ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Article

Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2007) : Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 14, Iss. 5, pp. 45-48

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/169826

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen[1]

*Joachim Ragnitz**

Einführung

Der Freistaat Sachsen plant derzeit eine umfassende Reform der Verwaltungsstrukturen, um im Laufe der Jahre entstandene Ineffizienzen abzubauen und damit finanzielle Einsparmöglichkeiten zu realisieren. Hintergrund dessen ist die demographische Entwicklung, die in den nächsten Jahren zu einem erheblichen Verlust an Einnahmen führen wird und derartige Einsparungen geradezu erzwingt. Zudem erhöht die Degression der Zahlungen aus dem Solidarpakt II den Druck, Umschichtungen im Haushalt vorzunehmen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass mit sinkender Einwohnerzahl der Umfang der vom Staat zu erbringenden Leistungen sinken wird (wenn auch nicht in proportionalem Umfang), was ebenfalls eine Neuordnung der Verwaltung nahe legt. Auch die Verschiebung der Altersstrukturen wird die öffentliche Verwaltung nicht unberührt lassen.[2]

Die – ständige – Notwendigkeit einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung steht außer Frage. In Sachsen sind bereits in der Vergangenheit mehrfach Anläufe unternommen worden, die aber nur halbherzig umgesetzt wurden und im Ergebnis eher zu einer Zersplitterung der Zuständigkeiten beigetragen haben. Die jetzt geplante umfassende Reform soll deswegen auch dazu dienen, eine Bereinigung der aus der Nachwendezeit resultierenden Strukturen vorzunehmen.

Die jetzt geplante Verwaltungsstrukturreform in Sachsen besteht in ihrem Kern aus zwei Teilen. Zum einen geht es um eine Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene und zum anderen um eine Verringerung der Zahl der Landkreise im Freistaat. Beides ist nicht unabhängig voneinander zu sehen, da eine Verlagerung der Kompetenzen auf die kommunale Ebene größere Kreisstrukturen erfordert, um Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Dementsprechend würden die Ziele der Verwaltungsstrukturreform nicht erreicht, wenn nicht beide Teilreformen zeitgleich umgesetzt würden.

Im Folgenden sollen wesentliche Aspekte der geplanten Reformen einer Bewertung aus ökonomischer Sicht unterzogen werden. Damit soll vor allem auch die derzeitige Diskussion bereichert werden, die stark durch verfassungsrechtliche Überlegungen geprägt ist.

* *Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden.*

Bewertung der Verwaltungsreform

Die anstehende Verwaltungsreform zielt vor allem auf eine Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene (Landkreise/kreisfreie Städte bzw. kreisangehörige Gemeinden). Vorgelagert ist diesem eine Prüfung, welche Aufgaben überhaupt in öffentlicher Obhut bleiben sollen („Aufgabenkritik“) und welche aus übergeordneten Gründen zentral geregelt werden müssen. Soweit möglich, soll dabei eine Zersplitterung von Zuständigkeiten auf verschiedene behördliche Einrichtungen vermieden werden. Dies gilt insbesondere für solche öffentliche Aufgaben, die auch künftig zentral für ganz Sachsen erfüllt werden sollen.

Erkennbar ist, dass diese Grundsätze der Verwaltungsreform getragen sind vom Subsidiaritätsprinzip, nach dem Aufgaben auf der niedrigst möglichen föderalen Ebene zu erfüllen sind.[3] Damit sollen Informationsvorsprünge der Akteure „vor Ort“ ausgenutzt und eine möglichst hohe Bürgernähe erreicht werden. Lediglich Aufgaben, die infolge von externen Effekten regionsübergreifende Wirkungen haben oder aufgrund von Spezialisierungsvorteilen bei konzentrierter Erfüllung kostengünstiger erledigt werden können, werden den übergeordneten föderalen Ebenen übertragen. Dies sind in Sachsen die so genannten „Landesdirektionen“, die die bisherigen Regierungspräsidien als Mittelinstanz ablösen und auch einen Großteil der Aufgaben bisheriger Sonderbehörden übernehmen. Zwar ist festgelegt, dass öffentliche Aufgaben im Regelfall als weisungsfreie Pflichtaufgaben an die kommunale Ebene übertragen werden; im Interesse einer Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns wird hiervon aber in einer ganzen Reihe von Fällen zugunsten einer (bedingten) Weisungsbefugnis der Staatsregierung abgewichen.

Alles in allem geht die sächsische Verwaltungsreform in die richtige Richtung und ist geeignet, bestehende Ineffizienzen abzubauen und die Verwaltungsstruktur besser an die Erfordernisse des demographischen Wandels anzupassen. Gleichzeitig ist das Streben nach mehr Bürgernähe zu begrüßen. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Punkten, die noch nicht vollends überzeugen können:

– Ein Verzicht auf staatliche Aufgabenerfüllung findet nur in wenigen Fällen statt (i. e. L. Beratungsaktivitäten im Bereich landwirtschaftlicher Unternehmen). Auch die Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Leistungserbringer wurde bislang nur in Einzelfällen

vorgenommen.[4] Da manches dafür spricht, dass private Akteure kostengünstiger agieren als öffentliche Akteure dies können, besteht die Gefahr, dass mögliche Kostensenkungspotenziale nicht ausgeschöpft werden können. Das öffentliche Interesse an einer Aufrechterhaltung vorgegebener Standards ist jedenfalls nicht als eine Rechtfertigung öffentlicher Leistungserstellung zu sehen und kann auch durch andere institutionelle Regelungen gewährleistet werden.

– Nur ein Teil der prinzipiell kommunalisierungsfähigen Aufgaben wird tatsächlich auf die kommunale Ebene übertragen. Im Ganzen ist nicht klar zu erkennen, welche Kriterien dabei jeweils den Ausschlag gegeben haben. Bestimmte Bereiche (Finanz- und Steuerverwaltung, Hochschulen, Forschungsförderung, Staatliche Kunstsammlungen, Justiz, Polizei und Lehrer) waren a priori aus der Überprüfung bzw. Kommunalisierung ausgenommen, was ebenfalls nicht in jedem Einzelfall nachvollziehbar ist.
– Die nach der Reform den Kommunen verbleibenden tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind begrenzt, weil ein großer Teil der übertragenen Aufgaben weiterhin dem Weisungsrecht der Sächsischen Staatsregierung unterworfen werden kann. Auch wenn es hierfür mit Blick auf die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung durchaus überzeugende Argumente gibt, ist nicht zu verkennen, dass die Möglichkeiten eines Wettbewerbs der Regionen untereinander dadurch eingeschränkt werden können. Zudem muss auf regional differierende Gegebenheiten auch in unterschiedlicher Weise reagiert werden können.
– In Teilbereichen sind überdies Konflikte zwischen verschiedenen Aufgabenträgern nicht auszuschließen (z. B. Abgrenzung von Instandhaltungs- und Erhaltungsinvestitionen im Bereich Straßenbauverwaltung). Gleiches gilt für die Beziehungen zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden (z. B. im Rahmen der Wirtschaftsförderung). Eine Konzentration dieser Aufgaben auf nur eine Instanz wäre sinnvoll, um Reibungsverluste auszuschalten.
– Die Auflösung der Regierungspräsidien wird nicht dazu genutzt, zu einer zweistufigen Verwaltung überzugehen. Zumindest eine Bündelung der Aufgaben der Mittelbehörden in einem oder bestenfalls zwei Landesdirektionen (wie ursprünglich geplant) wäre unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll gewesen. Immerhin ist es zu begrüßen, dass bestimmte Aufgaben nunmehr sachsenweit von lediglich einer der Landesdirektionen übernommen werden, somit eine funktionale Zuständigkeit an die Stelle regionaler Zuständigkeiten tritt.
– Wünschenswert wäre schließlich eine engere Abstimmung mit entsprechenden Reformbemühungen in Sachsen-Anhalt und Thüringen gewesen, da dies Bemühungen um eine langfristige Fusion der drei Bundesländer erleichtert hätte.

Alles in allem geht die Verwaltungsstrukturreform in Sachsen trotz dieser Kritikpunkte in die richtige Richtung und scheint geeignet, zu einer Verbesserung der Effizienz des Verwaltungshandelns beizutragen. Allerdings wird sich im Zuge der tatsächlichen Umsetzung zeigen, ob sich einzelne Regelungen als nicht praktikabel erweisen und gegebenenfalls noch einmal revidiert werden müssen.

Andere Bundesländer haben inzwischen ähnliche Reformvorhaben in Angriff genommen. Insofern kann das sächsische Vorhaben auch als Reaktion auf den föderalen Wettbewerb gesehen werden. Allerdings werden in anderen Ländern bei grundsätzlich gleichen Reformzielen zum Teil durchaus unterschiedliche Wege eingeschlagen. So hat bspw. Niedersachsen durch Abschaffung der Bezirksregierungen den Verwaltungsaufbau zumindest im Grundsatz stärker gestrafft, als es in Sachsen geplant ist, das Saarland wiederum hat einen größeren Teil der anfallenden Aufgaben von den Kommunen auf die zentrale Ebene verlagert und Länder wie Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern stärken die kommunale Ebene dadurch, dass ihr vermehrt Aufgaben ohne Weisungsrecht der Landesregierung übertragen werden. Durch einen Vergleich mit den Fortschritten der Verwaltungsreformen in anderen Ländern sollte es daher auch für Sachsen möglich sein, im Einzelfall noch günstigere Lösungen zu finden.

Bewertung der Kreisgebietsreform

In engem sachlichen Zusammenhang mit der Verwaltungsreform steht die geplante Kreisgebietsreform. Die vorgesehene Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben kann nämlich nur dann erfolgreich sein, wenn bei Vorliegen externer Effekte der Einflussbereich kommunalen Verwaltungshandelns über die bislang eng abgesteckten Kreisgrenzen hinaus ausgeweitet wird. Auch Kosteneinsparungen durch Spezialisierung können bei größeren Kreisstrukturen leichter erreicht werden, weil ansonsten Personal auch vorgehalten werden müsste, wenn nur wenige Fallzahlen zu bearbeiten sind. Die Verwaltungsreform ist somit ohne parallele Kreisgebietsreform nicht umsetzbar.

Studien zu den Kosten der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene von Kommunen und Landkreisen haben gezeigt, dass die ostdeutschen Länder durch Bildung größerer Landkreise langfristig erhebliche Einsparungen erzielen könnten, wobei neben der Anpassung der Kreisgröße auch Zusammenschlüsse kreisangehöriger Gemeinden zur Verringerung der Ausgaben beitragen

können. Neben dem Abbau bestehender Personalüberhänge sind Effizienzsteigerungen in der Leistungserstellung bzw. die Beseitigung von Kostenremanenzen bei einwohnerzahlunabhängigen Ausgabenposten ausschlaggebend für dieses Ergebnis. So zeigen empirische Studien, dass die Ausgaben für Personal und laufenden Sachaufwand je Einwohner gerechnet bei sehr großen Kreisen um mehr als 40 % unter dem Niveau der sehr kleinen Landkreise liegen, was für erhebliche Einspareffekte auch in Sachsen spricht. Allerdings werden diese Einsparungen erst mittel- bis langfristig zu erreichen sein; kurzfristig sind mit Kreisgebietsreformen auch Mehrausgaben aufgrund von Umstellungskosten und Effizienz mindernden Reibungsverlusten verbunden.

Bislang wird in Sachsen eine Mindesteinwohnerzahl pro Landkreis von 125.000 Personen als notwendig erachtet. Diese Zahl wird aufgrund des absehbaren Rückgangs der Einwohnerzahlen bis zum Jahr 2020 in fast allen Landkreisen unterschritten. Vor diesem Hintergrund soll die Mindestzahl der Einwohner je Landkreis auf 200.000 Personen angehoben und die Zahl der Landkreise (kreisfreien Städte) von derzeit 22 (7) auf 10 (3) verringert werden. Tatsächlich werden fast alle sächsischen Neukreise im Jahre 2020 diese Mindesteinwohnerzahl überschreiten; allerdings reichen die verfügbaren Bevölkerungsprognosen eben nur bis zum Jahr 2020, und es ist zu erwarten, dass die Bevölkerung in den Folgejahren regional differenziert noch weiter zurückgeht. Zudem sind auch Kreisgrößen von 200.000 Einwohnern im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht als überdurchschnittlich groß anzusehen. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass dann erneute Anpassungen der Kreisstrukturen erforderlich werden. Es ist aber auch nicht abzustreiten, dass neben rein finanzwissenschaftlichen Kostenargumenten auch Überlegungen zu regionalen Identitäten bei einer Kreisneubildung zu berücksichtigen sind. Insoweit sollte man den Einwand eines ungenügend langen Prognosezeitraums nicht überbewerten.

Zweites wichtiges Argument für die geplante Kreisgebietsreform ist die Überlegung, dass zur Vermeidung von „spillover-Effekten“ über Kreisgrenzen hinweg möglichst große Landkreise gebildet werden sollten. Derartige spillover-Effekte ergeben sich bspw., wenn Einrichtungen in einem Landkreis von Bürgern bzw. Unternehmen aus anderen Landkreisen genutzt werden können, ohne dass sie an der Finanzierung beteiligt wären. Zudem können kleinteilige Strukturen zu einer suboptimalen Standortkonkurrenz beitragen. Akzeptiert man diese Argumentation, sollte sich die Bildung neuer Landkreise an Kriterien der wirtschaftlichen Verflechtung (z. B. Pendlerbewegungen) orientieren und nicht primär an den bisher bestehenden/historischen Kreisgrenzen. Dies wurde im Falle der Sächsischen Kreisgebietsreform allerdings von vornherein ausgeschlossen, sodass im Einzelfall nicht unbedingt die ideale Lösung gefunden wurde. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die unterlassene „Einkreisung“ der drei großen Städte in Sachsen, die besondere raumordnerische Funktionen für das Umland ausüben.[5] Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass eine Zusammenlegung mit den umliegenden Landkreisen (mit Ausnahme vielleicht der Stadt Chemnitz) zu regionalen Ungleichgewichten mit Blick auf politische Abstimmungsprozesse beigetragen hätte. Dies spricht zumindest dafür, künftig die Kooperation zwischen den kreisfreien Städten und dem Umland zu intensivieren.

Gegen die Schaffung großer Landkreise könnte sprechen, dass damit Bürgernähe verloren geht und (ehrenamtliches) bürgerschaftliches Engagement gemindert wird. Dies jedenfalls ist auch der Tenor des Urteils des Verfassungsgerichts zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, das zum vorläufigen Scheitern der dort geplanten Strukturreformen geführt hat. Allerdings können die dabei vorgetragenen Argumente nicht unbedingt überzeugen, da ein empirischer Nachweis über den Zusammenhang zwischen Kreisgröße und bürgerschaftlichen Engagement bislang nicht erbracht werden konnte.[6] Zudem ist auch das Argument der Bürgernähe nicht überzeugend, da eine wohnortnahe Versorgung von Bürgern (und Unternehmen) durch geeignete Organisationsformen auch bei zentralen Verwaltungsstrukturen gewährleistet werden kann. Allerdings dürften diese Argumente in Sachsen ohnehin keine entscheidende Rolle spielen, da keiner der geplanten Neukreise die gebietliche Ausdehnung der in Mecklenburg-Vorpommern ursprünglich geplanten Großkreise erreichen wird.

Nicht zufrieden stellend ist schließlich, dass die anstehende Kreisgebiets- und Verwaltungsstrukturreform nicht dazu genutzt wird, auch die gemeindlichen Strukturen neu zu regeln. Sachsen weist im Vergleich zu anderen Bundesländern eine hohe Zahl kleinerer Gemeinden auf. Zu vermuten ist, dass durch gemeindliche Zusammenschlüsse weitere Einsparpotenziale verwirklicht werden können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die geplante Kreisgebietsreform in Sachsen aus ökonomischer Sicht nicht optimal ist. Unter Berücksichtigung nichtökonomischer Aspekte scheint der Zuschnitt der Neukreise allerdings ein akzeptabler Kompromiss zu sein. Problematisch wäre es lediglich, wenn im Zuge des laufenden Gesetzgebungsverfahrens die bisherigen Vorschläge nochmals verwässert würden. Die Ziele der Verwaltungsstrukturreform könnten dann kaum mehr erreicht werden.

[1] *Überarbeitete Fassung zweier Stellungnahmen des ifo Instituts anlässlich einer öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Sächsischen Landtags zur Verwaltungsstruktur- und Kreisgebietsreform, 01.09. und 06.09.2007.*

[2] *So werden mit alternder Bevölkerung solche Aktivitäten an Bedeutung verlieren, die vor allem von jüngeren Bevölkerungsschichten nachgefragt werden; hier ist zum Beispiel an Eheschließungen oder an Baugenehmigungen zu denken.*

[3] *Eine Rolle dürfte hierbei allerdings auch gespielt haben, dass aufgrund der bestehenden Personalstruktur und des insgesamt größeren Verwaltungsapparates Personalabbaumaßnahmen auf der kommunalen Ebene leichter durchzusetzen sind als auf der staatlichen Ebene.*

[4] *In diesem Zusammenhang ist es problematisch, dass die Ergebnisse der von der Staatsregierung vorgenommenen Überprüfung aller vom Staat wahrgenommenen Aufgaben nicht öffentlich gemacht worden sind.*

[5] *Die Einkreisung der übrigen bislang kreisfreien Städte ist hingegen in diesem Zusammenhang uneingeschränkt zu begrüßen.*

[6] *Vgl. dazu auch den Beitrag von Helmut Seitz in diesem Heft S. 26–37.*