



Kommunalwahlperiode 2024 – 2029: Vertrauen vertiefen, Verwaltung vereinfachen!

Forderungspapier der 38. Landkreisversammlung am 12. September 2024
in Stendal, Landkreis Stendal

I. Handlungsfähigkeit vor Ort sicherstellen

Die Landkreise stehen zu Beginn der neuen Kommunalwahlperiode 2024 bis 2029 vor großen finanziellen und personellen Herausforderungen, welche die Handlungsfähigkeit vor Ort gefährden. So verzeichnen die Landkreise in Sachsen-Anhalt im Jahr 2023 ein Haushaltsdefizit von 78 Millionen Euro. Dies betrifft insbesondere die Sozialausgaben mit den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sowie der Jugendhilfe, die um 31 Prozent (gesamtkommunal 25 Prozent) gestiegen sind.

Damit einher geht ein sprunghafter Anstieg der Kassenkredite um 90 Millionen Euro im Jahr 2023. Dies entspricht 224 Euro pro Einwohner (2022 noch 166 Euro pro Einwohner). Die Landkreise Sachsen-Anhalts belegen damit in der allgemeinen Kassenkreditstatistik der Landkreise bundesweit den vorletzten Platz. Für 2024 wird ein noch stärkerer Anstieg prognostiziert, die Landkreise rechnen mit einem Haushaltsfehlbetrag von rund 157 Millionen Euro. Dies belegt die dramatische Unterfinanzierung insbesondere auf der Ebene der Landkreise.

Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage und angesichts der drohenden und bereits jetzt deutlichen Personalengpässe in Zeiten des demografischen Wandels wird Aufgabenerledigung vor Ort immer schwieriger. Es bedarf daher einer grundlegenden gemeinsamen Reforminitiative der kommunalen Ebene zusammen mit dem Land, die Bürokratieabbau, Digitalisierung der Verwaltung und strukturelle Überlegungen zu einer Vereinfachung der Aufgabenwahrnehmung in Land und Kommunen (Funktionalreform) umfasst. Letztlich kommt es neben den Fragen der Finanzierung, eines effizienten Verwaltungshandelns und struktureller Verbesserungen des Verwaltungsaufbaus für eine funktionierende Verwaltung in Land und Kommunen auch darauf an, wie das Verhältnis der Ebenen zueinander und insbesondere die Kontroll- und Aufsichtsbeziehungen untereinander ausgestaltet werden.

Die Landkreise fordern von der Landesregierung einen Politikwechsel, der den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung achtet, sowie die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine handlungsfähige kommunale Verwaltung vor Ort schafft. Dies umfasst neben einer aufgabenangemessenen kommunalen Finanzausstattung und einer strikten Einhaltung der Konnexitätsverpflichtung auch eine Vereinfachung der bestehenden Verwaltungsstrukturen (II). Hierfür bedarf es nicht zuletzt auch eines neuen Politikstils, der auf wechselseitiges Vertrauen setzt und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung wertschätzt (III.).

II. Verwaltung vereinfachen

Weniger Bürokratie

Eine hohe Standard- und Aufgabendichte, umfangreiche Zustimmungs- und Beteiligungsvorgaben sowie Doppelzuständigkeiten erschweren eine effiziente Aufgabenerledigung vor Ort. Der Landkreistag Sachsen-Anhalt hat daher im Jahr 2024 eine breit angelegte Umfrage durchgeführt und um konkrete Vorschläge für Bürokratieabbau und

Entlastung der Verwaltung gebeten. Erste Ergebnisse liegen nunmehr vor und zeigen umfangreiche, auch landesrechtlich umsetzbare Bürokratieabbaupotentiale im Vergaberecht sowie mit Blick auf entbehrliche Zustimmungsvorbehalte und Doppelzuständigkeiten in den Bereichen des Natur- und Artenschutzes, des Immissionsschutzes, des Denkmalschutzes, im Sozial- und Ordnungsbereich sowie im Bereich der Landwirtschaft. Darüber hinaus sollte von dem Instrument der Genehmigungsfiktion und auch dem Verzicht auf die Durchführung von Widerspruchsverfahren vermehrt Gebrauch gemacht werden.

Die Landkreise fordern von der Landesregierung, gemeinsam mit der kommunalen Ebene ein Bürokratieentlastungsgesetz auf den Weg zu bringen, dass die landesrechtlichen Voraussetzungen für weniger Bürokratie in den genannten Handlungsfeldern schafft.

Digitalisierung

Auch einer effizient arbeitenden und schlanken Verwaltung wird zukünftig nicht mehr genügend Personal zur Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen. Die Kommunen sind daher darauf angewiesen, dass sich das mit der Verwaltungsdigitalisierung verbundene Versprechen von mehr Automation und standardisierter Bearbeitung von Prozessen erfüllt. Dies setzt eine informationssichere und durchgehend digitale Arbeitsumgebung für Landkreise, Städte und Gemeinden voraus, die perspektivisch auch in der Lage ist, Künstliche Intelligenz zu integrieren. Die digitale Dividende darf nicht nur für die Bürger spürbar sein, sondern muss auch die Verwaltung entlasten.

Die Gewährleistung von Informationssicherheit und eine durchgehende Digitalisierung der Prozesse setzt Investitionen in eine zukunftsfähige Rechenzentrumsinfrastruktur, in moderne digitale Arbeitsplätze und in Cloud-fähige digitale Anwendungen voraus. Dies können die Landkreise nicht allein bewältigen. Diese Investitionsaufgabe muss vielmehr gemeinsam mit dem Land und unter Einbeziehung des kreisangehörigen Bereichs angegangen werden. Das von Land finanziell unterstützte IT-Analyse-Projekt der Landkreise mit der Sparkassen Finanzinformatik ist ein richtiger erster Schritt in diese Richtung.

Die Landkreise fordern von der Landesregierung eine finanzielle Unterstützung der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden bei der Einführung informationssicherer und zukunftsfähiger digitaler Verwaltungsstrukturen.

Zweistufige Verwaltung

Angeht die eingangs beschriebene Personal- und Finanzsituation, die auf die Landesebene in zumindest vergleichbarer Weise zutreffen dürfte, können sich Land und Kommunen übermäßige Verwaltungs- und Aufsichtsstrukturen nicht mehr leisten. Es ist daher Zeit für eine neue Reform der Verwaltungsstrukturen und der Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen (im Folgenden: Funktionalreform), welche den Aufbau der Landesverwaltung und die Zahl ihrer Landesbehörden auch mit Blick auf eine eventuelle Abschaffung bzw. deutliche Reduzierung der mittleren Verwaltungsebene kritisch hinterfragt.

Prämissen einer solchen Reform sind aus Sicht der Landkreise das Prinzip der Subsidiarität und der kommunalen Eigenverantwortung, die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten und eine konsequente Aufgabentrennung zwischen den Verwaltungsebenen sowie eine deutliche Rücknahme staatlicher Aufsichts- und Kontrollintensität. Die Landkreise schließen auch eine Kommunalisierung von Aufgaben im Einzelfall nicht aus.

Eine grundlegende Erörterung dieser komplexen Strukturfragen setzt eine Funktionalreformkommission auf Landesebene unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände voraus. Ziel muss es sein, ein umfassendes Funktionalreformgesetz vorzubereiten. Inhaltlich geht es dabei zunächst um eine Erfassung der Aufgaben, Personalstellen und Personalausgaben in der Landesverwaltung, insbesondere der unmittelbaren Landesverwaltung mit den Landesämtern und dem Landesverwaltungsamt, auf deren Basis Mischverwaltung sowie Doppeltatbestände in Landes- und Kreisverwaltung sowie gemeindlicher Verwaltung aufzuzeigen sind. Ein besonderes Augenmerk muss insoweit auf dem Landesverwaltungsamt liegen. Pläne zur Schaffung neuer Landesbehörden z.B. im Bereich der Koordinierung der Energiewende und Wärmeplanung sind kritisch zu hinterfragen.

Aufbauend auf einer entsprechenden Analyse des Ist-Zustandes sind im Rahmen einer solchen Funktionalreformkommission konkrete Vorschläge zu einer Reform der Landesverwaltung zu machen. Im Mittelpunkt müssen dabei insbesondere die Auflösung von Landes(ober)behörden, die Abschaffung von Mischverwaltung und - soweit sinnvoll - auch eine Kommunalisierung von Landesaufgaben stehen. Hierbei kann auch auf Erfahrungen vergangener Funktionalreformen in anderen Bundesländern zurückgegriffen werden. Neben einer Funktionalreform der Landesverwaltung kann sich im Einzelfall und in enger Abstimmung mit dem Städte- und Gemeindebund auch eine Neuverteilung kreislicher und gemeindlicher Aufgaben als sinnvoll erweisen.

Die Landkreise fordern die Landesregierung auf, die Einführung einer zweistufigen Verwaltung ernsthaft zu prüfen. Die Landkreise sind bereit, im Rahmen einer gemeinsamen Kommission an einer Reform der Verwaltungsstrukturen der unmittelbaren Landesverwaltung und ihrer obersten Landesbehörden mitzuwirken. Die Landkreise werden hier eigene Vorschläge unterbreiten und auch das Verhältnis der kreislichen zu den gemeindlichen Aufgaben in den Blick nehmen. Für freiwillige interkommunale Zusammenarbeit in Form von Arbeitsteilung und Spezialisierung muss der rechtliche Rahmen überprüft und gegebenenfalls erweitert werden.

III. Vertrauen vertiefen

Neben den Fragen der Finanzierung, eines effizienten Verwaltungshandelns und struktureller Vereinfachungen des Verwaltungsaufbaus kommt es für eine funktionierende Verwaltung in Land und Kommunen auch darauf an, wie das Verhältnis der Ebenen zueinander und insbesondere die Kontroll- und Aufsichtsbeziehungen untereinander ausgestaltet werden. Land und Kommunen können sich übergroße Kommunalaufsichtsstrukturen nicht mehr leisten. Beispiele für schlankere Aufsichtsstrukturen sowohl im Verhältnis zum Land als auch zwischen den kommunalen Ebenen finden sich in anderen Bundesländern, z.B. in Schleswig-Holstein.

Die Landkreise bieten dem Land und den kreisangehörigen Gemeinden einen Pakt des Vertrauens an.

Als Kommunalaufsichtsbehörden werden die Landkreise die Eigenverantwortung der Kommunen noch stärker achten, aber auch stärker einfordern. Die kreisangehörigen Gemeinden sind an Recht und Gesetz gebunden und verfügen über demokratisch gewählte Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamte sowie fachlich qualifizierte Beschäftigte. Als Rechtsaufsichtsbehörden halten es die Landkreise daher für angezeigt, vom kommunalaufsichtlichen Unterrichtsrecht nur im Ausnahmefall - bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte - für Rechtsverstöße Gebrauch zu machen.

Im Gegenzug erwarten die Landkreise von ihren kreisangehörigen Gemeinden, dass sie Entscheidungen eigenverantwortlich vorbereiten und treffen. Die Beratung durch den Landkreis als Kommunal- oder Fachaufsichtsbehörde sollte nur noch in besonders gelagerten Einzelfällen in Anspruch genommen werden.

Gegenseitiges Vertrauen bedeutet auch, dass die Landkreise die Prüftiefe von ausgeglichenen Haushalten auf das gesetzliche Mindestmaß zurückführen. Haushaltsverfügungen gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden werden auf das unbedingt Notwendige beschränkt.

Mit dem zum 1. Juli 2024 in Kraft getretenen Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsgesetzes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) wurde die Anzeigepflicht von Satzungen (Ausnahme Hauptsatzungen) abgeschafft. Der Gesetzgeber hat hiermit deutlich signalisiert, dass er eine aufsichtsrechtliche Kontrolle von Satzungen nicht für erforderlich hält.

Der den Gemeinden angebotene Pakt des Vertrauens wird auch dem Land gegenüber eröffnet. Die Landkreise fordern die Landesregierung auf, ernsthaft zu prüfen, in welchen Bereichen eine Rücknahme der Aufsichts- und Kontrollintensität gegenüber den Landkreisen im Rahmen des geltenden Rechts möglich ist. Hier muss - insbesondere in Selbstverwaltungsangelegenheiten - ein hohes Maß an freiwilliger Selbstbeschränkung zugunsten der kommunalen Ebene gelten. Dies gilt für den überaus kontrollintensiven Bereich der Fördermittelverfahren ebenso wie für die Rechnungsprüfung. So sind die Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter wieder auf den in § 140 KVG LSA beschriebenen Kernbereich zurückzuführen.

Darüber hinaus ist jede Genehmigungspflicht auf den Prüfstand zu stellen. Wir regen an, in einem ersten Schritt in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem Land und dem Städte- und Gemeindebund alle Genehmigungstatbestände aus dem KVG LSA auf ihre Erforderlichkeit zu untersuchen.