



Prof. Dr. Jörg Bogumil, Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Germany

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl. Verw.wiss. Falk Ebinger
Fakultät für Sozialwissenschaft
Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik

Telefon: +49(0)234/32-27805
Tel.Sekr.: +49(0)234/32-28409
Telefax: +49 (0)234/32-14-487
e-mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de
<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Telefon, Name

Datum

16.06.2007

STELLUNGNAHME

Zur Öffentlichen Anhörung im Sächsischen Landtag, Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft

zur Drs. 4/8373

„Verwaltungsreform – Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung gewährleisten!“

am 18. Juni 2007

Gliederung der Stellungnahme

Im Folgenden wird der Reformansatz der Landesregierung zunächst kurz in den Kontext der bereits durchgeführten Verwaltungsreformen in den Flächenländern eingeordnet, um im zweiten Schritt vor dem Hintergrund der in diesen Referenzländern gesammelten Erfahrungen den sächsische Reformansatz bezogen auf die Umweltverwaltung unter den Gesichtspunkten der Funktionalität im Sinne der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerledigung zu betrachten und die daraus resultierenden Kosten- und Standorteffekte sowie rechtlichen Risiken für das Land und weitere Beteiligte darzulegen. Abschließend erfolgen eine Bewertung und Empfehlungen für den Gesetzgeber.

1 Einordnung

Die Neuorganisation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung kann einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes leisten, allerdings sind die Effekte nicht zu überschätzen, bedenkt man, dass über 2/3 der Personalkosten auf Landesebene für Lehrer, Hochschullehrer, Polizisten, Finanzbeamte und im Bereich der Justiz ausgegeben werden. Nennenswerte Einsparungen entstehen zudem nur dann, wenn Aufgaben nicht nur verlagert werden, sondern ganz entfallen. Vor diesem Hintergrund ist das angestrebte Strukturkonzept der sog. „**Konzentrierten Dreistufigkeit**“ in Sachsen zu begrüßen, denn es hat sich bewährt und ermöglicht bei richtiger Ausgestaltung eine Balance zwischen wirtschaftlichen und fachlichen Zielen. Wie Erfahrungen aus den Vorreiterländern der neueren Verwaltungsreformen zeigen, liegt die größte Herausforderung bei der Gestaltung von Reformmodellen in einer angemessenen Kombination der Vorteile verschiedener Verwaltungsorganisationsmodelle (staatliche Sonderbehörde, allgemeine staatliche Verwaltung, kommunale Aufgabenwahrnehmung) – und der damit möglichen Erreichung eines ausgeglichenen Maßes an Effektivität, Effizienz, politischer Steuerungsmöglichkeit und Bürgernähe.

Die Umweltverwaltungen der Länder stehen regelmäßig im Zentrum der Reformbemühungen aller Länder. Die Leistungsfähigkeit dieses Verwaltungsbereichs leidet oft allerdings stark unter den Umgestaltun-

gen. Diese funktionalen Einbußen stehen dabei aufgrund inadäquater Strukturen oft in keinem Verhältnis zu den erzielten Einsparungen. Zu diesem Ergebnis kamen jüngst durchgeführte wissenschaftliche Untersuchungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen (vgl. SRU Sondergutachten 2007: *Umweltverwaltungen unter Reformdruck*) und einer Forschungsgruppe der Ruhr-Universität Bochum und der Universität Konstanz (Bauer/Bogumil et al. 2007: *Modernisierung der Umweltverwaltung*).

Die Ergebnisse dieser Reformevaluations sollten bei der Ausgestaltung des sächsischen Reformmodells berücksichtigt werden, um eine Verbesserung der **Performanz**, d.h. der Effizienz **und** Effektivität der Verwaltung zu erreichen.

2 Die Umweltverwaltung in Sachsen

Die sächsische Umweltverwaltung wurde nach der Wiedervereinigung nach baden-württembergischem Vorbild aufgebaut. Wesentliches Merkmal war die damals auch in der baden-württembergischen Verwaltung prägende Trennung von Fach- und Vollzugsverwaltung. Dabei war die fachliche Kompetenz auf der Mittelebene in fünf territorial zuständigen Staatlichen Umweltfachämtern (StUfÄ) gebündelt, während die kommunale Ebene als untere Vollzugsbehörde ausgestaltet wurde. Damit galt die sächsische Umweltverwaltung lange Zeit als eine der modernsten und leistungsfähigsten Umweltverwaltungen Deutschlands.

Bereits zum 01.01.2005 wurden die Staatlichen Umweltfachämter in die Regierungspräsidien (RP) eingegliedert und damit dieses Organisationsprinzip grundlegend geändert. Generell blieben jedoch bei dieser Umgestaltung die personellen Kapazitäten der StUfä erhalten, mit der Integration als Abteilung VI in die Regierungspräsidien war kein Personalabbau verbunden. Auch die interne Struktur der ehemals eigenständigen Ämter blieb erhalten, allerdings sind diese nun dienstrechtlich dem Innenministerium nachgeordnet. Dies hat zu einigen Veränderungen in den zwischenbehördlichen Beziehungen – insbesondere schwierigerer Kommunikation zwischen SMUL und den Fachabteilungen – geführt.

2.1 Das aktuelle Reformvorhaben

Wie alle ostdeutschen Länder steht Sachsen unter dem Druck, kurz bis mittelfristig eine Konsolidierung seines Landeshaushalts zu erreichen. Die festgeschriebene Reduzierung der Transferzahlungen für die neuen Länder (insb. das stufenweise Auslaufen des Solidarpakt II bis 2019) und die prognostizierte demographische Entwicklung im Freistaat reduziert den finanziellen Spielraum der Landesregierung erheblich (vgl. Seitz 2003). Aus diesem Grund entwickelt die sächsische Landesregierung wie die Regierungen der Nachbarländer Pläne zu sowohl einer Territorial- (Gemeinde- und/oder Kreisgebietsreformen) als auch zu Verwaltungsreformen (Funktional- und Strukturreformen).

Als erster Schritt wurde zur Vorbereitung der Reformplanungen im Januar 2005 eine Expertenkommission beauftragt, welche im Oktober 2005 einen umfangreichen Bericht mit verschiedenen Modellen einer Verwaltungsreform vorlegte. Das Sächsische Kabinett verständigte sich nur zwei Monate später in seiner Sitzung vom 20.12.2005 über den Fahrplan der Verwaltungsreform, das politisch angestrebte Modell entspricht dabei keinem der von den Gutachtern diskutierten Modelle vollständig.

Bis zum 31.03.2006 sollten die Ressorts eine Aufgabenkritik durchführen. Dabei soll zwar der gesamte staatliche Aufgabenbestand unter Einbeziehung eines Mengengerüsts erfasst und anhand einer an die aus den westlichen Bundesländern bekannte Liste angelehnten Kriterienkatalog („Aufgabenverzicht, Privatisierung, Wirtschaftlichkeit, demografische Entwicklung, Normen und Standards, Nachweis des zwingenden Verbleibs von Aufgaben auf der staatlichen Ebene“) überprüft worden sein. Allerdings wurde das Ergebnis der zugrunde liegenden Fragebogenaktion und den anschließenden Vertiefungsgesprächen mit den Ressorts nicht veröffentlicht und seine Berücksichtigung im Reformprojekt nie dargelegt. Ebenso wenig wurde der beschlossene Wegfall von Aufgaben öffentlich diskutiert oder auch nur eine Übersicht dieser Aufgaben verfügbar gemacht, so dass in diesem Rahmen keine Bewertung dieses Schrittes möglich ist. Nach einem rein subjektiven Eindruck hält sich jedoch die Zahl der vollständig entfallenden Aufgaben in engen Grenzen.

In mehreren Kabinettsbeschlüssen fixierte die sächsische Regierung zwischen Juni und November 2006 die Details einer umfangreichen Reform, welche sowohl eine grundlegende Umstrukturierung der Landesverwaltung, umfangreiche Aufgabenverlagerungen insb. auf die kommunale Ebene und eine Kreisge-

bietsreform vorsieht. Der erste Gesetzesentwurf vom 19.12.2006 wurde nach der Anhörung im I. Quartal 2007 überarbeitet. Der dem Landtag zugeleitete Gesetzesentwurf ist seit 29.05.2007 öffentlich verfügbar.

2.1.1 Territorialreform

Da der Schwerpunkt dieser Betrachtung auf der Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform im Bereich der Umweltverwaltung liegt, werden hier nur die Grundzüge der Territorialreform dargestellt: Die Zahl der derzeit 22 Landkreise und sieben Kreisfreie Städte soll durch Zusammenschlüsse auf zukünftig 10 Kreise und 3 Kreisfreie Städte sinken. Dabei erhöht sich die Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften oft um mehr als das Doppelte auf durchschnittlich rund 320.000 Einwohner, in besonders dünn besiedelten Gebieten vervierfachen sich im Extremfall die Kreisgebiete. Mit dieser Territorialreform verbindet die sächsische Regierung die Hoffnung, auch bei zukünftig stark abnehmenden Bevölkerungszahlen die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften sicherstellen zu können. Als ein Spiegel der Machtverhältnisse im Land kann gedeutet werden, dass im sächsischen Gesetzesentwurf ein Vorbehalt der Landkreise formuliert wurde, welcher die Territorialreform an eine aus Sicht dieser lokalen Akteure genügend weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben bindet.

2.1.2 Verwaltungsstrukturreform

Die im Kabinett beschlossene Verwaltungsstruktur ist ähnlich des in Baden-Württemberg realisierten Modells an das Organisationskonzept der „**Konzentrierten Dreistufigkeit**“ angelehnt: Die Aufgaben der allgemeinen wie der Sonderbehörden, die nicht kommunalisiert werden, sollen in den durch Umbenennung der Regierungspräsidien entstehenden „**Landesdirektionen**“ oder fusionierten Oberen Sonderbehörden, sog. „**besonderen Staatsbehörden**“ gebündelt werden. Dabei ist hervorzuheben, dass die Mittelinstanz nur noch Bündelungsfunktionen übernehmen soll, „soweit diese zweckmäßiger zentral wahrgenommen werden“ können. Weiterhin sollen die Landesdirektionen laut Referentenentwurf jene Vollzugsaufgaben wahrnehmen, „die mit hohem Spezialisierungsgrad und in geringer Häufigkeit anfallen, die eines Höchstmaßes an landeseinheitlicher Erledigung bedürfen oder wenn rechtliche Vorgaben dies erforderlich machen“. Im Bereich der Umweltverwaltung wird diese Notwendigkeit insbesondere für den Bereich der EU-implizierten Naturschutz-Richtlinien gesehen, also der Ausweisung von Schutzgebieten für das Europäische ökologische Netz ‚Natura 2000‘, die Aufstellung von Managementpläne im Sinne von § 22a Abs. 5, Monitoringmaßnahmen nach den Richtlinien 92/43/EWG und 79/409/EWG sowie die damit verbundenen Berichtspflichten nach den Richtlinien 92/43/EWG und 79/409/EWG. Weiterhin sollen konzeptionelle Vorarbeiten für regionale Fördermaßnahmen und -strategien sowie die Kontrolle und fachliche Begleitung und Beratung bei Fördermaßnahmen nach Maßgabe von Förderrichtlinien weiterhin von der Mittelinstanz bearbeitet werden. Darüber hinaus verfügen die Mittelbehörden über ein unbeschränktes Weisungsrecht in Naturschutzbelangen. In wenigen neuen „besonderen Staatsbehörden“, werden jene Aufgaben konzentriert, die „nach Art und Umfang, Spezialisierungsgrad oder besonderer Bedeutung nicht zweckmäßig von den Landesdirektionen erledigt werden können“. Im Umweltbereich bringt dies die Schaffung eines „Landesamtes für Umwelt Landwirtschaft und Geologie“ (LfULG), welches die Aufgaben des Landesamtes für Umwelt und Geologie, die Aufgaben der Landesanstalt für Landwirtschaft ohne Laboraufgaben, EU-Förderung der Ämter für Landwirtschaft sowie der Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau sowie Aufgaben der bisherigen Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz übernehmen soll.

2.1.3 Funktionalreform

Im Zuge der Funktionalreform soll ein beträchtlicher Teil der Fach- und Vollzugsaufgaben der Fachbehörden sowie der Mittelinstanz auf die Kommunen übergehen. Dabei orientiert sich der Gesetzesentwurf an der Maßgabe der Sächsischen Staatsverfassung, nach der öffentliche Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen seien, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können (Art. 85 Abs. 1 S. 2 Sächsische Verfassung).

Im Bereich der Umweltverwaltung führt dies aus Sicht der Staatsregierung zur **Kommunalisierung eines breiten Spektrums von Aufgaben** im Bereich der Umweltverwaltung, die zuvor von den entsprechenden Fachabteilungen der Regierungspräsidien, bzw. von den zum 01.01.2005 in die Mittelinstanz integrierten Staatlichen Umweltfachämtern (StUfä) wahrgenommen wurden.

Konkret sollen entsprechend des Gesetzentwurfes folgende Umweltaufgaben auf die kommunale Ebene übergehen:

- **Überwiegende Teile der Umweltfachaufgaben,**
- **Teile der Umweltvollzugsaufgaben:**
 - **Vollzugsaufgaben des Immissions- und Klimaschutzes** mit Ausnahme der Aufgaben für Anlagen in Betriebsbereichen (§ 3 Abs. 5a Bundes-Immissionsschutzgesetz) im Sinne der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) und der Fachaufsicht,
 - **Ausweisung und Erteilung von Befreiungen von/für Naturschutzgebiete und Naturparke, der Vollzug des handelsrelevanten Artenschutzes und der Eingriffsregelungen mit Ausnahme der Verfahren des Hochwasserschutzes,**
 - Altlastenfreistellung,
 - Nachweisverfahren bei Abfällen mit Ausnahme der grenzüberschreitenden Abfallverbringung und Vollzug der Vorschriften zum Transport sowie zu Entsorgungsbetrieben,
 - Wasserbuch, Entscheidungen über die Wiederherstellung des Gewässerbetts,
 - **Entgegennahme von Abwasserbeseitigungskonzepten, Befreiung von der Abwasserbeseitigungspflicht** nach § 63 Abs. 2 SächsWG i. V. m § 138 Abs. 2 Satz 1 SächsWG,
 - **Zuständigkeiten für Widerspruchsverfahren,** soweit die Landkreise und Kreisfreien Städte im Umweltrecht für die Ausgangsbescheide zuständig sind.

2.2 Personalübergang und Einspareffekte der Reform

Die Zuweisungen des Freistaates für die Übertragenen Aufgaben sollen von 100% im Jahr 2009 (201 Mio. Euro) auf **70,6% (!)** (142 Mio. Euro) im Jahr 2017 sinken.

Insgesamt ist ein Personalübergang von der staatlichen Ebene in folgendem Umfang geplant:

Beamte und vergleichbare Arbeitnehmer

- | | |
|---------------------|-------------------------------|
| a) höherer Dienst | 456,53 Vollzeitäquivalente, |
| b) gehobener Dienst | 1.068,22 Vollzeitäquivalente, |
| c) mittlerer Dienst | 1.208,95 Vollzeitäquivalente, |
| d) einfacher Dienst | 12,00 Vollzeitäquivalente, |

Sonstiges Personal 1.659,98 Vollzeitäquivalente.

TOTAL 4406 Vollzeitäquivalente

3 Bewertung

Die sächsischen Reformpläne entsprechen einem Trend unter den Bundesländern, erstens die Zahl der Landesbehörden zu reduzieren, zweitens Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften zu übertragen und drittens Aufgabenverlagerungen mit globalen Einsparvorgaben zu koppeln. Prinzipiell ist gegen ein derartiges Vorgehen bezogen auf die ersten beiden Punkte nichts zu sagen. Allerdings fand bei den großen Verwaltungsreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen keine angemessene Aufgabenkritik statt, sondern die Pläne zur Funktionalreform und Kommunalisierung wurden auf politischer Ebene entwickelt. Hier zeigen sich trotz der gegensätzlichen Konzepte und Zielstrukturen überraschend deckungsgleiche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Defizite einer solchen Vorgehensweise. Grundsätzlich lässt sich unabhängig von den angestrebten Zielstrukturen folgern, dass

1. trotz anders lautender Rhetorik kein nennenswerter Aufgabenabbau, sondern lediglich eine Aufgabenverschiebung stattfindet,

2. stark vereinfachende und an Verwaltungsstrukturen ansetzende Reformkonzepte häufig dysfunktionale Lösungen liefern, da sie nicht hinreichend auf die Anforderungen einzelner Politikfelder eingehen können,
3. die Kosten von Verwaltungsreformen, insbesondere die **funktionalen** Transformationskosten durch Zersplitterung von Verwaltungseinheiten und Fachnetzwerken, Umbesetzungen und Despezialisierung keinen Eingang in die Kosten-Nutzen-Rechnungen der Reformer finden,
4. politisch getriebene Kommunalisierungen aus der Natur ihrer Genese heraus objektive Kriterien der rationalen Aufgabenanlagerung außer Acht lassen und folglich weder Skalenerträge, Verbundeffekte noch notwendige Unabhängigkeit der Aufgabenerledigung in Rechnung stellen,
5. Reformprotagonisten die genannten negativen Effekte der Reformen bewusst und sehenden Auges in Kauf nehmen oder gar anstreben, um ungenannt bleibende politische Ziele zu erreichen.

Bei Betrachtung des vorliegenden Referentenentwurfs zur Verwaltungsreform in Sachsen lassen sich deutliche Parallelen sowohl bezüglich Inhalt als auch Umsetzungsstrategie zu den genannten Reformen erkennen. Entlang dieser Parallelen soll im Folgenden einige Kritikpunkte vorgestellt werden.

3.1 Keine echte Aufgabenkritik

Seit einigen Jahren befinden sich alle sächsischen Verwaltungsebenen in einem massiven Personalabbau. Diese Verschlinkung war angesichts der Haushaltssituation notwendig, allerdings müssen die Leistungsreserven aller Ebenen als weitgehend erschöpft gelten. **Ein weiterer Personalabbau kann nur bei gleichzeitiger Reduzierung des Aufgabenumfangs erfolgen.** Die im Zuge des Reformvorhabens durchgeführte Aufgabekritik erscheint diesen Erwartungen nicht gerecht zu werden. Leider wurde weder das Ergebnis der Fragebogenaktion und den anschließenden Vertiefungsgesprächen mit den Ressorts veröffentlicht, noch wurde die Berücksichtigung dieser Fachvorschläge im Reformprojekt dargelegt. Ebenso wenig wurde der beschlossene Wegfall von Aufgaben öffentlich diskutiert oder auch nur eine Übersicht dieser Aufgaben verfügbar gemacht, so dass in diesem Rahmen keine Bewertung dieses Schrittes möglich ist. Nach einem rein subjektiven Eindruck **hält sich jedoch die Zahl der vollständig entfallenden Aufgaben in engen Grenzen.**

3.2 Politisch motivierte Aufgabenübertragung

Im Zuge der **Funktionalreform** soll ein beträchtlicher Teil der Fach- und Vollzugsaufgaben der Fachbehörden sowie der Mittelinstanz auf die Kommunen übergehen. Dabei orientiert sich der Gesetzentwurf an der Maßgabe der Sächsischen Staatsverfassung, nach der öffentliche Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen seien, **wenn** sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können (Art. 85 Abs. 1 S. 2 Sächsische Verfassung). Dies scheint uns in einigen Fällen nicht gegeben zu sein.

Die in den Sächsischen Landtag eingebrachte Gesetzesvorlage sieht die Kommunalisierung einer Reihe von Aufgaben vor, welche hohe Anforderungen an die aufnehmenden Behörden stellen. **In den Vorreitern der neueren Verwaltungsreformen erwies sich dies Reformschritt als äußerst kritisch.** Oft wurden Aufgaben auf die Kommunen verlagert, die sich aufgrund ihrer **Spezifität** oder des ihnen inhärenten **Konfliktpotentials** als schlecht für diese Ebene geeignet erwiesen. Grund für diese suboptimalen Reformentscheidungen ist für gewöhnlich die starke Politisierung des Reformprozesses selbst. Verwaltungsaufgaben und die damit verbundenen Ressourcen und Kompetenzen werden offensichtlich als machtpolitische Größen betrachtet und zwischen landespolitischen Akteuren verschoben. Koalitionen aus Landespolitikern und kommunalen Akteuren stoßen hochdynamische Reformprozesse an und beschließen am „grünen Tisch“ die Umverteilung ganzer Landesverwaltungen. Fachliche Kriterien und Notwendigkeiten zur effizienten und effektiven Erledigung der Aufgaben sind dieser Logik untergeordnet. Die Transformationskosten insbesondere im Sinne der Zerschlagung von leistungsfähigen Strukturen werden regelmäßig außer Acht gelassen und Aufgaben en block ohne die notwendige aufgabenspezifische Betrachtungen verlagert. Bei Betrachtung des vorliegenden Referentenentwurfs zur Verwaltungsreform in Sachsen lassen sich deutliche Parallelen sowohl bezüglich Inhalt als auch Umsetzungsstrategie zu den genannten Reformen erkennen.

3.2.1 Aufgabenübergang gefährdet Leistungsqualität

(1) Die weitgehende Verlagerung von Umweltfachaufgaben und komplexer Umweltvollzugsaufgaben gefährdet die Leistungsqualität, da in den neuen Kreisen und Kreisfreien Städten grundlegende Bedingungen für einen effizienten und effektiven Vollzug nicht gegeben sind.

Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst **optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen**. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung, andererseits durch die parallele Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Vorgänge sinken. Bei den im Gesetzentwurf für die Kommunalisierung vorgesehenen Bereichen handelt es sich zum großen Teil um hochkomplexe Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es Mitarbeiter mit spezifischem, oft akademischem Ausbildungshintergrund und einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden spezifische und teure Arbeitsmittel (bspw. Software und Datenbanken sowie technische Sachmittel) benötigt. **Diese Ausstattung kann nur bei einer entsprechend großen Fallzahl wirtschaftlich vorgehalten werden. Die kommunale Ebene eignet sich dafür aufgrund geringer Verfahrenshäufigkeit oft nicht.**

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zwar eingeräumt, dass nicht jede Aufgaben kommunalisierbar ist:

„In fachlich begründeten Einzelfällen, wie z. B. hoher Spezialisierungsgrad der Aufgabe, die Erforderlichkeit eines Höchstmaßes an landeseinheitlicher Erledigung oder aufgrund rechtlicher Vorgaben, kann sich ausnahmsweise eine Kommunalisierung von Aufgaben als unzumutbar erweisen.“

Bei genauer Betrachtung kann nun aber ein Großteil der nun zur Kommunalisierung vorgesehenen Aufgaben ohne Problem zu diesen „Einzelfällen“ gezählt werden, insbesondere wenn man die eigentliche Zielsetzung der Reform, eine Effizienzsteigerung bzw. Kosteneinsparung als Entscheidungskriterium berücksichtigt. Die derzeitige Konzentration dieser Ressourcen in fünf territorial organisierten Einheiten in den Regierungspräsidien entspricht den Voraussetzungen für eine kostengünstige und qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung weit besser als die Aufteilung dieser Ressourcen auf 13 Gebietskörperschaften. Die Sinnhaftigkeit der bestehenden gebündelten Organisationsform wurde mehrfach von unabhängigen Gremien beschieden, so bspw. in einem 1998 von der Staatsregierung in Auftrag gegebenen Gutachten der Beratungsfirma Kienbaum und in einem internem internen Papier der AG Verwaltungsreform aus dem Jahr 2000. Dort wurde auch festgehalten, dass eine Kommunalisierung wesentlicher Aufgaben nur mit rund 35% mehr Personal zu bewerkstelligen sei. **Die Gründe für die Unvereinbarkeit von Aufgabenkommunalisierung und Effizienzsteigerung sind offensichtlich**, plastische Beispiele für in den neuen Gebietskörperschaften nicht zweckmäßig zu erledigende Aufgaben finden sich in allen Umweltbereichen:

So sind die **Naturschutzfachabteilungen** in den Regierungspräsidien kleine, jedoch hoch spezialisierte Teams mit Fachleuten aus den unterschiedlichsten Bereichen der Biologie und Botanik (Ornithologie, Entomologie, Herpetologie, Mammologie, etc.). Gemeinsam und unter Rückgriff auf hochspezialisierte Software sowie über Jahre aufgebaute Datenbanken sind sie in der Lage, die Anforderungen der europäischen Schutzgebietsregime, übergreifende Flächenplanung, Biotopkartierung zu bearbeiten und den Unteren Naturschutzbehörden beratend zur Seite zu stehen. Weder der gebündelte Sachverstand, noch die notwendige Ausstattung kann auf die kommunalen Gebietskörperschaften übergeleitet werden.

Ebenso können die derzeitigen **Wasserwirtschaftsreferate** in den Regierungspräsidien ihre gesetzlich vorgegebenen, umfangreichen Aufgaben im Bereich der wasserrechtlichen Planfeststellung, im Hochwasserschutz, der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in wasserrechtlichen Verfahren (insb. bei Wirtschaftsansiedlungen), beim Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, der aufwändigen Simulation von Flussbeschaffenheiten und Grundwasserständen etc. nur durch einen großflächigen Einsatz ihrer Fachleute und Technisierung bewältigen. Gleichzeitig stellen diese Aufgaben die Grundvoraussetzung für Industrieansiedlungen und Entwicklungen dar. Eine Atomisierung dieses Know-hows bedeutet das Ende dieser wissenschaftlich fundierten und damit rechtlich verlässlichen Arbeit. Gleichzeitig ist bei einer Kommunalisierung mangels Personals selbst eine absolute Basisausstattung der Kommunen (bspw. mit Wasserbauingenieuren) nicht möglich.

Im Bereich des **Immissionsschutzes** sollen die Zuständigkeiten für Genehmigung und Überwachung fast vollständig und unabhängig von der Anlagengröße und Komplexität auf die kommunalen Gebietskörperschaften übergehen. Eine derartig weitgehende Kommunalisierung wurde bisher in noch keinem Land – geschweige denn einem Industrieland – durchgeführt. Erfahrungen mit der sehr viel zurückhaltenderen Kommunalisierung in Baden-Württemberg zeigen trotz einer insgesamt höheren Industriedichte dort, dass eine solche Aufgabenübertragung mit sehr großen Schwierigkeiten verbunden ist.

Bei Umsetzung der gegenwärtigen Pläne erhielten die kreisfreien Städte und die Kreise jeweils nur eine geringe Fraktion des zur Aufgabenerledigung notwendigen Wissens, verlieren gleichzeitig die Vorteile aus Skalen- und Verbunderträgen und sind darüber hinaus mit einer angesichts des kontinuierlichen Personalabbaus extremen Einsparvorgabe von 30% und dem damit einhergehenden Personalabbau belastet.

Bei der identischen Diskussion im Nordrhein-Westfälischen Landtag im November 2006 verdeutlichten der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Verband der Chemischen Industrie (VCI) diese grundsätzliche Problematik einer Kommunalisierung von Aufgaben und die daraus folgenden Belastungen sehr eindrücklich¹:

„Die Kreise und kreisfreien Städte haben schon wegen ihrer deutlich höheren Anzahl kaum die Möglichkeit, dieses Maß an fachlicher Kompetenz zu gewährleisten. Erhebliche Mehrbelastungen der Unternehmen u.a. durch längere Verfahrenszeiten und sachlich nicht gebotene Nachforderungen wären aller Voraussicht nach die Folge. Erste Erfahrungen aus Baden-Württemberg [...] bestätigen diese negativen Folgen der Kommunalisierung auf die Zulassungsverfahren.“

„[...] dass eine einzelne Kommune bei verhältnismäßigem Personalaufwand nicht in der Lage sein kann, auch nur annähernd die Kompetenz zu schaffen, die für die Bearbeitung der komplexen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanträge notwendig ist. Zudem fehlt es an der Voraussetzung für die Erhaltung fachlicher Kompetenz – nämlich an einer hinreichend großen Zahl von Genehmigungsverfahren.“

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein großer Teil jener Aufgaben, die auf die kommunalen Gebietskörperschaften übergehen sollen, von diesen ohne extremen Mehraufwand weder kompetent noch wirtschaftlich wahrgenommen werden können. Eine Verlagerung in der jetzt geplanten Form birgt sowohl große finanzielle, als auch rechtliche Risiken für die Kommunen und indirekt über das Anlastungsrisiko für das Land mit sich.

(2) Durch die Kommunalisierung großer Aufgabenpakete verbleiben auf der Mittelinstanz nur noch wenige Aufgaben und nur ein Restbestand an Personal im Umweltbereich. Die zukünftigen Landesdirektionen können daher die ihnen zugewiesenen Aufgaben mangels Kompetenzen und Ressourcen nicht zweckmäßig erfüllen.

Weder die hochspezialisierten Aufgaben wie bspw. die Genehmigung von Störfallanlagen und die durch EU-Recht vorgegebenen Naturschutzaufgaben sind qualifiziert noch zu erledigen, noch die für die Vollzugsebene in den Kommunen so wichtige Fachberatung sicher zu stellen. Wie schwach die Landesdirektionen als zukünftige „Obere Naturschutzbehörden“ sein werden, erschließt sich aus den Formulierungen im Gesetzentwurf (§ 48 – Allg. Zuständigkeit) selbst:

„Nummer 4 und 5 [Zuständigkeit durch andere gesetzl. Vorgaben; Verfahrensbeteiligung mit eigenen Interessen der entscheidenden Kommune; d. Verf.] fallen künftig in den Zuständigkeitsbereich der unteren Naturschutzbehörden, da die Zuständigkeiten die oberen Naturschutzbehörden personell überfordern würden.“

„Die Zuständigkeiten im Bereich des handelsrelevanten Artenschutzes müssen aufgrund des verfügbaren Personals bei den oberen Naturschutzbehörden künftig insgesamt von der kommunalen Ebene wahrgenommen werden. Es handelt sich jedoch um eine fachlich und rechtlich sehr spezielle Materie, die einer zentralen Anleitung und Fachaufsicht sowie regelmäßiger Schulung bedarf, so dass bei den oberen Naturschutzbehörden als auch beim Landesamt für Umwelt und Landwirtschaft ausreichender Sachverstand vorzuhalten ist.“

¹ Stellungnahme 14/0679 des Verbandes der Chemischen Industrie NRW und des BDI zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsreform im Landtag Nordrhein-Westfalen am 8.11.2006

Neben dieser – selbst nach Aussage des Gesetzgebers – für den Vollzug staatlicher Aufgaben ungenügenden Ausstattung wird die Position der Mittelebene auch dadurch geschwächt, dass ihnen ihre originäre Aufgabe einer Bündelungsfunktion in Verfahren und bei widersprüchlichen Ressortinteressen weitestgehend entzogen wird. Die Bündelungsfunktion soll nur noch übernommen werden dürfen, „soweit diese zweckmäßiger zentral wahrgenommen werden“ können. Was „zweckmäßiger“ ist, wird nicht definiert. Durch diesen unbestimmten Rechtsbegriff sind **Konflikte mit den kommunalen Gebietskörperschaften vorbestimmt**.

Im Gesetzentwurf werden die Risiken der geplanten Kommunalisierung explizit genannt und daraus die Wichtigkeit einer staatlichen Fachaufsicht nachdrücklich hervorgehoben. So bspw. in § 49:

„Verletzungen supranationaler Vorgaben haben Sanktionen zur Folge, die sich an den Freistaat Sachsen richten. Die universelle Vollzugszuständigkeit liegt aber fast ausschließlich bei den unteren Naturschutzbehörden. Um diese Lücke zwischen Verantwortlichkeit und Zuständigkeit zu schließen, ist der Weisungscharakter bei der Übertragung von Naturschutzaufgaben unverzichtbar.“

Angesichts der unzureichenden Ausstattung und Spezialisierung und der stark eingeschränkten Bündelungsfunktion wird die Befähigung der Landesdirektionen zu einer effektiven Aufsicht bezweifelt. In der beschriebenen Konstellation kann das Weisungsrecht nur als Instrument der politischen Steuerung, d.h. zur Durchsetzung politischer Interessen eingesetzt werden, eine effektive fachliche Beratung und Kontrolle durch die Landesdirektionen erscheint nicht möglich. Damit setzt sich das Land nicht nur einem fachlichen, sondern auch einem **nicht abschätzbaren finanziellen Risiko** aus.

Zusammenfassend wird mit der Reform zumindest im Umweltbereich die faktische Auflösung der Mittelinstanz betrieben, aufgrund des Entzugs der Ressourcen zur Erledigung ihrer originären Aufgaben ist die Zusammenfassung der drei Dienststellen zu einem Verwaltungsamt absehbar.

(3) Politisierung der Aufgabenwahrnehmung und fehlende Ressourcen machen kommunales Verwaltungshandeln im Umweltbereich weniger berechenbar.

Ein Vorteil der ortsnahen Aufgabenerledigung ist die Möglichkeit direkter demokratischer Einflussnahme der Bürger und die hohe Flexibilität der örtlichen Verwaltung an regionale und temporäre Gegebenheiten. Die Erfahrung zeigt, dass sich dieser Vorteil unter dem Druck extremer Ressourcenknappheit oder bei besonders umstrittenen Entscheidungen nachteilig für Bürger und Unternehmen auswirken werden kann. Mit der festgelegten Einsparvorgabe von 30% und der Auswahl der zukünftig dem Landrat oder Oberbürgermeister als Wahlbeamten unterstellten Aufgaben werden in Sachsen beide Bedingungen als gegeben angesehen. Wenn mangels Fachkenntnis, Ausstattung, Arbeitskapazitäten oder politischer Einflussnahme rechtliche Vorgaben nicht mehr sachgerecht bearbeitet werden können, steigt zwar u.U. aus politischer Sicht die „Effizienz“ des Verwaltungshandelns, allerdings um den Preis eines ungleich höheren Effizienzverlustes bis hin zur völligen Aufgabe eines Themenfeldes. Diese Situation, dass „die Vollzugsqualität immer so gut ist wie der Landrat“ führt dazu, dass einerseits die Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmen steigt und die Standortqualität für Ansiedlungen aufgrund des Fehlens von kompetenter Beratung und bestandsfester Bescheide sinkt.

Die Problematik einer zunehmenden heterogenen Aufgabenwahrnehmung wird noch dadurch verstärkt, dass im aktuellen Gesetzentwurf der folgende im Referentenentwurf noch enthaltene Passus zur Mindestkompatibilität der Softwarelösungen für Fachanwendungen **gestrichen wurde**:

„Das EDV-System ist für alle Verwaltungsebenen einschließlich des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie kompatibel und die Datenspeicherung und -eingabe erfolgt nach einer methodisch und systematisch einheitlichen Fachlogik. (Entwurf 12/06, S. 297).“

Welche Effizienzprobleme und Folgekosten durch die Parallelentwicklung und Inkompatibilität von EDV-Lösungen und Datenbeständen entstehen, ist aus der Wirtschaft zu genüge bekannt. Dass aus funktionierenden Systemen heraus eine solche Dysfunktionalität und die damit verbundenen Folgekosten bewusst forciert werden, ist unverständlich.

(4) Die Aufgabenverlagerung in der geplanten Form birgt wirtschaftliche Risiken für Kommunen und Wirtschaft und kann die Position Sachsens im Standortwettbewerb verschlechtern.

Bei Übertragung der umfangreichen Umwelt(fach)aufgaben auf die Kommunen stehen diesen theoretisch zwei Strategien offen:

- a) Beibehaltung des Status-Quo, d.h. verlässlicher, kompetenter und gesetzeskonformer Gesetzesvollzug durch Sicherstellung einer adäquaten Personal- und Sachmittelausstattung – flankiert durch entsprechend fixierte Mindeststandards im Reformgesetz, so wie dies bereits für den Bereich der Wasser- und Forstwirtschaft vorgesehen ist.

Die Folge dieser – eher hypothetischen – Entscheidung hätte hohe, die derzeitig anfallenden um rund ein Drittel übersteigenden Kosten zur Folge. Dies sah der VCI bereits bei ähnlichen Plänen in Nordrhein-Westfalen als unlösbare Herausforderung: „*Ein Aufbau der Kompetenz würde die Zielrichtung der Verwaltungsstrukturreform wegen erheblicher Mehrkosten konterkarieren.*“² Darüber hinaus müssten die Kreisfreien Städte und Kreise die 30% „Rendite“ des Landes selbst aufbringen.

- b) Anpassung des Vollzugs an die vorhandenen Möglichkeiten: Aufgrund unzureichender Ressourcenausstattung kommt es zu „kaltem“ Aufgabenabbau, gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben [ohne direkte Außenwirkung] werden nicht mehr oder nicht mehr im Sinne des Gesetzgebers bearbeitet. Aufgaben mit direkter Außenwirkung und konfliktfreie Maßnahmen genießen absolute Priorität.

Die Folge dieser wahrscheinlichen Option stellt die Übernahme eines nicht kalkulierbaren Risikos des nicht fachgerechten Vollzugs durch Mitarbeiter und kommunale Träger dar. Aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung und politischen Prioritäten kommt es zu einer zunehmenden Heterogenität des Vollzugs und einer wachsenden Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmer.

Gleichzeitig entstehen **negative Standorteffekte**, wenn Skalen- und Verbundeffekte durch eine Kommunalisierung nicht ausgeschöpft werden und die politische Einflussnahme auf originär fachliche Entscheidungen zunimmt. Wenn Unternehmen und Investoren nur noch begrenzt kompetente Ansprechpartner zur Verfügung stehen, sich Verfahrens- und Genehmigungszeiten verlängern, externe Gutachten durch Antragsteller beigebracht werden müssen, Standards von Kreis zu Kreis und je nach politischer Konstellation variieren und damit schließlich die Rechtsunsicherheit wächst, so führt – auch in den Augen der Wirtschaft – dies zu einer Verschlechterung der Wettbewerbssituation hier ansässiger Unternehmen, zu einer stark zurückgehenden Konkurrenzfähigkeit des Standorts bei der Anwerbung neuer Investoren.

„Die chemische Industrie hat große Bedenken gegen Überlegungen, die Zuständigkeit der Genehmigung und/oder der Überwachung immissionsschutzrechtlicher Anlagen den Kreisen oder kreisfreien Städte zu übertragen. Wir befürchten, dass durch eine Kommunalisierung dieser Aufgaben die Effizienz dieser Verwaltungsvorgänge und damit der Industriestandort deutlich verschlechtert wird (ebd.).“

Diese Entwicklung führt zu volkswirtschaftlichen Kosten, welche die Einsparungen deutlich übersteigen dürften. Dies bedeutet, dass die Haushaltskonsolidierung mit diesen Maßnahmen zu teuer erkaufte würde. Optimierungen in den hergebrachten Strukturen wären die damit aus Sicht einer *Good Governance* die bessere Wahl, da hier langfristige Einsparungen mit weit geringeren funktionalen Verlusten einhergehen würden.

Fazit

Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv bewerten. Dabei ist jedoch die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheidung besonders ausgeprägte Spannungsverhältnisse zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten. Letzteres wird durch aktuelle empirische Untersuchungen belegt (vgl. Bauer, Bogumil et al. 2007). Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern nur aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung

² Stellungnahme 14/0679 des Verbandes der Chemischen Industrie NRW und des BDI zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsreform im Landtag Nordrhein-Westfalen am 8.11.2006

sichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen.

Auch nach einer Vergrößerung der Gebietskörperschaften muss die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer Aufgabenverlagerung auch unter Berücksichtigung der Kosten der Aufgabenverlagerung (Überführung von Personal und technischer Infrastruktur, Liegenschaften) und der notwendigen Aufsichtskapazitäten geprüft werden. Gerade in sensiblen Bereichen wie dem Immissions- und Gewässerschutz wie dem durch die EU sanktionsbewehrten Naturschutz müssen eine nach fachlichen Gesichtspunkten effektive Aufgabenwahrnehmung sowie einheitliche Standards unbedingt gewährleistet sein, da sonst unverhältnismäßige volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass die Beibehaltung der Leistungsqualität ohne eine sorgfältige Auswahl der kommunalisierten Aufgaben und aktive Fachaufsicht nicht gewährleistet werden kann. Eine hypothetische, aber ressourcenschwache Fachaufsicht oder gar eine „Vertrauensaufsicht“ kann diese nicht ersetzen. Solange eine dauerhaft zuverlässige und zweckmäßige Aufgabenerfüllung – auch nach Abbau des sog. Personalüberhangs – auf der kommunalen Ebene nicht explizit sichergestellt (d.h. das Risiko eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht ausgeschlossen) werden kann, müssen die Aufgaben entsprechend Art. 85 Abs. 1 S. 2 Sächsische Verfassung nach Aussage der von der sächsischen Staatsregierung berufenen Expertenkommission staatlich bleiben (vgl. Expertenkommission 2005: 15).