. Zusätzlich sind auch hier möglichst vielfältige Rückkopplungskanäle zu schaffen, um kontinuierlich Verbesserungsvorschläge der VerwaltungspraktikerInnen zu erhalten. Dies kann z.B. durch Gruppengespräche der Verwaltungsangestellten erreicht werden, die in ihrer Arbeit Einfluss auf die Erreichung der Ziele in bestimmten Kernbereiche haben (sog. Strategieausschüsse).

Fazit

Vieles deutet darauf hin, dass die Ära des Neuen Steuerungsmodells nach 16 Jahren zu Ende geht. Trotz seiner Verdienste eignet es sich nicht als ganzheitliches Steuerungskonzept. Mit der Formulierung neuer Reformkonzeptionen wie der wirkungsorientierten Steuerung, dem strategischen Management oder good governance schließt Deutschland langsam zur internationalen Reformdebatte auf. Die oben benannten Baustellen bilden einige der wichtigen Anknüpfungspunkte für die Reformbestrebungen hierzulande, um der ins Stocken geratenen Verwaltungsreform neuen Schwung zu verleihen. Dabei geht es nicht darum, die Erfahrungen mit dem NSM über Bord zu werfen, seine Elemente sind ein wichtiger Bestandteil neuer, umfassenderer Konzepte. Die Diskussion um neue Wege bei der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene ist, so viel scheint sicher, eröffnet.

Quelle: Kommunalpolitische Infothek der Heinrich Böll Stiftung (www.kommunale-infothek.de)

DOKUMENT 6

Eckpunktepapier der FDP-Fraktion im Sächsischen Landtag

Eckpunktepapier (Auszüge)

Reform der Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsstruktur im Freistaat Sachsen

Dr. Jürgen Martens, MdL Innen- und Rechtspolitischer Sprecher FDP-Fraktion im Sächsischen Landtag

Dresden, den 14. Oktober 2005

I. Einleitung

Mit dem im März 2004 beschlossenen Gesetz zur Modernisierung der sächsischen Verwaltung und zur Vereinfachung von Verwaltungsgesetzen wurden über 40 Landesgesetze abgeändert, um die Verwaltungsorganisation im Aufbau zu straffen, Verfahren zu vereinfachen und Aufgaben auf die kommunale Ebene zu verlagern. Vorangegangen waren bereits Beschlüsse der Staatsregierung zu Leitlinien der Verwaltungsreform. Besondere Bedeutung kam dabei dem Umbau der Organisation der Polizei im Freistaat zu. Daneben wurden weitere Behörden organisatorisch verändert, insbesondere die fünf staatlichen Umweltfachämter und die fünf staatlichen Gewerbeaufsichtsämter den vorhandenen Regierungspräsidien zugeordnet, die Stelle für Gebietsgeologie und die drei Bergämter in jeweilige Fachbehörden eingegliedert.

Eine weitergehende Aufgabenkritik und Strukturreform der Verwaltung ist jedoch trotz des absehbaren Handlungsbedarfs unterblieben.

In der Koalitionsvereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen, und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Sachsen, über die Bildung der Staatsregierung für die 4. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages steht, dass die Staatsregierung den Prozess der Aufgabenkritik und des Aufgabenverzichts einerseits und der Privatisierung und Kommunalisierung andererseits sichtbar voranbringen wird. Die Koalitionspartner streben danach eine effiziente, transparente und bürgernahe Verwaltung in Sachsen an. Zur Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes für eine Funktional- und Verwaltungsreform hat die Staatsregierung eine Kommission eingesetzt, die bis zum 30. Juni 2005 ergebnisoffen zwei Varianten prüfen sollte:

- den weitgehenden Wegfall einer Verwaltungsebene bei umfassender Kommunalisierung der Aufgaben;

- die Bündelung auf einer Mittelebene bei gleichzeitiger Kommunalisierung weiterer Aufgaben. Die Ergebnisse dieser Kommission sollen am 18. Oktober 2005 vorgestellt werden.

Im Folgenden werden die Grundlinien einer Funktional- und Verwaltungsreform und die dafür nötigen Arbeitsschritte vorgestellt, wie sie nach den Vorstellungen der FDP-Fraktion im Sächsischen Landtag nötig sind, um die sächsische Verwaltung zu modernisieren.

Die FDP Sachsen hat bereits in ihrem 2003 beschlossenen Programm zur Landtagswahl eine Reform der Verwaltung gefordert und dazu unter anderem ausgeführt:

„Wir wollen eine moderne Verwaltung, die mit geringen Kosten ihre Aufgaben schnell und wirksam erfüllt. In Sachsen gibt es zahlreiche Probleme im Verwaltungsbereich, deren Lösung durch die Staatsregierung auf die lange Bank geschoben wird. Die sächsischen Liberalen wollen eine durchgreifende Verwaltungsreform, an deren Ende eine Stärkung der kommunalen Verwaltung und der Abbau der nicht mehr nötigen Regierungspräsidien stehen soll. Dazu wollen wir die bisherigen Aufgaben der Regierungspräsidien auf die Kreise und die überregionalen Aufgaben, wie solche der Rechtsaufsicht, den Ministerien übertragen. Die Schaffung eines Landesverwaltungsamtes wird von uns abgelehnt. Aus Gründen größerer Effizienz treten wir für eine zweckgemäße Reduzierung der Zahl der Landkreise ein, die jedoch die historischen und regionalen Strukturen berücksichtigt.“

Mit einem weiteren Beschluss ihres Landesparteitages vom 19. März 2005 hat die FDP Sachsen ihre Position in dieser Frage nochmals bekräftigt und in diesem Zusammenhang klargestellt: „Der Freistaat Sachsen kann es sich auf Dauer nicht leisten, jeden dritten Euro für die eigene Verwaltung auszugeben. Auch in den Landkreisen und Kommunen wird die Aufgabenerfüllung immer schwieriger. Angesichts der besonderen Herausforderungen in den neuen Ländern kann Sachsen mit einer mutigen Reform Vorreiter einer modernern Verwaltung in ganz Deutschland werden. Eine Verwaltungsreform ist für uns daher nicht nur Notwendigkeit, sondern sie bietet Sachsen die Chance, neue Wege zu gehen.“

Im Folgenden werden die Notwendigkeit der Reform, die Aufgabenkritik und die vorher genannten Schritte zur Umsetzung einer Verwaltungsreform mit Einzelbeispielen erläutert.

2. Notwendigkeit weiterer Reformen

Der absehbare Rückgang der Einnahmen des Freistaates Sachsen wird zwangsläufig auch die Verringerung der Beschäftigtenzahl innerhalb der staatlichen Verwaltung notwendig machen. Der bereits finanziell zwingend bedingte Personal- und Stellenabbau würde bei einer weiterhin unveränderten Anzahl von Aufgaben und einer gleich bleibenden Intensität der Aufgabenwahrnehmung zu einer nicht mehr hinnehmbaren Arbeitsverdichtung der Beschäftigten führen.

Das Erfordernis einer flexiblen und effizienten Verwaltung bedingt ebenfalls die Überprüfung des Aufgabenbestandes in der gesamten staatlichen Verwaltung des Freistaates. Dies macht es erforderlich, sämtliche von der staatlichen Verwaltung bisher wahrgenommenen Aufgaben auf ihre unabdingbare Notwendigkeit hin zu überprüfen und die Möglichkeiten zu ermitteln, staatliche Aufgabenwahrnehmung auf einen Kernbestand hoheitlicher Aufgaben zu beschränken. Die Beibehaltung freiwillig übernommener Aufgaben muss dabei besonders kritisch überprüft und an strenge Voraussetzungen gebunden werden.

Die Reform der staatlichen Verwaltung soll auch dem Ziel einer weitergehenden Deregulierung dienen und Bürokratie abbauen. Die Schwerfälligkeit großer bürokratischer Apparate und die Intransparenz der Behördenarbeit in mehreren Hierarchieebenen stehen oft in direktem Gegensatz zu den Erfordernissen einer effizienten und transparenten sowie bürgernahen Verwaltung.

Die Reform staatlicher Verwaltung muss außerdem dem Prinzip der Subsidiarität und der Kommunalisierung möglichst vieler Aufgaben Rechnung tragen.

3. Mögliche Aufgabenänderungen

Nach der aufgabenkritischen Überprüfung der Verwaltung nach einzelnen Ressorts sollen die verbleibenden Aufgaben möglichst weit gebündelt wahrgenommen werden, wodurch ein schnelleres und flexibleres Handeln erreicht werden soll. Zugleich wird damit erreicht, dass Doppelzuständigkeiten abgebaut werden.

1.) Privatisierung von Verwaltungstätigkeiten

Hier sind Aufgabenzuständigkeiten zu nennen, deren Erfüllung nicht zwingend hoheitliches Handeln voraussetzt, sondern auch im Rahmen privatwirtschaftlich organisierter Strukturen erledigt werden kann. Ziel ist dabei neben der Entlastung staatlicher Stellen von der Aufgabenwahrnehmung die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Interesse der betroffenen Bürger.

Bei der Privatisierung von Aufgaben ist dabei grundsätzlich der wirksamen Überführung von Tätigkeiten in privatrechtlich organisierte Einheiten der Vorzug gegenüber der Schaffung nichtselbständiger staatlicher Hierarchieebenen und Betriebsformen zu geben. Die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen so genannter Staatsbetriebe wird dabei kritisch gesehen, während die Aufgabenwahrnehmung in Form von Gesellschaften nach Privatrecht oder zumindest durch Anstalten öffentlichen Rechts zu besserer Kontrollierbarkeit, Transparenz und verbesserten Möglichkeiten einer späteren vollständigen Privatisierung führt.

Beispiele für die Privatisierung von Aufgaben sind

- die Übertragung von Beratungsaufgaben im Bereich der Ämter für Landwirtschaft auf private Unternehmen,

- die Übertragung von Trinkwasserbeprobungen und -untersuchungen der Gesundheitsämter auf Private,
- die Übertragung von Aufgaben des Staatsbetriebes „Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen“ auf private Stellen, die lediglich noch vom Ministerium zuzulassen sind,
- die Übertragung von Untersuchungsaufgaben der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen in Sachsen auf Private,
- die Erledigung von Beschaffungsaufgaben für Ministerien durch private Unternehmen etwa im Bereich allgemeine Verwaltung sämtlicher Ministerien.

2.) Zusammenfassung von Verwaltungstätigkeiten

Soweit Leistungen nicht vollständig privatisiert werden können, sind Aufgaben zumindest so zusammenzufassen, dass Doppelzuständigkeiten und mögliche Kompetenzüberschneidungen verschiedener Verwaltungsebenen verhindert werden. Dabei ist insbesondere auch die Verringerung von Hierarchieebenen im Sinne einer flachen Verwaltungsstruktur anzustreben.

Zugleich ist daraufhin zu wirken, dass staatliche Sonderbehörden zusammengefasst und enger an die Verantwortungsbereiche der für sie zuständigen Ministerien herangeführt werden, soweit ihre Aufgaben nicht ohnehin im Rahmen einer weitgehenden Kommunalisierung von Aufgaben den Landkreisen bzw. Gemeinden und Städten übertragen werden.

Denkbar ist dabei

- der Entfall der Regionalschulämter durch Zugliederung in das Sächsische Staatsministerium für Kultus,
- die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die die Aufgabe der Straßenbauverwaltung sowohl für den Freistaat, wie auch für Landkreise und Kommunen übernehmen kann,
- die Zusammenfassung der vorhandenen Landwirtschaftsbehörden - Landesanstalt für Landwirtschaft und Abteilung VIII des Regierungspräsidiums Chemnitz - mit dem Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG).

3.) Kommunalisierung von Verwaltungstätigkeiten

Ein weiteres Anliegen einer Verwaltungsmodernisierung ist die Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf ortsnahe Dienststellen, die Entscheidungen möglichst schnell und vor Ort treffen sollen. Dies verlangt ebenso wie der Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns nach einer möglichst weitgehenden Kommunalisierung von Aufgabenwahrnehmungen.

Die Kommunalisierung wesentlicher Aufgaben ist dabei denkbar im Bereich der

- Aufgabenwahrnehmung für die Umweltüberwachung,
- Gewerbeaufsicht einschließlich der Ausführung handwerklicher Regelungen (Ausübungsberechtigungen/Ausnahmebewilligungen),
- Aufgaben der Sozialverwaltung, Versorgung und Familienförderung.
- Aufgaben der Ämter für Ländliche Entwicklung im Bereich der Neuordnungsverfahren nach Landwirtschaftsanpassungsgesetz und Flurbereinigungsgesetz.

Soweit staatliche Aufgaben auf die Landratsämter übertragen werden, sind Landratsämter als Teil der staatlichen Verwaltung, vergleichbar den unteren Verwaltungsbehörden in anderen Bundesländern, tätig. Der daraus folgenden Doppelnatur der Landratsämter als staatliche Behörden und Selbstverwaltungskörperschaften müsste ebenfalls durch den Gesetzgeber Rechnung getragen werden.

4.) Auflösung der Regierungspräsidien

Die absehbaren Entwicklungen auf dem Gebiet der Staatsfinanzen, die demografische Entwicklung, aber auch die stetig verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten und das allgemein anerkannte Ziel der Zusammenführung von Hierarchieebenen machen die grundsätzliche Neuordnung des bisher dreistufigen Verwaltungsaufbaus und die Einrichtung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus im Bereich der staatlichen Verwaltung in Sachsen erforderlich. Dabei erscheint es möglich und auch sinnvoll, die bisher vorhandenen drei Regierungspräsidien aufzulösen und deren Aufgaben soweit wie möglich zu kommunalisieren.

Die Kommunalisierung kann dabei insbesondere für bisher von den Regierungspräsidien wahrgenommene Vollzugsaufgaben angestrebt werden, während weitergehende Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten der Regierungspräsidien den jeweils zuständigen Ressortministerien zugeordnet werden könnten.

Als Aufgaben, die den Landkreisen übertragen werden können, sind zu nennen:

- Zuständigkeiten des Regierungspräsidiums im Bereich des Wasserrechts, etwa zur wasserrechtlichen Zulassung von Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe nach § 52 Sächsisches Wassergesetz,
- Planfeststellung für den Gewässerausbau, Deich- oder Dammbauten nach § 31 WHG - § 82 Sächsisches Wassergesetz,
- Genehmigung von Friedhöfen nach § 1 Abs. 3 Sächsisches Bestattungsgesetz,
- Genehmigungen von Vorhaben an Kulturdenkmalen, Arbeiten in Grabungsschutzgebieten oder die Erteilung von Befreiungen nach § 23 Sächsisches Denkmalschutzgesetz,

- Überwachungsaufgaben Betriebs- und Arbeitsmittelsicherheit,
- Arbeitsschutz auf Baustellen,
- Vollzugsaufgaben in den Bereichen Städtebauförderung, Wohnungswesen, und Straßenbau,
- Straßenbetrieb- und Brückenbauaufsicht,
- Überwachung Personen- und Güterverkehr,
- Vollzugsaufgaben Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung.

Die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Landratsämter bedeutet dabei nicht, dass sämtliche Leistungen von allen Landratsämtern erbracht werden müssen. So können beispielsweise für Aufgaben, die nur geringen Arbeitsanfall verursachen oder besondere technische Anforderungen stellen, Vereinbarungen getroffen werden, wonach die Dienststelle eines Landratsamtes für das Gebiet mehrerer Landkreise zuständig sein soll.

Grundsatzangelegenheiten der vorstehenden Bereiche wären dagegen von den jeweiligen Ressortministerien zu übernehmen.

Aufgaben, die ebenfalls landesweit durch die Fachministerien erledigt werden können, sind beispielsweise

- Planfeststellungen, soweit Umweltverträglichkeitsprüfungen erforderlich sind,
- die Genehmigung, Planfeststellung und Zulassungen für die Errichtung und den Betrieb von Seilbahnen (bisher Regierungspräsidien § 18 Landesseilbahngesetz),
- Aufgaben der Rechtsaufsichtsbehörde für Landkreise und kreisfreie Städte,
- Bearbeitung von Widerspruchsverfahren kreisangehöriger Gemeinden,
- Rechtsaufsicht über Zweckverbände.

Die Erledigung von komplexen Verwaltungsverfahren, etwa Genehmigungen nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Genehmigungsverfahren nach Luftverkehrsgesetz oder Atomgesetz wären also zentral durch das jeweilige Ministerium für das Gebiet des Freistaates Sachsen zu erledigen.

4. Reform der kommunalen Verwaltungsstruktur

Mit der beschriebenen Verlagerung von zahlreichen bisher staatlich wahrgenommenen Aufgaben auf die kommunale Ebene ist zugleich auch die Notwendigkeit der Umgestaltung der Landratsämter im Hinblick auf die Wahrnehmung staatlicher Verwaltung gegeben.

Die Erledigung von zahlreichen Vollzugsaufgaben mit überörtlichem Bezug, etwa die Überprüfung von einigen wenigen technischen Anlagen, die besondere Fachkenntnisse erfordern, oder die Erledigung der Fördermittelvergabe für kleine und mittlere Unternehmen, erfordert das Bereithalten entsprechend qualifizierten Personals und in einigen Fällen besonderer technischer Einrichtungen.

Die vorgesehene Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben auf die jetzt vorhandenen 22 Landkreise wäre mit einem unvertretbar hohen Aufwand bei den Landkreisen verbunden. Die Kommunalisierung in derartigen Strukturen würde zu einer Erhöhung der Anzahl der mit der Aufgabenerledigung der bisherigen Regierungspräsidien befassten Mitarbeiter führen und möglicherweise Einschränkungen der Arbeitsqualität mit sich bringen.

Ziel der Reform ist die Verschlanung und Effizienzsteigerung der Verwaltung bei gleichzeitiger Reduzierung staatlicher Aufgaben und eine Stärkung der Selbstverwaltungskompetenz der Kommunen und Landkreise. Die Straffung von Verfahren soll Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren schneller und einfacher machen. Die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene soll insgesamt zu einer Stärkung der unteren Verwaltungsebene führen.

Damit dies erreicht und zugleich die angestrebten Einspareffekte verwirklicht werden können, ist daher die Neugliederung der unteren Verwaltungsebenen anzustreben. Dies betrifft mittelfristig die Veränderung der bisherigen Landkreisstruktur. Langfristig wäre zudem bei einer weitergehenden Kommunalisierung von Aufgaben auch über eine Neugliederung der Gemeindebestände nachzudenken.

Ziel der Neustrukturierung von Verwaltungseinheiten ist dabei in verwaltungstechnischer Hinsicht die Optimierung der Abläufe bei gleichzeitig möglichst kosteneffizienten Verwaltungsebenen.

Die effiziente Aufgabenerfüllung der benannten kommunalisierten Aufgaben der Regierungspräsidien würde die Übertragung dieser Aufgaben auf Landkreise erfordern, die eine Größe von rund 250.000 Einwohnern erreichen. Bei der gegenwärtigen Bevölkerungsverteilung in Sachsen würde dies eine Reduzierung der vorhandenen Anzahl der Landkreise auf zehn bis zwölf Landkreise bedeuten. Auch der Status einer kreisfreien Stadt muss danach an das Erreichen einer vergleichbar großen Einwohnerzahl gebunden werden. In der Folge hat dies eine Reduzierung der Zahl kreisfreier Städte auf drei, nämlich die Großstädte Dresden, Leipzig und Chemnitz, zur Folge. Die bisher kreisfreien Städte wären den sie umgebenden Kreisen zuzuordnen.

Die Frage des Gebietsbestandes der veränderten Landkreise wird dabei zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht angesprochen, da zunächst Klarheit über den Aufgabenbestand der staatlichen Verwaltung hergestellt werden muss.

DOKUMENT 7

Positionspapier

der Gewerkschaft der Sozialverwaltung (GdV) - Landesverband Sachsen - zu den Vorschlägen der Expertenkommission zur Verwaltungsreform in Sachsen vom 18. Oktober 2005

Dresden, 07.11.2005

Präambel

1. Ausgehend von den Erfahrungen in den alten Bundesländern, wurde mit der Wende in Sachsen eine moderne Landessozialverwaltung aufgebaut.
2. Im SLFS und den ÄFS werden unter der Verantwortung des Freistaates Sachsen stehende soziale Aufgaben gebündelt, effizient und in hoher Qualität vollzogen.
3. Die so gewachsene Struktur findet bundesweite Anerkennung bei Sozialverbänden und Experten und diene nicht zuletzt als Modell für eine Reform der Bayerischen Sozialverwaltung in diesem Jahr.
4. Spezialisierungsgebote, die Notwendigkeit eines Höchstmaßes an landeseinheitlicher Erledigung und rechtliche Vorgaben machen auch in Zukunft einen gebündelten Aufgabenvollzug unabdingbar.
5. Eine Kommunalisierung der Landessozialverwaltung – in welcher Form auch immer – wird abgelehnt.
6. Die Einheit von Dienst- und Fachaufsicht ist zu erhalten!
7. Gerade in einer Zeit gewaltiger sozialer Umbrüche darf sich der Freistaat Sachsen nicht aus seiner sozialen Verantwortung zurückziehen.
8. Vor dem Hintergrund einer zurückgehenden Bevölkerungszahl und immer enger werdender finanzieller Spielräume der Öffentlichen Hand ist die GdV bereit, sich im bereits angelaufenen Organisationsentwicklungsprozess mit ihrer Fachkompetenz einzubringen.
9. Ausgangspunkt von Reformüberlegungen muss eine Aufgabenkritik sein. Es darf keine Reform der Reform wegen geben!

Positionen der GdV im Einzelnen:

Die folgenden Positionen sind Kern der ganzheitlichen Vorstellungen des GdV Landesverbandes Sachsen zu den Vorschlägen der Expertenkommission.

- Gute Gründe für den Erhalt der bisherigen Struktur
 - **Soziale Entschädigung:** bundesgesetzliche Verpflichtung der Länder, Versorgungs- und Landesversorgungsämter vorzuhalten; hoher Spezialisierungsgrad der Beschäftigten bereits jetzt (Bundesversorgungsgesetz, einzelne Nebengesetze, Heil- und Krankenbehandlung, Orthopädische Versorgungsstelle)
 - **SGB IX (Feststellungs- und Ausweiswesen):** Entkommunalisierung 1974, um einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten; identische Beurteilungsmaßstäbe wie im Bereich soziale Entschädigung; negatives Ergebnis des Kommunalisierungsgutachtens von NRW
 - **SGB IX (Integrationsamt und Zweigstellen):** enge Verzahnung der Bereiche Kündigungsschutz und Verwendung der Ausgleichsabgabe lassen Trennung nicht zu; zu kleine Einheiten bei Kommunalisierung; Zuordnung zum KSV verhindert Ortsnähe; Synergien mit Versorgungsamt und Ärztlichem Dienst gingen verloren
 - **Kriegsopferfürsorge (Hauptfürsorgestelle und Zweigstellen):** Kommunalisierung führt zu Einheiten von Bruchteilen von VZÄ; Zuordnung zum KSV verhindert Ortsnähe; Synergien mit Versorgungsamt und Ärztlichem Dienst gingen verloren
 - **Erziehungsgeldgesetz:** negatives Ergebnis des Kommunalisierungsgutachtens von NRW
 - **Ärztlicher Dienst:** hochspezialisierte Begutachtungskriterien, die von keinem anderen medizinischen Dienst vollzogen werden; Bündelung von Begutachtungen nach SGB IX und SozE; Zugriffsmöglichkeit für Gutachten im Rahmen der Kriegsopferfürsorge und im Bereich des Integrationsamtes
 - **Landesjugendamt:** Angliederung an KSV führt zu Interessenkonflikten, da das LJA zum Teil Aufsichtsaufgaben über kommunale Jugendämter inne hat
- **Mittelebene (strategische Aufgaben) – Ämter (operative Aufgaben)**
Strikte Trennung in der Zuweisung strategischer und operativer Aufgaben. Größtmöglicher Aufgabenvollzug im Rahmen der ganzheitlichen Sachbearbeitung in den Ämtern. Steuerung, Grundsatzarbeit und Widerspruchs- sowie Klageverfahren in der Mittelebene.

- **Aufgabenzuwachs**

Es ist zu prüfen, welche weiteren unter der Verantwortung des Freistaates Sachsen stehenden (und verwandten) Aufgaben der Landessozialverwaltung übertragen werden können. Hierfür kommen beispielsweise Heimaufsicht, Kindergeld, Widerspruchsverfahren nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und Gleichstellungsverfahren nach §68 Abs. 2 SGB IX in Frage.

- **Schwerpunktämter**

Es ist zu prüfen, ob relativ kleine Organisationseinheiten, die in allen drei Ämter vorgehalten werden und ein hohes Maß an Fachwissen verlangen, bei einem Amt konzentriert werden können. Beispielweise könnte der Vollzug des § 8 I a BVG in einem solchen Schwerpunktamt als „Regressstelle“ konzentriert werden.

- **Zentrale Ressourcenverwaltung**

Es ist zu prüfen, inwieweit Querschnittsaufgaben (Haushaltsvollzug, Personalverwaltung, IT) zentralisiert werden können und damit zu einer Zentralisierungsrendite führen.

Ausgehend von diesen Positionen wird die GdV im weiteren Verfahren Vorschläge unterbreiten, wie aus der Sicht der Fachgewerkschaft Fragen zur Aufgabenkritik und zum Organisationsentwicklungsprozess zu beantworten sind.

GdV Sachsen – „Soziale Vielfalt, Kompetenz aus einer Hand!“

Der Landeshauptvorstand der Gewerkschaft der Sozialverwaltung – GdV

Marion Geiling

Kerstin Moritz

Birgit Frick

André Reichenbächer

Andreas Gierth

Michael Welsch

DOKUMENT 8

Beschluss der Kreiskonferenz von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen am 19. November 2005 in Löbau

Maßstäbe der sächsischen Bündnisgrünen für die Verwaltungsreform in Sachsen

Die von der Staatsregierung eingesetzte Kommission zur Reform der sächsischen Verwaltung hat am 18. Oktober 05 einen umfangreichen Bericht vorgelegt. Die CDU - SPD-Koalition plant, sich bis Jahresende für „Eckpunkte“ einer Verwaltungsreform zu entscheiden. Es ist zu befürchten, dass der notwendige Diskussionsprozess über die Ziele der gesamten Reform und die Notwendigkeit einzelner Maßnahmen auf diese Weise zu kurz kommt.

So geht es im Kern nicht um eine Kreisgebietsreform, sondern um die Frage der generellen Eingliederung vieler Sonderbehörden in die allgemeine Staatsverwaltung und die Übertragung von Aufgaben an Landkreise und Gemeinden.

Wir sächsischen Bündnisgrünen verschließen uns nicht der Einsicht, dass demographischer Wandel und Wegfall des Solidarpaktes II eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen und der Anzahl ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfordern. Diesem Diskussionsprozess stellen wir uns ergebnisoffen.

Dabei halten wir an unseren Zielen fest:

Wir wollen die kommunale Selbstverwaltung stärken und diejenigen Verwaltungsleistungen, die Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Institutionen brauchen, örtlich verankern. Das Erbringen von Verwaltungsaufgaben in den Gemeinden, Städten und Landkreisen ermöglicht orts- und zeitnahe Kontrolle durch die gewählten Mitglieder von Gemeinde- und Kreisträten. Politische Entscheidungen können im kommunalen Raum besser diskutiert und verstanden werden; Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger ist hier auf effiziente Weise möglich. Diese Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung wächst noch durch das begrüßenswerte Fortschreiten der europäischen Integration und die längst anstehende Föderalismusreform.

Für die Aufgaben der staatlichen Verwaltung halten wir an einer gemeinwohlorientierten Erfüllung von Aufgaben auch in solchen Bereichen fest, die von konservativ - neoliberaler Seite gern als unnötig und gar schädlich angesehen werden. Der Bericht der Verwaltungsreformkommission ist generell von der Tendenz getragen, ganze Verwaltungsbereiche für mehr oder weniger unnötig zu halten.

Wir halten es beispielsweise für falsch, generell staatliche Beratungs- und Forschungstätigkeit aus dem Katalog staatlicher Aufgaben zu streichen. Denn dadurch verlöre der Freistaat Sachsen politische Handlungsmöglichkeiten, die er dringend braucht - z. B. für Wirtschaftsförderung oder Gesundheitspolitik. Auch bestimmte Vorschläge zur Eingliederung und Kommunalisierung von Sonderbehörden wie z. B. der Umweltverwaltung droht zu einer weiteren Schwächung der Aufgabenerfüllung in diesem Bereichen zu führen. Vor diesem Hintergrund werden die sächsischen Bündnisgrünen die Verwaltungsreform an folgenden Maßstäben messen:

I. Stärkung der demokratischen Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung dringend notwendig

Eine Verwaltungsreform muss die - erst 1990 bei uns wieder eingeführte - kommunale Selbstverwaltung stärken. Daher begrüßen wir im Grundsatz die Vorschläge der Verwaltungsreformkommission zur Übertragung staatlicher Aufgaben an Kreise und Gemeinden. Die Überlegung, die staatliche Aufsicht im Grundsatz auf eine Rechtsaufsicht zurückzunehmen, ist im Ansatz richtig.

Allerdings bedürfen sowohl die Frage der Übertragbarkeit von Aufgaben als auch die Frage der Intensität der Kommunaufsicht einer vertieften Diskussion für jede einzelne Aufgabe. Dies hat die Kommission nicht geleistet. Wir erwarten, dass die Staatsregierung vor endgültigen Entscheidungen genau analysiert und darstellt, wie sich eine Aufgabenübertragung auswirkt.

Ein Hauptmangel des Kommissionsberichts ist, dass demokratische Steuerung und Legitimation der kommunalen Ebene vollständig ausgeblendet werden. Eine „Verwaltungsreform“ ohne Betrachtung der Rechte von Bürgerinnen und Bürger sowie der von ihnen gewählten Vertreterinnen und Vertreter in den Gemeinde- und Kreisräten läuft aber leer.

Gerade auf der Kreisebene - welche die Kommission zuerst durch Übertragungen stärken will - wird die demokratische Mitwirkung der Kreisbevölkerung z. B. durch die Möglichkeit der Mitgliedschaft von Bürgermeistern im Kreistag geschwächt.

Wir fordern daher, dass im Rahmen der von der Staatsregierung geplanten Zusammenlegung der Gemeinde- und der Landkreisordnung zu einer Kommunalverfassung die demokratischen Mitwirkungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie die Kontrollrechte von Ratsmitgliedern ausgebaut werden.

Beispiele für diesen Reformbedarf sind:

- mehr Rechte auf Einwohnerbeteiligung bei der Planung kommunaler Anlagen und vor der Entstehung von Abgabepflichten

- mehr Informations- und Kontrollrechte der Bürgerinnen und Bürger durch Akteneinsicht
- niedrigere Quoren für Bürgerbegehren und Gültigkeit von Bürgerentscheiden; Gewährleistung der Neutralität der Verwaltung bei Bürgerentscheiden
- mehr Kontrollmöglichkeiten für gewählte Ratsmitglieder
- stärkere Minderheitenrechte in Gemeinde- und Kreisräten
- kürzere Amtszeiten und leichtere Abwahlmöglichkeiten für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte.

2. Eingliederung von Sonderbehörden

Hauptvorschlag der Kommission ist das Zusammenlegen und Eingliedern bisheriger Sonderbehörden in die staatliche Kernverwaltung, vor allem die Regierungspräsidien. Wir fordern hierzu eine genaue Überprüfung und Abwägung, welche Sonderbehörden zur qualitätvollen Erfüllung staatlicher Aufgaben weiterhin notwendig sind. Eine Ausdünnung der Qualität fachlicher Entscheidungen durch die Hintertür des Zusammenlegens von Behörden akzeptieren wir nicht – z. B. in Umwelt-, Natur- und Denkmalschutz.

Die durch die Zusammenlegungen tatsächlich erzielbaren Einsparungen wurden nicht geprüft. Die Kommission setzte lediglich eine pauschale Kosteneinsparung von 15% an. Diese soll durch Wegfall der Stellen für Organisation, Personal und Haushalt der eingegliederten Stelle entstehen, wenn solche Aufgaben vollständig von der aufnehmenden Verwaltungsstelle übernommen werden. Jedoch steigt der interne Organisationsaufwand der aufnehmenden Stelle mit der Eingliederung. Aus diesem Grund könnte sich eine pauschale Einsparungsprognose als Milchmädchenrechnung entpuppen. Wir fordern daher vor einer Eingliederungsentscheidung einen genauen Nachweis, dass die Einspareffekte auch tatsächlich zustande kommen.

3. Abschaffen oder Beibehalten der Regierungspräsidien?

Die Kommission schlägt in ihrem favorisierten Modell B („12 + 3“) das Beibehalten der Regierungspräsidien vor. Sonderbehörden sollen eingegliedert und etwa ebenso viele Aufgaben aus den Regierungspräsidien auf die Kreisebene übertragen werden.

Wir stehen dem Beibehalten der Regierungspräsidien seit langem kritisch gegenüber. Hintergründe sind die Erfahrung des Hineinregierens in kommunale Belange, die dünne demokratische Legitimation und Kontrolldefizite bei der Arbeit der Regierungspräsidien.

Ein Abschaffen der Regierungspräsidien würde im Kern einen zweistufigen Verwaltungsaufbau nach sich ziehen: den Ministerien stünden nur noch die Kreis- und

Gemeindeverwaltungen gegenüber. Zugleich würden aber solche, bisher den Regierungspräsidien zugeordnete Aufgaben wie umfangreiche Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren, Widerspruchsverfahren und Kontrolle der kommunalen Haushalte nicht wegfallen. Derartige Aufgaben müssten dann entweder auf die Kreis- oder die Ministerialebene verteilt werden.

Aufgrund der Komplexität und Kontrollfunktion bestimmter Aufgaben müssten diese in die Ministerien gehen. Es muss geprüft werden, ob das nicht zu einer zu starken Aufblähung der Ministerialverwaltung führen würde. Mit der Bewertung der vorhandenen Ministerialverwaltung hat sich die Kommission aus unserer Sicht jedoch bislang nicht tief genug auseinander gesetzt.

Sollten die meisten Aufgaben aber in die Kreisebene verlagert werden, müssen deren Verwaltungen so vergrößert werden, dass sie die Spezialaufgaben erfüllen können.

4. Einbeziehung der Föderalismusreform, Notwendigkeit der Finanzierung neuer kommunaler Aufgaben durch den Freistaat Sachsen

In die Neuordnung der Verwaltungs- und Selbstverwaltungsaufgaben müssen unbedingt die aktuellen Überlegungen zur Föderalismusreform auf Bundesebene einbezogen werden.

Neue Aufgaben sollten vorrangig durch Städte und Landkreise oder andere Träger der kommunalen Selbstverwaltung übernommen werden, wenn intensive örtliche Bezüge bestehen - wie z.B. Aufgaben aus der Schul- und Umweltverwaltung (z. B. bei Entscheidungen über Ausnahmegenehmigungen zum Besuch einer anderen Schule als der des Wohnortschulbezirkes innerhalb des Gemeindegebietes oder Erarbeitung von Luftreinhalteplänen in großen Kommunen).

Unabdingbar ist dabei allerdings, dass die Aufgabenübernahme durch die Kommunen konsequent gegenfinanziert wird - so wie es Artikel 85 II der sächsischen Verfassung zwingend vorschreibt. Ansonsten droht die kommunale Selbstverwaltung mangels Finanzierung ihrer Aufgaben weiter ausgehöhlt zu werden.

5. Flächenreform der Kreise nur mit vertiefter Prüfung, Ablehnung des Regionalkreismodells

Die Reformkommission schlägt als Schritt nach Eingliederung und Kommunalisierung von Behörden eine Kreisgebietsreform vor. Die bisher kreisfreien Städte Plauen, Zwickau, Hoyerswerda und Görlitz sollen in die umliegenden Kreise eingegliedert werden und nur Dresden, Leipzig und Chemnitz kreisfrei bleiben. Als neue Einwohnerrichtzahl werden 200.000 Einwohnerinnen und Einwoh-

ner je Kreis angesetzt. Dann müssten sich in der Regel zwei Kreise zu einem zusammenschließen.

Die Kommission glaubt, dass die neu auf die Kommunen übertragenen Aufgaben nur mit höherer Verwaltungskraft der Kreise bewältigt werden könnten und daher eine Zusammenlegung der Kreise unumgänglich sei. Anscheinend sollen die kommunalisierten Aufgaben das Zuckerbrot sein, um die Kreise zum Zusammenschluss zu veranlassen. Allerdings erscheint uns eine mangelhafte Verwaltungskraft der bisherigen Landkreise für diese Aufgaben nicht genügend nachgewiesen. Auch hier lässt der Bericht die notwendige Konkretheit vermissen.

Solange die Notwendigkeit einer Zusammenlegung nicht tiefer nachgewiesen ist, sind Zwangszusammenlegungen schwer zu begründen. Es muss verhindert werden, dass wesentliche Vergrößerungen des Kreisgebietes die Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Verwaltung schwächt, die Ortsnähe der Verwaltungen ausdünnt und die demokratische Mitwirkung der Einwohnerinnen und Einwohner erschwert.

Aus diesen Gründen lehnen wir auch das Regionalkreis - Modell mit nur 5 Regionen ab. Sie würde nicht nur zu einer Einkreisung von Dresden, Leipzig und Chemnitz führen, sondern die Selbstverwaltung vor Ort in eine Art von Teil - Ländern verändern. Die Selbstverwaltung würde so entscheidend geschwächt; örtliche Bezüge und Bürgernähe würden verloren gehen und die entstehenden Kreistage würden den Charakter eines verkleinerten Landtages annehmen.

DOKUMENT 9

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag,
DRUCKSACHE 4 / 3536

Verwaltungsreform in Sachsen

Der Landtag möge beschließen, die Staatsregierung wird ersucht,

vor einem Wegfall staatlicher Aufgaben, der Eingliederung bestehender Behörden oder der Schließung von Behördenstandorten („Bündelung“), der Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene („Kommunalisierung“) oder der Zusammenlegung von Kreisen (Kreisgebietsreform)

I. Leitbild

1. sich zu dem Leitbild einer durch demokratisch gewählte Organe gesteuerten und kontrollierten, in ihren Leistungen bürger- und ortsnahe sowie sich in ihrer Entscheidungsqualität stetig verbessernden und sparsamen Verwaltung zu bekennen, und
2. den Landtag und die Öffentlichkeit durch Vorlage der unter II und III geforderten Untersuchungen sowie der unter IV und V geforderten Gesetzesvorschläge in den Prozess der Entscheidungsfindung zur Verwaltungsreform einzubeziehen, und daher

II. Öffentliche Aufgaben-Datenbank

3. sämtliche Aufgaben, die von Behörden des Freistaats ausgeführt werden, in einer Datenbank zu sammeln, nach Kriterien der Organisationstypen, der Art der Aufgaben, der Ziele und der Instrumente zu ordnen und diese Datenbank zu veröffentlichen,
4. auf Grundlage dieser Sammlung und Ordnung der Aufgaben Vorschläge für den Wegfall von Aufgaben, für die funktionale Privatisierung sowie die Bündelung und Kommunalisierung von Aufgaben vorzulegen,
5. die Ministerialverwaltungen in die Aufgabenkritik mit einzubeziehen und dort Einsparpotentiale ebenfalls zu prüfen,
6. sich zu dem Grundsatz zu bekennen, dass die Gewährleistung von Beratungsleistungen sowie die Vergabe von Aufträgen in der Grundlagenforschung wichtige Instrumente staatlichen Handelns sind und diese Aufgaben daher nicht generell entfallen können,

7. die Sächsische Landesstiftung Umwelt und Naturschutz als Zuwendungsstiftung zu erhalten, um weiterhin Gelder Dritter für den Umwelt- und Naturschutz in Sachsen einzuwerben,

II. Mobilisierung ablauforganisatorischer Deregulierungs- und Beschleunigungspotentiale

8. die verwaltungsinterne Ablauforganisation (etwa Aktenlauf) und verwaltungsinterne Beteiligung anderer Behörden, die Anwendung beschleunigender Verfahren wie Scoping (§ 71 c Abs.2 VwVfG), Sternverfahren (§ 71 d VwVfG), Projektgruppen oder Antragskonferenz (§ 71 e VwVfG) darzulegen und auf Bündelung und Beschleunigung bei gleicher Qualität der Verwaltungsleistung zu prüfen,

III. Nachweis der Stelleneinsparpotentiale

9. eine behördengenaue und aufgabenfeine Berechnung der vor dem Hintergrund der bestehenden Stellenstrukturen realistisch zu erwartenden Einsparungen von Stellen für Organisation, Personal und Haushaltsführung vorzulegen, die durch die vorgeschlagenen Eingliederungen von Behörden in andere Behörden sich ergeben sollen,

10. darzulegen,

- a) wieso die Verwaltungskraft der bestehenden 22 Landkreise sowie der 7 Stadtkreise nicht ausreichen soll, um die zur Kommunalisierung vorgeschlagenen staatlichen Aufgaben zu erfüllen,
- b) umgekehrt aber die Verwaltungskraft von dann 12 Landkreisen und 3 Stadtkreisen zur Kommunalisierung ausreichen soll und dazu
- c) die vor dem Hintergrund der bestehenden Stellenstrukturen realistisch zu erwartenden Einsparungen von Stellen für Organisation, Personal und Haushaltsführung sowie der Synergie- und Skalierungseffekte aufgabenfein und behördengenau zu berechnen und vorzulegen, die sich durch die vorgeschlagenen Eingliederungen von Behörden in andere Behörden ergeben sollen,

IV. Lokale Verankerung von Verwaltungsstellen

11. a) diejenigen Mittelzentren und ihre Aufgaben, in denen Verwaltungsstellen neben der am Kreisverwaltungssitz aufrecht erhalten werden, gesetzlich festzulegen sowie
- b) die Orte der örtlichen Bürgerbüros sowie deren Verwaltungsdienstleistungen, die sie als Mindeststandard erbringen, gesetzlich festzulegen, sowie

12. das Regionalkreismodell mit fünf Großkreisen unter Einschluss der Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz nicht weiter zu verfolgen,

V. Stärkung der demokratischen Steuerung und Kontrolle

13. die demokratische Steuerung und Kontrolle der Kreistage und Gemeinderäte zu stärken
- a) durch eine Erhöhung der Sitze im Kreistag, die das bisherige Proportionalverhältnis zwischen Bürger und gewähltem Kreisrat aufrecht erhält, wenn die Anzahl der Kreise verkleinert wird,
 - b) durch eine Klarstellung des Befassungsrechts des Kreistags mit allen Themen,
 - c) durch eine Stärkung des Ehrenamts mit Hilfe einer gesicherten, angemessenen Finanzierung der Fraktionsarbeit,
 - d) durch eine Ausweitung der Steuerung und Kontrolle des Kreistags in allen kommunalisierten, nicht zwingend staatlichen Angelegenheiten in dem Maße, wie der Freistaat seine Fach- und Rechtsaufsicht zurücknimmt.

Begründung:

I. Leitbild

Der Landtag sollte sich vor einer Verwaltungsreform zuerst zu dem Leitbild einer demokratisch gesteuerten und kontrollierten Verwaltung bekennen, die ihre Verwaltungsleistungen orts- und bürgernah anbietet, sowie sich in ihrer Entscheidungsqualität stetig verbessert und natürlich sparsam wirtschaftet. Alle Einzelmaßnahmen sind dann an diesen Kriterien zu messen.

II. Aufgaben-Datenbank

I. Sammlung und Ordnung in einer Aufgaben-Datenbank

Der Bericht der Verwaltungsreformkommission führt aus, dass der richtige Weg einer Aufgabenkritik die Erfassung der mehrere Tausend Einzelaufgaben ist, die von Behörden des Freistaats wahrgenommen werden. Diese Aufgaben sollten in einer Aufgaben-Datenbank zusammengefasst werden. Die Kommission verweist ausdrücklich auf das Beispiel von Nordrhein-Westfalen, das 4500 Aufgabendatensätze ermittelt hat (vgl. Anlage 3 des Kommissionsberichts).

Der Beschlusspunkt verpflichtet die Staatsregierung eine Aufgabendatenbank zu erarbeiten und auf dieser Grundlage Vorschläge zum Aufgabenwegfall, zur funktionalen Privatisierung (Aufgabenerfüllung durch Private unter Beibehaltung

der staatlichen Gewährleistungspflicht) sowie zur Bündelung und Kommunalisierung zu machen.

2. Ministerialverwaltung

Die Kommission hat die Ministerialverwaltungen nicht auf Einsparpotentiale geprüft, stellt aber zugleich fest, dass Sachsen „mit einem Schlüssel von 0,64 Stellen auf Tausend Einwohner über eine eher große Ministerialverwaltung“ verfüge (Bericht S.165). Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Ministerialverwaltung vom Stellenabbau ausgenommen werden sollte, wenn dies bei allen anderen Verwaltungszweigen und -ebenen geschieht.

3. Beratung und Grundlagenforschung

Der Kommissionsbericht empfiehlt den Wegfall staatlicher Grundlagenforschung als staatliche Aufgabe. Die „angewandte Forschung“ soll in einem Staatsbetrieb zusammengefasst werden (Bericht S.52). Der Wegfall der Grundlagenforschung wird mit der verfassungsrechtlich vorgegebenen Eigenart der Grundlagenforschung als „weisungsfrei und ergebnisoffen“ begründet. Diese Sichtweise verkennt, dass der Staat auch Grundlagenforschung zu seiner eigenen Beratung und Vorbereitung der Entscheidungsfindung benötigt. Zu diesem Zweck vergibt er Forschungsvorhaben an Dritte. Eine Ausgliederung der Grundlagenforschung aus dem staatlichen Aufgabenkatalog ist daher nicht sachgerecht. Entsprechendes gilt für die staatliche Beratungstätigkeit.

4. Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt

Der Kommissionsbericht spricht sich für die Abschaffung der Landesstiftung aus. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso sich der Freistaat der Möglichkeit begeben sollte, Gelder von Dritten für den Umwelt- und Naturschutz durch Spenden zu mobilisieren. Daher ist eine entsprechende Willensbekundung des Landtages zum Erhalt dieser Zuwendungsstiftung erforderlich.

III. Optimierung der Ablauforganisation der Verwaltung

5. Neben der fehlenden Aufgabenkritik liegt eine weitere zentrale Schwäche des Berichts in dem Umstand, dass die Ablauforganisation der Verwaltung, also die Art und Weise, wie ein Verfahren vom Antrag bis zur Entscheidung geführt wird, völlig unbeachtet bleiben.

Es ist aber zu vermuten, dass gerade hier erhebliche Beschleunigungspotentiale für eine schnellere Verwaltungstätigkeit, die auch Stellen einspart, liegen könnte. Eine Evaluierung ist um so dringender, da vor knapp 10 Jahren das Scoping, ein vorbereitender Termin zwischen Antragsteller und Behörde, in dem die erforderlichen Unterlagen besprochen werden, das Sternverfahren (gleichzei-

tige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange) sowie die Antragskonferenz im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt wurden. Eine Auswertung ist daher dringend geboten.

Die Kommission setzt einfach voraus, dass die Eingliederung von Fachbehörden in die Vollzugsbehörden Qualität und Schnelligkeit der Entscheidungen fördert. Dies ist aber nicht mehr als eine auf den ersten Blick plausible Annahme, die in der Praxis auch zu einer Reduzierung der fachlichen Qualität von Entscheidungen oder einer internen Entscheidungs-Blockade führen kann. Daher verspricht die Betrachtung und Optimierung interner Ablaufverfahren wesentlich mehr Einsparpotentiale als die bloße Zusammenschiebung bestehender Behörden, die von der Kommission bisher als „Bündelung“ vorgeschlagen wurde.

IV. Nachweis der Stelleneinsparpotenziale

6. Behördengenaue Abschätzung der Einsparungen im OPH-Bereich

Die Kommission nimmt eine genaue Berechnung der Stellen-Einsparpotentiale durch Zusammenlegung von Behörden gerade nicht vor. Stattdessen geht sie pauschal davon aus, dass sich 15-20% der Stellen der eingegliederten Behörde als unnötige Organisations-, Personal- und Haushaltsstellen (OPH-Bereich) einsparen ließen (Bericht S.179). Dies ist zwar eine plausible Annahme, aber kein Nachweis. Vielmehr hängt das konkrete Einsparpotential vom Stellenumfang der eingegliederten und der eingliedernden Behörde sowie vom jeweiligen Aufgabenumfang ab. Vor einer Bündelung sind die konkret zu erzielenden Einsparungen daher aufgabenfein und behördengenaue zu prüfen und darzulegen.

7. Verwaltungskraft der Landkreise

Nach dem Kommissionsbericht haben die sächsischen Landkreise im Durchschnitt knapp 130.000 Einwohner. Die Landkreisverwaltungen unterhalten ca. 13.000 Vollzeitstellen, inklusive Krankenhäuser und Eigenbetriebe. Für „krestypische Aufgaben“ würden derzeit ca. 600 Vollzeitstellen gebraucht. Die Kommission schlägt vor, 2889 Stellen zu kommunalisieren.

Die Kommission behauptet, dass die Verwaltungskraft der bisherigen Landkreise nicht ausreiche, um die kommunalisierten Stellen aufzunehmen. Bei Beibehaltung des bisherigen Kreiszuschnitts (22 + 7) würde jeder Kreis im Schnitt - ohne Einrechnung der Einsparpotentiale im OPH-Bereich - ca. 100 Stellen mehr erhalten. Bei Kommunalisierung von Stellen in ein 12+3 Modell könnten ca. 193 Stellen (jeweils ohne Effizienzgewinne) in die zusammengelegten Kreisverwaltungen eintreten.

Aus demokratischer Sicht ist die Beibehaltung kleinerer Kreise vorzuziehen, weil so mehr örtliche demokratische Kontrolle der Verwaltung und mehr örtliche Verbundenheit und Bürgernähe erhalten bleibt. Eine Abweichung von diesem Grundsatz erfordert daher den klaren Nachweis einer erheblichen Steigerung der Verwaltungskraft, erheblicher Kosteneinsparungen sowie von demokratischen Ausgleichsmechanismen.

Daher wird die Staatsregierung aufgefordert, vor einer gesetzlichen Kreisgebietsreform, diesen Nachweis zu führen. Dafür reicht die Annahme abstrakter Einsparungspotentiale nicht aus. Diese müssen vielmehr behördengenau und aufgabenfein nachgewiesen werden.

V. Lokale Verankerung von Verwaltungsstellen

8. Mittelzentren

Die Kommission empfiehlt die Neuordnung der Verwaltungsstellen zwischen Kreis- und Gemeindeebene gemäß des Systems der „Zentralen Orte“ nach dem Landesentwicklungsplan 2003. Der Status einer „Großen Kreisstadt“ soll nicht mehr mit einem bestimmten Aufgabenpool verbunden bleiben. Die entsprechende Zuständigkeitsverordnung soll abgeschafft werden.

Bei der angestrebten 12 + 3 Lösung entfällt mit 14 Kreissitzen fast die Hälfte der Kreisverwaltungen. Offensichtlich hält die Kommission den Status eines Mittelzentrums nach Landesentwicklungsplan 2003 für die Mindestvoraussetzung um Verwaltungsstellen zu erhalten.

Der Landesentwicklungsplan 2003 enthält drei Kategorien von Mittelzentren: (echte) Mittelzentren, Mittelzentren im Verdichtungsraum und Mittelzentren als Ergänzungsstandorte im ländlichen Raum (LEP 2003, Grundsatz 2.3.7. mit Erläuterung und Karte 1). „Echte“ Mittelzentren sind nur die 15 Städte Delitzsch, Torgau, Borna, Riesa, Döbeln, Freiberg, Glauchau, Städteverbund „Silberberg“ (um Aue), Städteverbund „Göltzschtal“ (um Auerbach), Annaberg-Buchholz, Meißen, Pirna, Kamenz, Weißwasser, Zittau. Daher ist eine erhebliche Ausdünnung von Verwaltungsstellen im ländlichen Raum zu befürchten.

9. Verwaltungsagenturen

Als Ausgleich empfiehlt die Kommission die Einrichtung von Verwaltungsagenturen / Bürgerbüros, die vor allem als Antragssammel- und Entscheidungsausgabestelle für Verwaltungsleistungen dienen sollen, die häufig nachgefragt werden. Angaben, wie dicht das Netz der Verwaltungsagenturen sein soll, und welche Aufgaben diese erfüllen sollen, werden nicht gemacht. Dies ist aber entscheidend für die Ortsnähe der Verwaltungsleistungen und die Akzeptanz der Verwaltungsreform.

Daher soll die Staatsregierung aufgefordert werden, ein Netz von Verwaltungsagenturen und deren Mindeststandard verbindlich gesetzlich festzulegen, und zwar zumindest zugleich mit Maßnahmen der Verwaltungsreform, die zu einer Ausdünnung der Verwaltungsstellen im Raum führen.

10. Regionalkreismodell

Die Zusammenfassung aller 29 Kreise zu 5 Regionalkreisen würde eine erhebliche Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung und eine erhebliche Entfernung vom Bürger bedeuten. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso die Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz nicht weiterhin selbst ihre Kreisaufgaben erledigen können sollen. Der Beschlusspunkt zielt daher darauf ab, entsprechend der Empfehlung der Kommission das Regionalkreismodell K nicht weiter zu verfolgen.

VI. Stärkung der demokratische Steuerung und Kontrolle

11. Eine Zusammenlegung von Kreisen schwächt die demokratische Steuerung und Kontrolle der Kreistage und damit die kommunale Selbstverwaltung. Daher muss eine Kreisgebietsreform Wege nach einer Stärkung der örtlichen Demokratie suchen. In Betracht kommt eine Erhöhung der Mitglieder des Kreistags, so dass das Verhältnis zwischen Kreistagsabgeordneten und Bürger erhalten bleibt. Weiterhin sollte die Kontrollfähigkeit der Kreisräte durch eine ausdrückliche Klarstellung der Befassungskompetenz und einer angemessenen Ausstattung beachtet werden.
12. Die Kommission schlägt zudem eine Rücknahme der staatlichen Aufsicht des Freistaats für die kommunalisierten Aufgaben auf eine zurückhaltend ausgeübte Rechtsaufsicht vor. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist aber Sorge dafür zu tragen, dass diese Stärkung der kommunalen Ebene nicht nur zu einer Stärkung der Landräte und Bürgermeister wird, sondern vor allem zu einer Stärkung der Hauptorgane von Kreisen und Gemeinden führt. Daher sollte die Steuerungsbefugnis der Kreistage und Gemeinderäte in dem Maße wachsen, in dem sich der Freistaat aus der Steuerung der Erfüllung der kommunalisierten Verwaltungsaufgaben zurückzieht.

Dresden, 28.11.2005

Antje Hermenau MdL und Fraktion

DOKUMENT 10

Antwort der Staatsregierung vom 23. Januar 2006 auf die Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 28. November 2005 (zu DRUCKSACHE 4 / 3536)

Die von der Staatsregierung eingesetzte Expertenkommission „Verwaltungsreform“ hat mit der Vorlage des Abschlussberichtes am 18. Oktober 2005 ihre Tätigkeit beendet. Das Kabinett hat in seiner Sitzung am 20. Dezember 2005 folgende Eckwerte zur Verwaltungs- und Funktionalreform beschlossen:

(die im Dokument folgenden acht Punkte entsprechen inhaltlich dem Dokument 4; d. Red.)

Für die Umsetzung dieser Eckwerte wurde in gleicher Sitzung beschlossen, beim Staatsminister des Innern eine Stabsstelle Verwaltungsreform einzurichten. Ferner wird eine Steuerungsgruppe auf Staatssekretärebene gebildet.

Die Ressorts wurden beauftragt, die Aufgabenkritik nach Maßgabe der Eckwerte und nach einheitlichen Vorgaben des Staatsministeriums des Innern durchzuführen und die Ergebnisse dem Staatsministerium des Innern bis spätestens 31. März 2006 vorzulegen.

Das Staatsministerium des Innern wurde beauftragt, dem Kabinett bis spätestens 31. Mai 2006 über das Ergebnis der Aufgabenkritik gemäß Phase I der Eckwerte zu berichten und einen Entscheidungsvorschlag zur Bewertung vorzulegen. Auf dessen Grundlage ist bis spätestens 31. August 2006 ein Vorschlag zur Neustrukturierung der Sächsischen Staatsverwaltung zu unterbreiten.

Das Staatsministerium der Finanzen wurde beauftragt, in Abstimmung mit dem Staatsministerium des Innern auf der Basis der geltenden Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes das Anreizsystem für freiwillige Gebietszusammenschlüsse auf Kreisebene weiterzuentwickeln und dem Kabinett bis 31. März 2006 zu berichten.

Mit dieser Verfahrensweise dürfte Ihrem Anliegen, zunächst eine umfassende Aufgabenkritik vorzunehmen, weitgehend entsprochen sein. Ihre Anregungen und Vorstellungen zu Einzelfragen werden in den ab Juni 2006 beginnenden Diskussionsprozess zur Neustrukturierung der Staatsverwaltung einfließen. Die vom Kabinett und vom Lenkungsausschuss beschlossenen Eckwerte zur Verwaltungs- und Funktionalreform werden im Januar 2006 in den Ausschüssen des Landtags erörtert. Parlamentarische Gremien werden auch künftig rechtzeitig in den Diskussions- und Entscheidungsprozess eingebunden.

Dr. Albrecht Buttolo (Staatsminister des Innern)

DOKUMENT I I

Beitrag aus „Aufwind - Zeitschrift für bündnisgrüne Politik in Sachsen“, März 2006

Was bleibt von der Verwaltung in der Fläche übrig?

Ein Schwerpunkt unserer Verwaltungsreformdiskussion sollte die Frage nach den verbleibenden Verwaltungsstellen in den Klein- und Mittelstädten sowie im ländlichen Raum bilden. Wenn ich die aus meiner Sicht wahrscheinlichen Zusammenlegungen und Kreissitze diskutiere, ist das keine Stellungnahme für eine solche Neuordnung. Die Landtagsfraktion ist auf die Diskussionsbeiträge aus den Kreisverbänden zur Meinungsbildung angewiesen.

Kreiszusammenlegungen und Kreissitze

Die Koalition hat sich bei der Kreiseinteilung auf das 12+3 Modell festgelegt. Die kreisfreien Städte Plauen, Zwickau, Hoyerswerda und Görlitz sollen in die umliegenden Kreise eingegliedert werden. Kreisfrei bleiben nur Dresden, Leipzig und Chemnitz. Daher werden die Kreissitze und Kreisverwaltungen von 29 auf 15 reduziert - beziehungsweise 14 Kreisverwaltungen werden mit anderen zusammengelegt werden. Zwar gibt es keine offiziellen Festlegungen, welche Kreise vereinigt und welche Städte Kreissitze werden soll, doch kursieren seit langem auch in der Presse Karten. Die Staatsregierung möchte keine Zerschneidung bisheriger Kreise, sondern nur Zusammenlegungen.

In der Diskussion ist etwa folgende Struktur (in Klammer möglicher Kreissitz): Vogtland mit Plauen (Plauen), Zwickauer Land mit Zwickau (Zwickau), Aue-Schwarzenberg mit Annaberg-Buchholz (?), Chemnitzer Land mit Stollberg (?), Mittleres Erzgebirge mit Freiberg (Freiberg), Mittweida mit Döbeln (Döbeln), Leipziger Land mit Muldentale (Grimma), Delitzsch mit Torgau-Oschatz (Torgau), Riesa-Großenhain mit Meißen (Meißen?), Weißeritzkreis mit Sächsischer Schweiz (Pirna), Kamenz mit Hoyerswerda und Bautzen (Bautzen), Niederschlesische Oberlausitz mit Görlitz und Löbau-Zittau (Görlitz).

Damit würden 12 bisherige Kreisstädte ihre Funktion verlieren. Die bisher kreisfreien Städte Plauen, Zwickau und Görlitz würden mit dem Kreissitz „entschädigt“. Für sie ist aber die Frage zu beantworten, ob sie weniger Finanzzuweisungen erhalten würden. Die zusammengelegten Kreise werden sich zu verständigen haben, welche Verwaltungsstellen oder welche anderen Ausgleichsmaßnahmen die alten Kreisstädte erhalten sollen. Übrigens: bei einer Fünfer-Regionalkreislösung wird die Konzentration auf wenige Verwaltungsstellen eher zunehmen.

Abschaffung der Großen Kreisstädte

Die den Kreissitz verlierenden Städte können nicht damit rechnen, als »Große Kreisstadt« Verwaltungsstellen zu behalten. Denn die Expertenkommission hat sich darauf festgelegt, die entsprechende Zuständigkeitsverordnung zu streichen. Dies trifft auch die bisher anerkannten 35 Großen Kreisstädte, die diesen Titel oft als Ausgleich im Zuge der Kreisgebietsreform von 1993 erhalten hatten. Besonders betroffen sind die Städte, die nach einer Kreiszusammenlegung auch nicht mehr Kreissitz sein werden.

Mittelzentren

Stattdessen möchte die Experten-Kommission die Verteilung von Verwaltungsstellen am „Zentrale-Orte“-Konzept des Landesentwicklungsplans 2003 ausrichten. Der Landesentwicklungsplan legt als Oberzentren Plauen, Zwickau, Chemnitz, Dresden, Leipzig und den „oberzentralen Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda“ fest. Als Mittelzentren nennt er den Städteverbund Göltzschtal (um Auerbach), Glauchau, Städteverbund Silberberg (um Aue), Annaberg-Buchholz, Borna, Delitzsch, Torgau, Grimma, Döbeln, Riesa, Meißen, Freiberg, Pirna, Kamenz, Weißwasser und Zittau.

Die Landtagsfraktion hat daher einen Antrag eingebracht, in dem die Staatsregierung unter anderem aufgefordert wird, »diejenigen Mittelzentren und ihre Aufgaben, in denen Verwaltungsstellen neben dem Kreisverwaltungssitz aufrecht erhalten werden, gesetzlich festzulegen sowie die Orte der örtlichen Bürgerbüros sowie deren Verwaltungsdienstleistungen, die sie als Mindeststandard erbringen, gesetzlich festzulegen. „ Der Antrag ist Ende Januar mit den Stimmen der Regierungskoalition abgelehnt worden.

Koalition will erst Ende 2006 Gesetzentwurf vorlegen

Bis Ende Mai sollen die Ministerien eine „Aufgabenkritik“ durchführen. Auf dieser Grundlage möchte die Koalition bis August entscheiden, welche Aufgaben privatisiert werden sollen. Erst im Dezember sollen Gesetzentwürfe dem Landtag vorgelegt werden. Dies bedeutet zugleich einen Ausschluss der Landtagsopposition vom Prozess der Erarbeitung der Verwaltungsreform. Offensichtlich verzichtet die Koalition damit auf die Chance, die Reform im Konsens zu erarbeiten.

Johannes Lichdi, Mitglied des Sächsischen Landtages

DOKUMENT 12

Beitrag aus „Aufwind - Zeitschrift für bündnisgrüne Politik in Sachsen“, März 2006

Chancen für ökologische (Be-)Steuerung in den Kommunen steigen

Die Chancen für grüne Ideen in der Kommunalbesteuerung steigen. Der strukturelle wirtschaftliche Wandel nach der Wende und die demografische Entwicklung (Bevölkerungsrückgang, steigende Lebenserwartung und das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung) erfordern perspektivisches Handeln im Bereich der Kommunalfinanzen. Die Lage der öffentlichen Kassen steigert diesen Handlungsdruck noch. Heutige Steuerarten wie die Gewerbesteuer, die Einkommensteuer oder auch die Grundsteuer „belohnen“ klassisches Wachstum, indem sie auf Investoren, Einwohner und Baulandausweisungen abzielen.

Wer ist nun wofür zuständig und welche politischen Initiativen versprechen die höchste Wirkung?

Neben Regelungen im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) sind die Instrumente Fördermittel, Abgaben und Steuern sowie Steuersubventionen politisch neu zu bewerten. Während der Bund für die Steuersubventionen (Eigenheimzulage, Entfernungspauschale) und die Fördermittel (Gemeinschaftsaufgabe, Städteumbau, Kreditprogramme der KfW) zuständig ist, obliegt es den Bundesländern, einen vernünftigen Kommunalen Finanzausgleich, der die Kommunalfinanzen jenseits eigener Einnahmen im wesentlichen regelt, vorzunehmen. Es ist seit Jahren grüne Programmatik, den Kommunen ein eigenes, im Grundgesetz verankertes Mitspracherecht bei Fragestellungen der öffentlichen Finanzen einzuräumen. Bisher sind unsere Bemühungen um eine Mehrheit für dieses Vorgehen gescheitert.

Die Kommunen selbst haben derzeit neben einer Reihe von Abgaben zwei wesentliche eigene Steuerquellen: die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Sie können aber nicht selbst über die Ausgestaltung dieser Steuerarten entscheiden, sondern sind hier von den Finanzministern der Länder abhängig. Das Grundgesetz weist diese als Sachwalter der Kommunalfinanzen auf Bundesebene aus. Folgerichtig wurden die Finanzminister der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz von der Finanzministerkonferenz vor einiger Zeit beauftragt, ein Reformkonzept zur Ermittlung neuer Grundsteuerwerte nach dem Bodenwert vorzulegen. Das vorgelegte Konzept ist schwach und nimmt kaum Veränderungen vor. Aus grüner Sicht taugt es nichts.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hingegen hat ein Modell vorgelegt, das Grüne kaum besser hätten erfinden können. Es hat ein hohes ökologisches Len-

kungspotenzial (Flächenverbrauch und -nutzungsart) und bleibt fiskalisch ergiebig. Brachflächen werden mobilisiert, Innenstädte billiger und steuerschwache Kommunen entlastet. Um die ökologische Lenkungswirkung des Difu-Modells allerdings zur Geltung zu bringen, müsste man die Grundsteuer insgesamt erhöhen. Hier auf wirtschaftliche und soziale Verwerfungen zu achten, gehört zur politischen Folgenabschätzung und sollte von uns in diesem Jahr geleistet werden, damit wir unsere politischen Vorschläge zur Reform der Grundsteuer konkret machen können. In diesen Zusammenhang gehört auch die Debatte über ein zoniertes Hebesatzrecht bei der Grundsteuer. Hier gibt es noch rechtliche Unklarheiten.

Die Grunderwerbssteuer, eine Landessteuer, muss ebenfalls ökologischen Erfordernissen angepasst und in eine Neuversiegelungsabgabe oder Flächennutzungssteuer umgewandelt werden, denn nach heutiger Lesart ist sie nur eine Verkehrssteuer und steht weder zur Fläche selbst noch zur Umweltschädlichkeit der Flächennutzung in direktem Bezug. Eine ökologische Ausrichtung der Grunderwerbssteuer würde den Umzug im Bestand begünstigen und den „Neubau auf der grünen Wiese“ deutlich verteuern. Ein kurzfristiger Schritt dahin kann auch erst einmal sein, den Kauf und Verkauf von Brachen in der Kommune steuerfrei zu stellen.

Ebenfalls auf Landesebene muss auch das K FAG angepasst werden. Eine flächennutzungsbezogene Finanzzuweisung im K FAG kann ökologische Ausgleichsleistungen der Kommunen (z. B. Freiflächenerhalt, Retentionsflächenerhalt in Hochwasserzonen) attraktiv machen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Zertifikate zur Flächenausweisung analog zum Emissionsrechtehandel auszugeben und handelbar zu machen. Will eine Kommune mehr Bauland ausweisen als sie Zertifikate hat (Kontingent), muss sie die nicht benötigten Zertifikate einer anderen Kommune aufkaufen.

Ruhe, Natur, bessere Luft - wenn Städte das bieten können, werden sie einen Beitrag dazu leisten, die Zersiedelung der Landschaft zu beschränken. Dafür lohnt es sich, durchdachte politische Initiativen zu ergreifen, zum Beispiel in der Finanzpolitik.

Antje Hermenau, Fraktionsvorsitzende von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag

DOKUMENT 13

Beitrag aus „Aufwind - Zeitschrift für bündnisgrüne Politik in Sachsen“, März 2006

Verwaltungs- und Strukturreform im Bereich Umwelt und Landwirtschaft

Die Komplexität von Umweltrecht und Landwirtschaft spiegelt sich auch in den Verwaltungsstrukturen, die unübersichtlich und intransparent sind. Zusätzlich werden vollzugsfremde und wirtschaftliche Aufgaben wahrgenommen. Für Betroffene ist oftmals nicht erkennbar, welche Behörde zuständig ist. Die Verwaltung ist dreistufig aufgebaut. An der Spitze steht das Ministerium (SMUL) als oberste Staatsbehörde. Sein Geschäftsbereich ist streng in die Bereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umweltschutz gegliedert.

Landwirtschaft

„Obere besondere Staatsbehörde“ sind die Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) und die „Staatlichen Ämter für Ländliche Entwicklung“ (ALE). Die Abteilung 8 des Regierungspräsidiums Chemnitz fungiert als „höhere Staatsbehörde“ und die „Staatlichen Ämter für Landwirtschaft“ (AfL) sind untere Staatsbehörden.

Forstwirtschaft

Seit 1. Januar 2006 werden die Aufgaben des Vollzugs des Waldgesetzes, die Aufsicht über alle Waldformen und die Bewirtschaftung/Verwaltung des Staatswaldes durch den Staatsbetrieb „Sachsenforst“ wahrgenommen.

Umweltschutz

Das Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG) ist „Obere besondere Staatsbehörde“ und vor allem als Fachbehörde tätig. Die Regierungspräsidien mit ihren Fachbereichen sind „höhere“ oder „allgemeine Staatsbehörden“. Als „untere“ Vollzugsbehörden agieren die Landratsämter, denen die staatlichen Aufgaben als „Weisungsaufgaben“ übertragen wurden.

Staatsbetriebe in Regie des SMUL sind auch die Landestalsperrenverwaltung (LTV), die für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Talsperren und aller Gewässer erster Ordnung (das sind die, die nicht in Regie von Kreisen und Kommunen sind) zuständig ist, die Umweltbetriebsgesellschaft (UBG), die Aufgaben der Umweltanalytik in eigener Verantwortung wahrnimmt und die Sächsische Gestütsverwaltung (SGV). Zusätzlich unterhält das SMUL eine eigene Fortbildungsstätte, die Biosphärenreservats-Verwaltung, die Nationalparkverwaltung und die Landesstiftung für Natur und Umwelt.

Schon beim Lesen dieses Artikel merkt man, wie unübersichtlich die Struktur ist. Dies hat (neben der Übernahme vieler Aufgaben außerhalb des Rechtsvollzugs und der Zersplitterung in die drei o. g. Bereiche) die Expertenkommission zu verschiedenen Vorschlägen veranlasst.

Ich unterstütze dabei die Empfehlungen, die eine klare Strukturierung und eine Entschlackung im Aufgabenbereich anstreben. Ich lehne eine Kommunalisierung der Fachbereiche ab. Meine Erfahrungen sprechen für eine strikte Trennung zwischen Vollzugs- und fachlichen Aufgaben. Gerade im sensiblen und konfliktbeladenen Umweltbereich ist es wichtig, unabhängige und rein fachlich begründete Stellungnahmen zur Untersetzung der Entscheidungen zu haben. Wichtig ist auch die Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben seitens der Fachbehörden.

Ich plädiere deshalb für folgende Strukturänderungen:

1. Zusammenlegung von LfUG, LfL und Forstfachbereich zu einem Landesamt für Forsten, Geologie, Landwirtschaft und Umwelt als „Obere Fachbehörde“ unter Abgabe von Vollzugsaufgaben an RP und Landratsämter und Abgabe der Forschungsaufgaben an Universitäten, Hochschulen und andere Institute.
2. Wiederbelebung der Umweltfachämter als „Untere Fachbehörden“ unter Abgabe von Vollzugsaufgaben und Übernahme der fachlichen Betreuung von Land- und Forstwirtschaft.
3. Vollzugsbehörden sollten klar dreistufig in Oberste, Mittlere und Untere Behörden gegliedert sein. Dabei sind die Vollzugsaufgaben der Ämter für Landwirtschaft, der Ämter für ländliche Entwicklung und des Forstes auf die Landratsämter zu verlagern.
4. Vollzug von Umweltrecht sollte ausschließlich im Zuständigkeitsbereich des SMUL erfolgen. Weder Oberbergamt, Straßenbauämter noch das Baumanagement dürfen umweltrechtliche Entscheidungsbefugnisse besitzen.
5. Die Gestütsverwaltung ist zu privatisieren und alle Angestellten im Bereich des SMUL können in Regie der Fachhochschule Meißen weitergebildet werden.

Diese strukturellen Änderungen müssen nicht zwingend mit einer Kreisgebietsreform einhergehen.

Effektive und bürgernahe Verwaltung ist grundsätzlich in großen und auch kleineren Landkreisen möglich.

Werner Lobeck, war langjähriges Mitglied des DAKS-Vorstandes

DOKUMENT 14

Beitrag von Astrid Günther Schmidt (Mdl), bildungspolitische Sprecherin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag

Verwaltungsreform und Schule – Regionalschulämter vs. Kommunalisierung

Im Zuge der Verwaltungsreform kommt auch die Debatte um die Regionalschulämter und deren Aufgaben wieder in Gang. Bislang sind die 5 bestehenden Regionalschulämter in Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau und Bautzen hauptsächlich damit befasst, als Zwischenhierarchie zwischen dem Kultusministerium und den Schulen vor Ort die Dienstaufsicht zu führen, und die Personalhoheit über die Lehrkräfte wahrzunehmen. Die Beratung von Schulen vor Ort liegt in der Verantwortung der bei den Regionalschulämtern beschäftigten Schulreferenten. Darüber hinaus ist der schulpсихologische Dienst dort angebunden.

Im Wesentlichen werden die Regionalschulämter wie eine Behörde geführt und erfüllen die entsprechenden Aufgaben.

Die Diskussion um die sog. Verwaltungsreform bietet nunmehr den Raum, über die Notwendigkeit von Regionalschulämtern bzw. praxisnahe Alternativen zu diskutieren.

Kritisch sind z. B. folgende Aspekte anzumerken:

- in Sachsen ist in den vergangenen Jahren die Zahl der Schüler auf die Hälfte gesunken;
- durch Teilzeitvereinbarungen wurde zunächst die Stellenzahl der GrundschullehrerInnen reduziert; im Jahr 2005 wurden die Mittelschul- und Gymnasiallehrer in Teilzeitverpflichtungen bis zum Jahr 2010 gedrängt; effektiv entspricht dies einem Rückgang der Lehrerstellen auf 70 %;
- begleitet wurde dieser Prozess durch mehrere Schulschließungswellen, die mit dem Begriff Schulnetzplanung verknüpft sind.

Unverständlicherweise ist in dieser Zeit die Anzahl der MitarbeiterInnen in der Kultusbürokratie (Regionalschulämter und Kultusministerium) nahezu unverändert geblieben.

Es stellt sich die Frage, woran das liegt. Aus pädagogischer und finanzpolitischer Sicht ist diese Entwicklung nicht zu rechtfertigen. Normalerweise könnte man davon ausgehen, dass mit einer geringeren Schüler- und Lehrerzahl bei gleichzeitig weniger Schulen

der Verwaltungsaufwand anteilig sinkt. Tut er dies nicht, müssten der Verwaltung neue Aufgaben zugeteilt worden sein – welche das in so nennenswerten Umfang sein könnten, ist ebenfalls nicht bekannt.

Sinnvoll wäre es z. B. die Regionalschulämter in die Antragstellung und Begleitung von Schulen einzubinden, welche sich auf den schwierigen Weg hin zur Gemeinschaftsschule machen wollen. Eher das Gegenteil ist der Fall. Da das Kultusministerium dem Projekt „Längeres gemeinsames Lernen“ eher kritisch gegenüber steht, wird auch auf Seiten der Regionalschulämter niemand auf eigene Initiative hin aktiv, um neue und innovative Schulkonzepte zu begleiten.

Im Gegenteil: die Erfahrungen vor Ort belegen nur allzu oft, das gerade dann, wenn die Regionalschulämter aufgrund ihrer regionalen Verankerung gefragt sind, diese die positive Unterstützung massiv verweigern. Dies ist insbes. bei der Antragstellung von Schulen in freier Trägerschaft der Fall. Hier werden unnötige bürokratische Hürden aufgebaut, die von den Initiativen, die häufig genug aus Bürgermeistern, Eltern, Schülern und Lehrern besten, nur der mühsam aus dem Weg geräumt werden können.

Eine wesentliche Aufgabe der Regionalschulämter scheint es also zu sein, als verlängerter Arm des Kultusministeriums in die Regionen zu wirken.

Und da liegt das Hauptproblem: Kultusministerium und Regionalschulämter haben häufig einander überschneidende Aufgaben. Diese Aufgaben, die der traditionellen Schulaufsicht und Personalverwaltung entsprechen, können ohne große Not dem Kultusministerium zugeordnet werden. Hier braucht man keine unmittelbare räumliche Nähe, um die Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.

Lediglich die Schulreferenten halten die Kontakte mit den Schulen vor Ort – dafür aber 5 Behörden zu erhalten, erscheint wenig sinnvoll. Schulreferenten könnten beim Kultusministerium angebunden sein und regional an die Schulen gebunden werden.

Die Überwachung der Erfüllung der Schulpflicht obliegt ohnehin schon den Schulträgern; dieses Verfahren hat sich bewährt.

Der schulpsychologische Dienst könnte bei den Jugendämtern der kommunalen Schulträger angegliedert werden. Damit wäre zum einen garantiert, dass eine wohnortnahe Versorgung gewährleistet ist und zum anderen wäre ein dichteres Versorgungsnetz möglich.

Alles in allem bleibt festzustellen, dass sich die Kultusbürokratie noch keiner Anpassung an die veränderten Bedingungen im Schulwesen hat stellen müssen. Die Diskussion um die Verwaltungsreform eröffnet diesen Spielraum und sollte auch GRÜNER Sicht kritisch begleitet werden.

Aus derzeitiger Sicht scheinen die Regionalschulämter durchaus entbehrlich.

DOKUMENT 15

Beschluss der Landesdelegiertenversammlung von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen vom 1. April 2006

Transparenz, fachliche Qualität und Effektivität stärken

Bündnisgrüne Positionen für die künftige Verwaltungsreform

1. Verwaltungsreform aufgabenbezogen und transparent vorbereiten; Hüh – und Hott aus der Staatsregierung schadet der Sache

Die Landesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN bestätigt die Beschlüsse der Kreiskonferenz vom 17. 12. 05, insbesondere die Ablehnung einer Fusion von Landkreisen und kreisfreien Städten auf nur noch 5 Regionalkreise und die Notwendigkeit, die Föderalreform bei der Verwaltungsreform zu berücksichtigen.

Unsere Bedenken gegen das Vorgehen der Staatsregierung wurden leider bekräftigt. Nachdem die Verwaltungsreform zuerst als Schnellschuss und ohne genügende Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgesetzt werden sollte, wurde der verantwortliche Minister aus den eigenen Reihen zurück gepfiffen. Diese Hüh-Hott-Politik ist unakzeptabel und schadet der Sache.

Unverändert halten wir – auch angesichts der Konsolidierungsüberlegungen im Landeshaushalt - eine präzise aufgabenbezogene Diskussion für unabdingbar. Außerdem ist die kontinuierliche Einbeziehung des Landtages – z. B. über einen Unterausschuss – unentbehrlich.

2. Kontrolle der Entscheidungsträger in den Kommunen verbessern

Im Zuge der Verwaltungsreform sollen den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten etliche zusätzliche Aufgaben mit zusätzlichem Personal übertragen werden. Eine etwaige Kreisreform würde die Kreisgebiete deutlich vergrößern. Die politische Kontrolle durch die gewählten Organe – Landrätinnen, Landräte, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister einerseits und ehrenamtliche Kreistags- bzw. Stadtratsmitglieder andererseits – würde durch den gestiegenen Aufgaben- und Personalumfang geschwächt.

Die bestehenden Strukturen bieten Voraussetzungen für Verfilzung und Korruption - speziell in Bereichen, die Aufträge vergeben, Genehmigungen erteilen und über Fördermittel oder über Subventionen verfügen. Die Stellung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte gegenüber den ehrenamtlichen Rätinnen und Räten ist zu stark; eine Kontrolle findet im

kommunalen Alltag zu wenig und nicht effektiv statt. Ebenfalls zu schwach ist die öffentliche Kontrolle der Ratsmitglieder. Die Befangenheitsregelungen der sächsischen Gemeindeordnung reichen nicht aus, um eine Verflechtung der Rats- und Kreistagsabgeordneten mit den jeweiligen Verwaltungen auszuschließen. Diese Situation würde sich durch vergrößerten Aufgabenumfang der Kommunen noch zuspitzen.

Daher müssen die Kontroll- und Transparenzmechanismen durch eine entsprechende Novelle der sächsischen Gemeindeordnung vor Inkrafttreten einer Verwaltungsreform verbessert werden. Hierzu schlagen die Bündnisgrünen folgende Maßnahmen vor:

- Allgemeines Akteneinsichtsrecht für EinwohnerInnen für alle nicht vertraulichen oder geheimen Angelegenheiten
- erweiterte Vorschriften zur Beteiligung von EinwohnerInnen in allen ortsrelevanten Fragen, besonders bei Planungen und als Bedingung für die Erhebung von Abgaben und Gebühren,
- Ausschluss, dass Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus kreisangehörigen Gemeinden auch in Kreistagen sitzen dürfen
- Möglichkeit kommunaler Untersuchungsausschüsse mit Befragungsrechten für die Ratsmitglieder
- Leichtere Akteinsichts- und Fragemöglichkeiten für die kommunalen Ratsmitglieder; Möglichkeit des Kopierens bei Akteneinsichten
- Bessere Möglichkeiten für die Gemeinden, Haftungsansprüche gegen Amtsträger geltend zu machen, wenn Korruptionsfälle vorliegen
- Verträge, die Kommunen mit Ratsmitgliedern, Beigeordneten, leitenden Bediensteten der Kommune und ihrer Unternehmen sowie deren engsten Verwandten abschließen, sollen generell dem Rat oder einem Ratsausschuss vorgelegt werden (soweit sie nicht ortsübliche Leistungen wie Kitabetreuung betreffen oder durch feste Gebühren geregelt sind)
- Absenkung der Hürden für alle Bürgerbegehren, besonders in den größeren Kommunen und für das Begehren zur Abwahl von BürgermeisterInnen und LandrätInnen
- Verkürzung der Amtszeiten von BürgermeisterInnen, LandrätInnen und Beigeordneten auf 5 Jahre; Angleichung der Wahlperioden mit denen der Räte
- Beratung der Kommunalaufsicht zur Vorbeugung von Korruptionsfällen; konsequentes und gleichmäßiges Vorgehen der Rechtsaufsicht bei Verletzung von gesetzlichen Vorschriften

- Vorschriften für die Ratsmitglieder zum Ausschluss von Interessenkollisionen (Ehrenordnungen)
- verbesserte Arbeitsmöglichkeiten für die ehrenamtlichen Abgeordneten besonders in den Kreisen und kreisfreien Städten (Freistellungsmöglichkeiten verbessern, Entschädigungen den tatsächlichen Arbeitsaufwänden anpassen, Ratsinformationssysteme mit Dienst-PC und Freifahrtsmöglichkeiten)

3. Gestärkte Umweltbehörden mit effizienten Strukturen im Vollzug und landesweiter Kompetenz bei fachlichen Aufgaben

Grundsätzlich können BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN dem Bündelungsansatz der Verwaltungsreformkommission folgen. Eine Besonderheit gilt allerdings für die Umweltbehörden. Diese haben die Aufgabe, entsprechend dem Staatsziel in der sächsischen Verfassung natürliche Lebensgrundlagen zu schützen und nehmen dabei auch Aufgaben wahr, für die es keine rechtlich betroffenen und entsprechenden Interessenvertretungen gibt.

Deshalb fordern BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ein vertieftes Nachdenken über die Struktur der Umweltbehörden. Eine sachsenweite Umweltbehörde mit Fokus auf überregionale fachliche Aufgaben und ohne Vollzugsaufgaben in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Forst und Geologie ist unabdingbar; nur so kann Effizienz und hohe Qualität bei der Arbeit der Umweltverwaltung erreicht werden. Unter diesem Gesichtspunkten ist weiterhin kritisch zu überprüfen, ob sich die Auflösung der Staatlichen Umweltfachämter als erfolgreich erwiesen hat oder revidiert werden sollte.

Der Vollzug von Umweltrecht sollte künftig konzentriert vom Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft gesteuert werden; derzeit werden zu viele umweltrechtliche Aufgaben von Straßenbauämtern, Oberbergämtern und dem Straßenmanagement erledigt. Die Vollzugsaufgaben der unteren Behörden sollen in den Kommunen wahrgenommen werden. Hierzu gehört auch die Regelung von Mindeststandards für Personalausstattung und Qualifikation in den kommunalen Umweltbehörden.

Die Auflösung der Stiftung für Natur und Umwelt lehnen wir aufgrund der dort wahrgenommenen, besonderen Aufgaben ab.

4. Beibehaltung von drei regional angebotenen Mittelbehörden mit neuer politischer Steuerung und Behördenkultur

Aufgabe der mittleren Behördenebene ist, die untere Behördenebene in Widerspruchsverfahren und als Rechtsaufsicht zu kontrollieren sowie überregionale Fach- und Vollzugsaufgaben zu übernehmen und zu koordinieren.

Die Arbeit der bisherigen Regierungspräsidien steht in allgemeiner Kritik, da erhebliche Probleme bei ihrer politischen Steuerung auftreten. Rechtaufsichtliches Handeln

wird nicht kontinuierlich wahrgenommen und mit politischer Einmischung vermischt. Die fachliche Kontrolle und Koordination durch die Ministerien ist ungenügend und wird ebenfalls mit politischen Ambitionen verbunden.

Eine fachliche Abstimmung für Aufgaben, welche die Zuständigkeitsbereiche der Mittelbehörden übersteigen, findet zu wenig statt. Die durch Schaffung einer mittleren Behördenebene erhoffte Nähe der Verwaltung zu Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Selbstverwaltungskörperschaften wurde nur teilweise realisiert.

Die künftigen Mittelbehörden dürfen nicht so agieren wie die Regierungspräsidien bisher. Geboten sind weniger politisch motivierte Einmischung, mehr Fachlichkeit, konsequenteres Vorgehen der Rechtsaufsicht sowie ein Abstimmungszwang bei regional übergreifenden Entscheidungen der Mittelbehörde. Die Mittelbehörden sollen als Aufsichts- und Dienstleistungsbehörde fungieren und Mittler zwischen der Landesverwaltung und den Kommunen sein. Notwendig ist eine stärkere Kontrolle und Rückkopplung mit den Ministerien, um die mittlere Behörde besser anzubinden – dies gilt besonders für ressortübergreifende Fragen. Eine Evaluation der Behördenarbeit aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sollte regelmäßig erfolgen (Verfahrensdauern, Anzahl der Untätigkeitsklagen u. ä.) und zur notwendigen Verbesserung der Behördenkultur beitragen. Die Präsenz der mittleren Behörden in Chemnitz, Leipzig und Dresden mit Wahrnehmung aller behördlichen Aufgaben an jedem Behördenstandort hat sich jedoch bewährt. Vor diesem Hintergrund treten Bündnis 90/ Die Grünen dafür ein, dass die mittlere Behördenebene regional organisiert und in den drei verschiedenen Regionen Sachsens vertreten bleibt wie bisher.

5. Verkleinerung und Zusammenlegung der Regionalschulämter, Verlagerung schulbezogener Aufgaben in die Kommunen

Die bisherigen Überlegungen zu den sächsischen Regionalschulämtern greifen zu kurz. Die Anzahl der Lehrerinnen und Lehrer in Sachsen ist um 30 % gesunken, die der Schülerinnen und Schüler um 50 %. Im Vergleich dazu hat sich die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Regionalschulämtern kaum verändert - dieser Überbau ist nach Ansicht von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu groß. Wir fordern eine kritische Überprüfung der Anzahl und Standorten von Regionalschulämtern. Die Kommunalisierung vor Ort besser wahrzunehmender Aufgaben wird von uns unterstützt – so die Überwachung der Schulpflicht und die schulpsychologische Beratung. Hierdurch kann die notwendige Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule für die Betroffenen viel besser stattfinden als bisher.

Durch Neustrukturierung der Schulaufsicht frei werdenden Fachleute der Regionalschulämter können die zunehmend eigenständigen Schulen inhaltlich vor Ort stärken und wichtige Koordinierungsfunktionen übernehmen.

Weitere Aufgaben der Regionalschulämter können zentral effektiver erledigt werden. So sollte die Prüfungsbehörde für die zweite Staatsprüfung dem Ministerium zugeordnet werden.

6. Bürgerfreundliche Widerspruchsverfahren mit unabhängigen Widerspruchsausschüssen

Wir fordern, dass die Widerspruchsverfahren in Sachsen bürgerfreundlicher gestaltet werden als bisher. Dazu ist die Einrichtung von Widerspruchsausschüssen sowie die Einrichtung einer mündlichen Verhandlung im Widerspruchsverfahren zu prüfen. In den Widerspruchsausschüssen sollen ehrenamtliche SchöffInnen und Schöffen vertreten sein; die Widerspruchsstellen müssen mit genügend Kapazität und Kontrollmöglichkeiten versehen werden. Auf diesem Wege können die Entscheidungen der Verwaltungen effektiver kontrolliert und Verfahrenswege vereinfacht werden (Einsparung von Verwaltungsgerichtsverfahren).

7. Mindeststandards für Verwaltung im ländlichen Raum; Überprüfung der Anzahl der notwendigen Mittelzentren

Sollte im Zuge der weiteren Überlegungen zur Verwaltungsreform eine Kreisreform tatsächlich erforderlich werden, muss ein Verwaltungsangebot in der Fläche gesichert sein. Eine Beschränkung der örtlichen Verwaltungsstellen in den im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Mittelzentren greift dabei zu kurz. BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in Sachsen fordern, dass die Ausweitung dieses Netzes geprüft wird. Des Weiteren ist ein Konzept für das Grundangebot an Verwaltung im ländlichen Raum zu entwickeln (Bürgerbüros, Mindeststandards). Das örtliche Netz an Verwaltung und diese Minimalangebote sollten vom Landtag als Gesetz beschlossen werden.

DOKUMENT 16

Auszüge aus der Sächsischen Gemeindeordnung (SächGemO) mit Stand 18. März 2003

§ 3 Gemeindearten

- (1) Gemeinden im Sinne dieses Gesetzes sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Kreisfreien Städte.
- (3) Die Kreisfreien Städte sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, untere Verwaltungsbehörden im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften.

§ 8 Gebietsänderungen

- (1) Das Gebiet von Gemeinden kann aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit geändert werden, indem die Grenzen von Gemeinden geändert, Gemeinden in andere Gemeinden eingegliedert oder mit anderen Gemeinden zu neuen Gemeinden vereinigt werden. Vor einer Gebietsänderung sind die Einwohner in dem unmittelbar betroffenen Gebiet, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, zu hören.
- (2) Gebietsänderungen können von den beteiligten Gemeinden mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde vereinbart werden.
- (3) Gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde kann eine Gebietsänderung nur durch Gesetz erfolgen.

§ 111 Wesen und Inhalt der Aufsicht

- (1) Die Aufsicht beschränkt sich darauf, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Die Aufsicht über die Erfüllung von Weisungsaufgaben erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Fachaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.
- (3) Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinden geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft gefördert werden.

§ 112 Rechtsaufsichtsbehörden

- (1) Rechtsaufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden ist das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde, für Kreisfreie Städte das Regierungspräsidium. Obere Rechtsaufsichtsbehörde ist für alle Gemeinden das Regierungspräsidium. Oberste Rechtsaufsichtsbehörde ist das Staatsministerium des Innern.

§ 113 Informationsrecht

Soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, können sich die in § 112 Abs. 1 genannten Rechtsaufsichtsbehörden über einzelne Angelegenheiten der Gemeinden in geeigneter Weise informieren.

§ 114 Beanstandungsrecht

(1) Die Rechtsaufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Gemeinde, die das Gesetz verletzen, beanstanden und verlangen, dass sie von der Gemeinde binnen einer angemessenen Frist aufgehoben oder abgeändert werden. Sie kann ferner verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen wurden, rückgängig gemacht werden. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung.

§ 115 Anordnungsrecht

Erfüllt die Gemeinde die ihr obliegenden Pflichten nicht, kann die Rechtsaufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt.

§ 116 Ersatzvornahme

Kommt die Gemeinde einer Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde nach den §§ 113 bis 115 nicht innerhalb der bestimmten Frist nach, kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Anordnung an Stelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen oder einen Dritten mit der Durchführung beauftragen.

§ 117 Bestellung eines Beauftragten

Entspricht die Verwaltung der Gemeinde in erheblichem Umfang nicht den Erfordernissen einer gesetzmäßigen Verwaltung und reichen die Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörde nicht aus, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinde zu sichern, kann die Rechtsaufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf deren Kosten wahrnimmt.

§ 119 Vorlage- und Genehmigungspflicht

(1) Ein Beschluss der Gemeinde, der nach gesetzlicher Vorschrift der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen ist, darf erst vollzogen werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde die Gesetzmäßigkeit bestätigt oder den Beschluss nicht innerhalb eines Monats beanstandet hat.

(2) Ein Beschluss der Gemeinde, der nach gesetzlicher Vorschrift der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf, darf erst vollzogen werden, wenn die Genehmigung erteilt ist.

DOKUMENT 17

Auszüge aus der Sächsischen Landkreisordnung (SächLKrO) mit Stand 11. Juni 2005

§ 6 Gebietsbestand

(1) Das Gebiet des Landkreises besteht aus den nach geltendem Recht zum Landkreis gehörenden Gemeinden. Über Grenzstreitigkeiten entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde.

(2) Das Gebiet des Landkreises soll so bemessen sein, dass die Verbundenheit der Gemeinden und der Einwohner des Landkreises gewahrt und die Leistungsfähigkeit des Landkreises zur Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist.

§ 7 Gebietsänderungen

(1) Das Gebiet von Landkreisen kann aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit geändert werden.

(2) Die Auflösung und Neubildung eines Landkreises sowie die Änderung der Grenzen eines Landkreises infolge Eingliederung oder Ausgliederung von Gemeinden bedürfen eines Gesetzes. Dies gilt nicht für die Neubildung einer Gemeinde oder die Eingliederung einer Gemeinde in eine andere Gemeinde durch Vereinbarung mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde und die Eingliederung eines Gemeindeteiles in eine andere Gemeinde, durch die das Gebiet von Landkreisen betroffen wird. Im Falle der Neubildung einer Gemeinde bestimmt die oberste Rechtsaufsichtsbehörde, zu welchem Landkreis die neu gebildete Gemeinde gehört; dabei ist den übereinstimmenden Voten der beteiligten Gemeinden zu entsprechen, es sei denn, schwerwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit stehen entgegen.

(3) Vor der Grenzänderung sind die beteiligten Landkreise und Gemeinden zu hören.

§ 8 Auseinandersetzung

(1) Im Fall des § 7 Abs. 2 Satz 2 und bei sonstigen Änderungen von Gemeindegrenzen durch Vereinbarung, durch die das Gebiet von Landkreisen betroffen wird, regeln die beteiligten Landkreise, soweit erforderlich, die Rechtsfolgen der Änderung ihrer Grenzen und die Auseinandersetzung durch Vereinbarung, die der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Enthält diese Vereinbarung keine erschöpfende Regelung oder kann wegen einzelner Bestimmungen die Genehmigung nicht erteilt werden, ersucht die Rechtsaufsichtsbehörde die Landkreise, die Mängel binnen angemessener Frist zu beseitigen. Kommen die Landkreise einem solchen Ersuchen

nicht nach, trifft die Rechtsaufsichtsbehörde die im Interesse des öffentlichen Wohls erforderlichen Bestimmungen; dasselbe gilt, wenn die Vereinbarung nicht bis zu einem von der Rechtsaufsichtsbehörde bestimmten Zeitpunkt zustande kommt.

(2) Sind für die Landkreise, zwischen denen eine Vereinbarung abzuschließen ist, verschiedene Rechtsaufsichtsbehörden zuständig, wird die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde von der obersten Rechtsaufsichtsbehörde bestimmt.

§ 65

(1) Rechtsaufsichtsbehörde und obere Rechtsaufsichtsbehörde ist das Regierungspräsidium. Oberste Rechtsaufsichtsbehörde ist das Staatsministerium des Innern.

(2) Der Fünfte Teil der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen über die Aufsicht findet auf den Landkreis entsprechende Anwendung.