

Redemanuskript des Parlamentarischen Geschäftsführers Dr. Karl-Heinz Gerstenberg zur Großen Anfrage der GRÜNEN-Fraktion "Verwaltungsreform, Kreisgebietsreform und Reform der Umweltverwaltung in Sachsen", Drs. 4/8480, 84. Sitzung des Sächsischen Landtages, 5. Juli 2007, TOP 3

Gerstenberg: Staatsregierung hat bei Verwaltungs- und Kreisgebietsreform ungenügend Vorarbeiten geleistet

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,
"Eine Neugliederungsentscheidung hat daher stets eine zureichende Kenntnis des Gesetzgebers von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und vollständiges Bild von den Interessen der betreffenden Gebietskörperschaften zur Voraussetzung. Nichts anderes gilt für die hinreichende Ermittlung der Tatsachen bei gesetzgeberischen Prognosen, wie sie für die gesetzgeberische Neugliederung charakteristisch sind [...] Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei Prognosen die ihm erreichbaren und zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen" – das sage nicht ich, sondern ist ein Zitat von Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen, nachzulesen im Jahrbuch des SächsOVG 1995 (Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der kommunalen Neugliederung und ihre verfassungsrechtliche Kontrolle).

Da wir mit unserer Großen Anfrage genau diese verfassungsrechtlich geforderten und gerichtlich nachprüfaren Entscheidungsgrundlagen fordern, habe ich absolut kein Verständnis für die lustlose Beantwortung derselben, Herr Staatsminister Buttolo.

Liebe Kollegen und Kolleginnen von der CDU – ich weiß was sie sagen werden – wir haben schon genug zu lesen, die Gesetzesbegründung ist sehr umfangreich, es liegen

11 Aktenordner Stellungnahmen vor und natürlich sind sie alle in den Abwägungsprozess der Staatsregierung mit eingeflossen.

Fakt ist aber – kein einziger Vorschlag der von den Kommunen im Rahmen der Freiwilligkeitsphase unterbreitet wurde, findet sich im Gesetzentwurf wieder – das räumt die Staatsregierung in der Antwort auf unsere Große Anfrage ein. Freiwillige Kooperationsformen, etwa der vogtländische Weg, ein breit von Region, Bürgern und Bürgerinnen getragener Vorschlag – hatte von Anfang an keine Chance. Warum wurde hier nicht mal an eine Experimentierklausel gedacht?

Fakt ist weiter, die Veränderungen am Gesetzestext der jetzt vorliegenden Entwürfe Drs. 4/8010 und 4/8011 sind nach der außerparlamentarischen Anhörungsphase zum Referentenentwurf vom Dezember 2006 marginal. Hervorzuheben bleibt, dass bei der Begründung zur Kreissitzbestimmung nachgebessert wurde. Die Formulierung der entsprechenden Leitlinie 7.2. ließ willkürliche Entscheidungen zu.

Fakt ist, der Landtag war am Diskussionsprozess der letzten zwei Jahre nicht beteiligt. Weder stimmten sie unserem Antrag vom November 2005 zu, der sich mit grundlegenden Fragen der Aufgabenkritik und Bürgerbeteiligung beschäftigte, noch hielt es die Staatsregierung für geboten, der Forderung – selbst des Koalitionspartners SPD – nach einem Sonderausschuss des Landtags nachzukommen. Es war von Anfang an eine Reform der Landräte, die sich nicht gegen eine Gebietsreform sperren wollten, wenn höchstmöglich Aufgaben an sie übertragen werden. Fachliche Aspekte spielten bei diesen Verhandlungen offensichtlich kaum eine Rolle. Bezeichnenderweise weiß die Staatsregierung mit unserer Frage nach der Einbeziehung verwaltungswissenschaftlichen Studien und Erfahrungen anderer Bundesländer nichts anzufangen. Zur Erläuterung: es gibt Umsetzungsanalysen über die Verwaltungsstrukturreform von Baden-Württemberg; es gibt seit dem Frühjahr 2007 ein Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Titel: "Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven". Diese Analysen sind sehr wohl differenziert, es geht uns nicht um ein

plattes "dagegen". Vielmehr werden aufgabenkonkret Problemlagen aufgezeigt, die wir im verbleibenden Gesetzgebungsprozess berücksichtigen sollten. Dazu noch später!

Das Reformpaket ist auf Sand gebaut, zumindest kann ich ein solides Fundament nicht erkennen.

Ich gebe zu, ich war Ende des Jahres 2005 relativ enthusiastisch. Angetreten ist die Staatsregierung mit dem Ziel, eine effektive, moderne Verwaltung zu schaffen. Die Expertenkommission hatte im Oktober 2005 ein umfassendes Gutachten als Arbeitsgrundlage vorgelegt.

Grundlage der Verwaltungsmodernisierung ist eine fundierte Aufgabenkritik, so die Expertenkommission mit Verweis auf konkrete Beispiele, u.a. aus NRW. Das hat auch die Staatsregierung erkannt, sie behauptet, der Gesetzentwurf sei auch Ergebnis der Aufgabenkritik. Nur bleibt das ein leerer Programmsatz - bis heute liegt uns nichts vor, was den Namen Aufgabenkritik verdient.

Wir erfahren durch Pressemitteilungen, dass die Aufgabenkritik im Frühjahr 2006 angeblich beendet war. Wir werden informiert, dass der Lenkungsausschuss – in dem nur die Koalitionsfraktionen vertreten waren - einen Bericht des SMI zur Kenntnis genommen hat. In der Großen Anfrage verweisen sie darauf, ein Bericht liege nicht vor.

Dies lässt für mich nur einen Schluss zu: Eine umfassende Aufgabenkritik auf Landesebene fand nicht statt, auf deren Grundlage für jede Verwaltungsaufgabe die funktional und strukturell optimale Lösung gefunden hätte werden können.

Ca. 2.390 Aufgaben und Aufgabengruppen wurden identifiziert – so ihre Antwort. Die Analyse dieser Aufgaben zur Identifizierung staatlicher Kernaufgaben hat offensichtlich ergeben, dass auf "mindestens 2 Aufgaben verzichtet" werden kann. So zu lesen auf S. 168 des Gesetzentwurfes zur Neugliederung der Sächsischen Verwaltung. Im Referentenentwurf waren es noch 5. Ein mehr als mageres Ergebnis!

Im Übrigen besteht die Verwaltungsreform aus der Aufgabenverschiebung auf die Kommunen – nichts anderem!

Vergegenwärtigen sie sich doch mal, welchen Aufwand wir hier betreiben, um Minimales zu erreichen.

Auf welche Aufgaben verzichtet der Freistaat zukünftig: Projekte der angewandten Agrarforschung und Unternehmensberatung der Landwirtschaft und des Gartenbaus. Beachtlich finde ich das Wort "mindestens"; das bestärkt mich in dem Verdacht, dass die Staatsregierung "kalten Aufgabenabbau" betreibt, in dem sie es der jeweiligen Haushaltssituation der Landkreise überlässt, wie Anspruchsgrundlagen ausgelegt, ob und wie Aufgaben wahrgenommen werden. Dies kann den Gleichbehandlungsgrundsatz untergraben. Das ist keine populistische Schwarzmalerei, sondern auch eine Schlussfolgerung aus einer wissenschaftlichen Umsetzungsanalyse zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg aus dem Jahre 2005 von Bogumil und Ebinger.

Nun wird sicher niemand bestreiten, dass die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen angespannter ist als in BaWü: Trotzdem sollen sie den Landeshaushalt Sachsens noch mehr entlasten als in BaWü. Die Landkreise müssen eine Effizienzrendite von ca. 30% erwirtschaften. Um diesen Betrag sinkt der Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen.

Die pauschalen 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.

Damit nicht genug: Der sog. Personalüberhang an Landesbediensteten wird weitgehend kostenneutral auf die Landkreise übertragen. Gefragt nach Realisierbarkeit des geplanten Stellenabbaus der Staatsregierung, sollte die Verwaltungsreform nicht kommen, wird eingeräumt: "Danach - also nach Stellenabbaukonzept 2010 - sollte der

Stellenabbau grundsätzlich bis zum Jahr 2010 vollzogen sein. Bei der Erstellung des Haushaltes 2007/2008 zeigte sich jedoch, dass dieser Stellenabbau unter Zugrundelegung sozialer Komponenten – wie beispielsweise dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen – in Teilbereichen nur mit weiteren flankierenden Maßnahmen umsetzbar sein wird". Das einfachste ist daher, dieses Problem des Abbaus des sog. Personalüberhangs den Kommunen zu übertragen – nicht als Aufgabe, für die man etwa Mehrbelastungsausgleich zahlen muss, sondern auch noch als Grund den Mehrbelastungsausgleich herunterzufahren – man müsse ja zunächst erst mal das Niveau der Personalausstattung der Westländer erreichen. Landkreise sind da flexibler. Wieso eigentlich?

Fragen die auf die "zuverlässige Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise" zielen – eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit bei Kommunalisierungen gem. Art. 85 Abs. 1 S. 2 der Sächsischen Verfassung - bügelt die Staatsregierung mit dem Hinweis ab, dass man nach dem Prinzip "Personal folgt Aufgabe", verfare. Dies mag so sein, stellen wir aber aufgrund Erfahrungen in anderen Bundesländern und des Sondergutachtens des Sachverständigenrates für Umweltfragen zur Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltungen in Frage.

Zumindest kann der Landtag nicht nachprüfen, ob dieses Prinzip eingehalten wird und zum Gegenstand seiner Entscheidung machen: Hier gilt eher das Prinzip Hoffnung bei der Staatsregierung. Denn ein konkreter Verteilungsvorschlag wird erst dann erarbeitet, wenn die Gesetze beschlossen wurden, so erfahren wir auch aus der Antwort zu unserer Großen Anfrage. Nach dem Zeitplan der Staatsregierung soll der Landtag im Dezember 2007 beschließen. Bis 01. April 2008 sollen dann nach dem Gesetzentwurf die Verhandlungen mit den Landkreisen einvernehmlich abgeschlossen sein. Das Zeitfenster für die Landkreise ist viel zu kurz, um auf Änderungen zu drängen, der Landtag ist sowieso nicht mehr in der Lage etwas zu überprüfen und die Staatsregierung plant keine Evaluation. Sie sieht nicht die Gefahr, dass bestimmte Aufgaben von den Landkreisen nicht bzw. mit Qualitätsverlusten wahrgenommen werden, Exkulpiert sich mit dem Verweis auf die Möglichkeit auf "bewährte Formen der

Kooperation zurückzugreifen, um die Erfüllung von spezialisierten Aufgaben zu sichern". Hier bin ich sehr misstrauisch: das ist nur ein Scheinargument. Vielmehr ist es doch wenig sinnvoll zu kommunalisieren und effektive Strukturen zu zerschlagen und gleichzeitig einzuräumen, dass größere Verwaltungseinheiten die bessere Lösung wären.

Die Chance, die Prognosen und Annahmen mit Tatsachen zu stützen, hat die Staatsregierung auch mit der Beantwortung der Großen Anfrage nicht genutzt. Ich billige ihnen zu, dass in der Aufstellung der Anlagen – insbesondere durch die Kommunen – eine Menge Arbeit steckt. Diese halten wir auch für wertvoll.

Mir ist unbegreiflich, warum sich die Kommunen auf diesen Deal eingelassen haben. Oder hoffen sie darauf, dass an der Höhe des Mehrbelastungsausgleichs noch etwas gedreht wird. Jedenfalls erscheint mir die Reform weiterhin in weiten Teilen unausgegoren; insbesondere wurden die Kosten der Verwaltungsreform, etwa funktionalen Transformations-/ Zerlegungskosten durch Zersplitterung von Verwaltungseinheiten und Fachnetzwerken und "De-Spezialisierungen" nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt.

Die pauschal für sämtliche Aufgaben angenommene Effizienzrendite ist nicht nachvollziehbar.

Als Beispiel haben wir in der Großen Anfrage die Umweltverwaltung gewählt, um die Prognosen konkret zu hinterfragen. Nicht von ungefähr, sondern veranlasst durch das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, die anhand einer vergleichenden Studie der Bundesländer zum Schluss kommen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung erreicht sind – gerade im Bereich Naturschutz, Hochwasser-, Immissionsschutz von Kommunalisierung abraten. Die zu erwartenden Kosteneinsparungen seien eher gering, es sei denn, es wird ein Aufgabenabbau in Kauf genommen. Darauf die Staatsregierung: Sie gehe davon aus, dass Effizienzgewinne erreichbar sind. Die Organisation der Aufgabenerledigung in der kommunalen

Umweltverwaltung ist im übrigen Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte. Das finde ich höchst unbefriedigend!

So könnten wir die Liste immer weiter fortführen.

Wie eingangs erwähnt, sind Prognoseentscheidungen kein Problem – überprüft werden kann vom Gericht jedoch, ob diese auf ausreichender Kenntnisverschaffung beruht oder allein auf dem Prinzip Hoffnung oder Augen zu und durch. Letztere beiden Alternativen sind ermessensfehlerhaft, gerichtlich anfechtbar und sollten daher im Gesetzgebungsverfahren ausgeräumt oder minimiert werden. Der Gesetzgeber hat alle ihm erreichbaren und zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen.

Fazit: Die Staatsregierung hat hier nur ungenügende Vorarbeiten geleistet. Gleichzeitig wird dem Landtag ein enormer Zeitdruck aufgelegt, um die tiefergehende Befassung mit allen Aspekten zu erschweren –

Mit unserem Entschließungsantrag stellen wir diese Unzulänglichkeiten fest und fordern Nachbesserung, um die im Gesetzgebungsverfahren notwendigen Abwägungen durchführen zu können. Ich bitte daher um ihre Zustimmung.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!