

Raumwissenschaftliches Kolloquium 2007
der 4R-Institute der Leibniz-Gemeinschaft
Berlin, 1. Februar 2007

**Verwaltungsreform
und Raumordnungspolitik –
welchen Beitrag können sie für
gleichwertige Lebensbedingungen leisten?**

**Dr. Albrecht Buttolo
Sächsischer Staatsminister des Innern**



„Gleichwertige Lebensverhältnisse“

- Fundamentales Leitprinzip der Raumordnung
- Im Raumordnungsgesetz verankert (*§ 1 Abs. 2 ROG*)

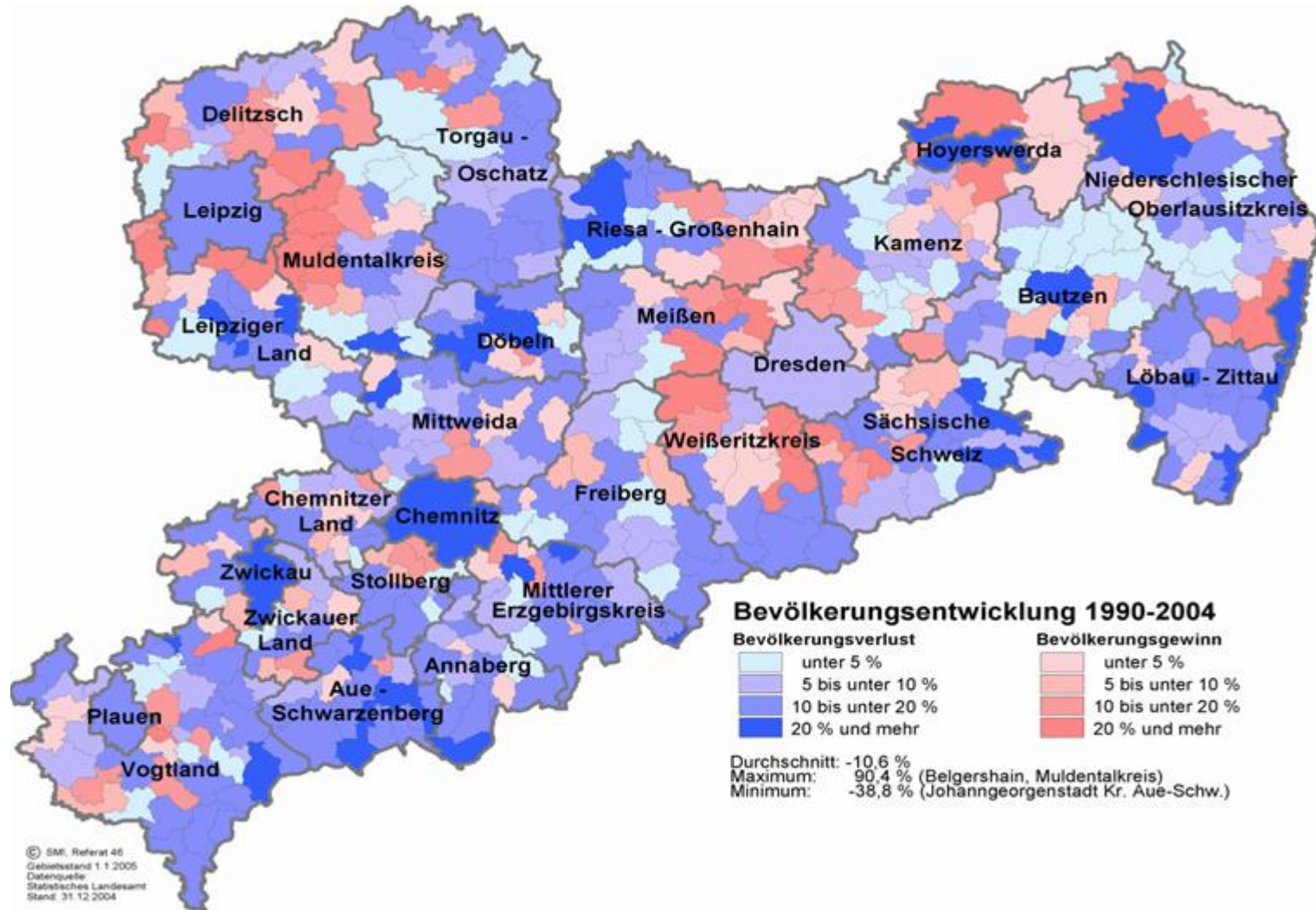
- **ABER - kein Konsens bezüglich:**
 - Definition (*„Was ist gleichwertig“?*)
 - Begründung (*„Warum gleichwertig?“*)
 - Bedeutung (*„Für wen heute (noch) wichtig?“*)
 - Instrumente (*„Womit könnte Gleichwertigkeit erreicht werden?“*)

- **UND - überhaupt erreichbar angesichts:**
 - des Demographischen Wandels mit Bevölkerungsrückgang und Alterung
 - ökonomischer Globalisierung und geringer werdenden Handlungsspielräumen für Bund, Länder und Kommunen?



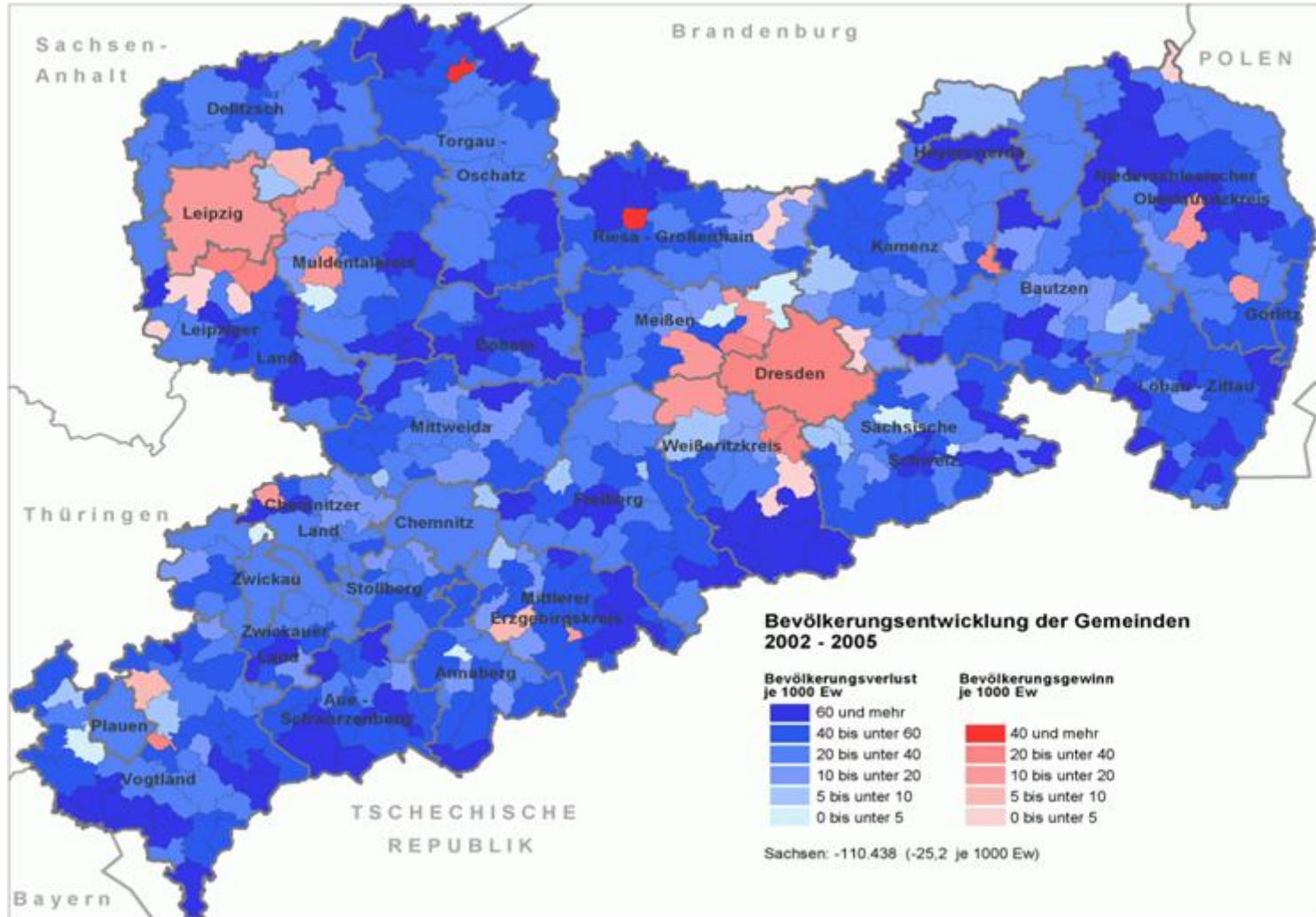
Gleichwertig innerhalb Sachsens?

Vergangenheit: Bevölkerungsentwicklung seit 1990



Gleichwertig innerhalb Sachsens?

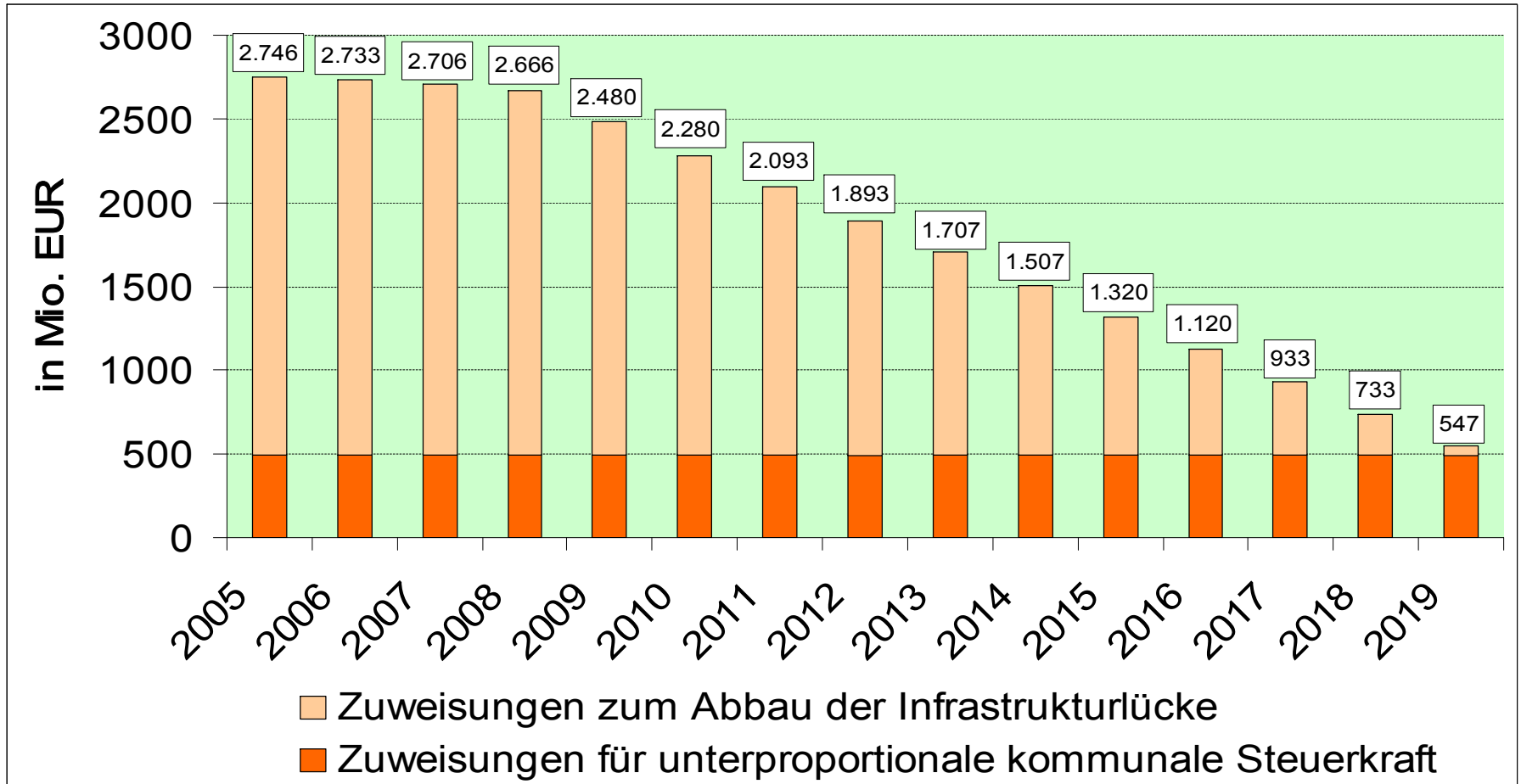
Gegenwart: Bevölkerungsentwicklung 2002-2005



Gleichwertig in Sachsen?

Finanzen: Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an den Freistaat Sachsen



Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Abteilung Haushalt, Ref. 21



Erfordernis der Verwaltungsreform

Demographische Entwicklung:

- Sinkende Einwohnerzahl (von derzeit 4,3 Mio. auf 3,7 Mio. in 2020),
- Bevölkerung wird älter (Durchschnittsalter steigt auf 49 J. in 2020)

Finanzielle Aspekte:

- Rückgang der Steuereinnahmen,
- Auslaufen des Solidarpaktes II,
- Rückgang der Strukturfonds-Förderung der EU.

Konsequenz:

- **Anpassung und Reform der Öffentlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen.**



Ziele der Verwaltungsreform

Leistungsfähig

Modern

Ortsnah

durch:

- Bündelung der Aufgaben an wenigen Stellen und damit Straffung des Verwaltungsaufbaus,
- Weitgehende Wahrnehmung der Aufgaben auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte,
- Transparente Zuständigkeiten und damit Verkürzung der Wege,
- Stärkung der Entscheidungsautonomie der künftigen Aufgabenträger – sowohl der staatlichen als auch der kommunalen Behörden.



Wichtige Maßnahmen der Reform

1. **Kommunalisierung** von Aufgaben, d. h. Übertragung von Aufgaben der
 - Staatsbehörden auf Landkreise und Kreisfreie Städte,
 - Landkreise und Kreisfreien Städte auf Ämter der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

▶ **Erhöhung der Ortsnähe**, bessere Verteilung in der Fläche bei besonders publikumsintensiven Aufgaben.

Maßstab: Art. 85 SächsVerf – Aufgaben sind zu kommunalisieren, wenn sie zuverlässig und zweckmäßig durch die kommunalen Behörden erfüllt werden können und wenn verfassungsrechtliche, bundesrechtliche oder EU-Vorgaben nicht entgegenstehen.

2. **Bündelung und Konzentration** von Aufgaben in wenigen staatlichen Behörden, d. h.
 - Bündelung in den Landesdirektionen (bisher Regierungspräsidien),
 - Konzentration in Sonderverwaltungen.

▶ **Erhöhung Transparenz und Effizienz.**



Kommunalisierung von Aufgaben (1)

Übertragung von Aufgaben auf Landkreise und Kreisfreie Städte bzw. den Kommunalen Sozialverband

- Staatliche Vermessungsämter,
- Technische Verwaltung der Kreisstraßen; Unterhaltung und Instandsetzung der Bundes- und Staatsstraßen der Straßenbauämter,
- Wesentliche Aufgaben der Verwaltung für Familie und Soziales,
- Hoheitliche Aufgaben (ohne Förderaufgaben) und Ausbildungsaufgaben i. w. S. der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau,
- Ämter für ländliche Entwicklung,
- Teilaufgaben des Staatsbetriebes „Sachsenforst“,
- Teilaufgaben der Regionalschulämter,
- Teilaufgaben der Regierungspräsidien, darunter z. B. wesentliche Teile der umweltfachlichen Aufgaben und die Heimaufsicht.



Kommunalisierung von Aufgaben (2)

Übertragung von Aufgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden

- Zuständigkeit für **verkehrsrechtliche Anordnungen** für Bundes-, Staats-, Kreis- und Gemeindestraßen; bei Bundes- und Staatsstraßen im Benehmen mit der jeweiligen Landkreisverwaltung,
- Zuständigkeiten der bisher den LKR/KS obliegenden Aufgaben des **Gaststättenrechts**,
- Teilzuständigkeiten der bisher den LKR/KS obliegenden Aufgaben des **Gewerberechts**,
- weitere Aufgabenübertragungen können im **Vereinbarungswege** – unter Einhaltung bestimmter Eckpunkte – erfolgen.



Neue Gebietsstrukturen in Sachsen

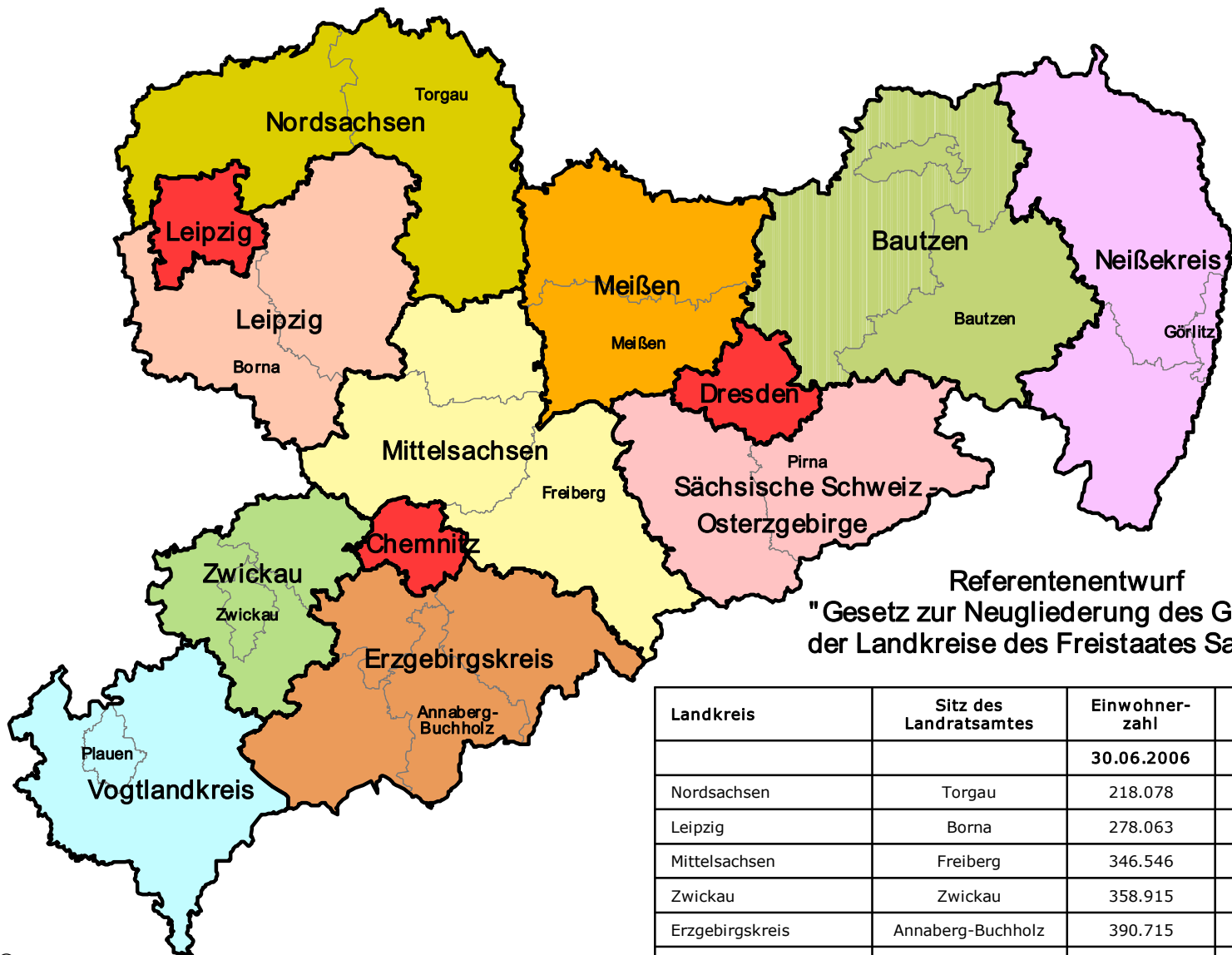
Notwendigkeit der Schaffung leistungsfähigerer Strukturen auf Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte u. a. wegen:

- hohem Aufgabenzuwachs durch Kommunalisierung,
- derzeitiger Leistungs- und Finanzkraft der Landkreise und Kreisfreien Städte,
- zurückgehenden Einnahmen aus Bundes- und EU-Mitteln,
- der demographischen Entwicklung.

Basis für Strukturvorschlag der Staatsregierung:

- Grundsätze und Leitlinien für eine kreisliche Neugliederung des Freistaates Sachsen,
- Ergebnisse der Findungsphase.





Referentenentwurf
 "Gesetz zur Neugliederung des Gebietes
 der Landkreise des Freistaates Sachsen"

Landkreis	Sitz des Landratsamtes	Einwohnerzahl	Prognose 2020	Fläche (km ²)
		30.06.2006	Variante 2	31.12.2005
Nordsachsen	Torgau	218.078	184.100	2.020
Leipzig	Borna	278.063	233.500	1.646
Mittelsachsen	Freiberg	346.546	297.500	2.111
Zwickau	Zwickau	358.915	299.000	949
Erzgebirgskreis	Annaberg-Buchholz	390.715	326.500	1.827
Vogtlandkreis	Plauen	258.583	224.100	1.412
Meißen	Meißen	263.062	219.400	1.453
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Pirna	260.684	217.200	1.654
Bautzen	Bautzen	340.429	282.800	2.391
Neißekreis	Görlitz	295.538	241.400	2.106

© Sächsisches Staatsministerium des Innern (Stand: 07.11.2006)
 Verwaltungsgrenzen: Landesvermessungsamt Sachsen 2006
 Bevölkerungsdaten: Statistisches Landesamt / eigene Berechnungen



Effekte der Verwaltungsreform

Bündelung und Transparenz der Zuständigkeiten	• Ein Ansprechpartner für alle Belange,
	• Entscheidung aus einer Hand durch Verschmelzung von Fach- und Vollzugsaufgaben,
	• Ausgleich unterschiedlicher fachpolitischer Belange in einer Behörde.
Orts-/ Sach- und Bürgernähe	• Gleichmäßige Erreichbarkeit öffentlicher Dienstleistungen,
	• Nutzung von Vor-Ort-Wissen bei regionalem Bezug.
Wirtschaftlichkeit	• Verringerung der Durchlaufzeiten,
	• Senkung des Koordinationsaufwandes,
	• Leistungsfähigere Strukturen auf Kreisebene.



Verwaltungsreform: E-Government in Sachsen

Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen auch über Internet



Umsetzung der Raumordnung: Landesentwicklungsplan Sachsen

Raumordnungsplan für das Gesamtgebiet des Freistaates Sachsen

Landesentwicklungsplan (LEP 2003) ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten

Aufbau:

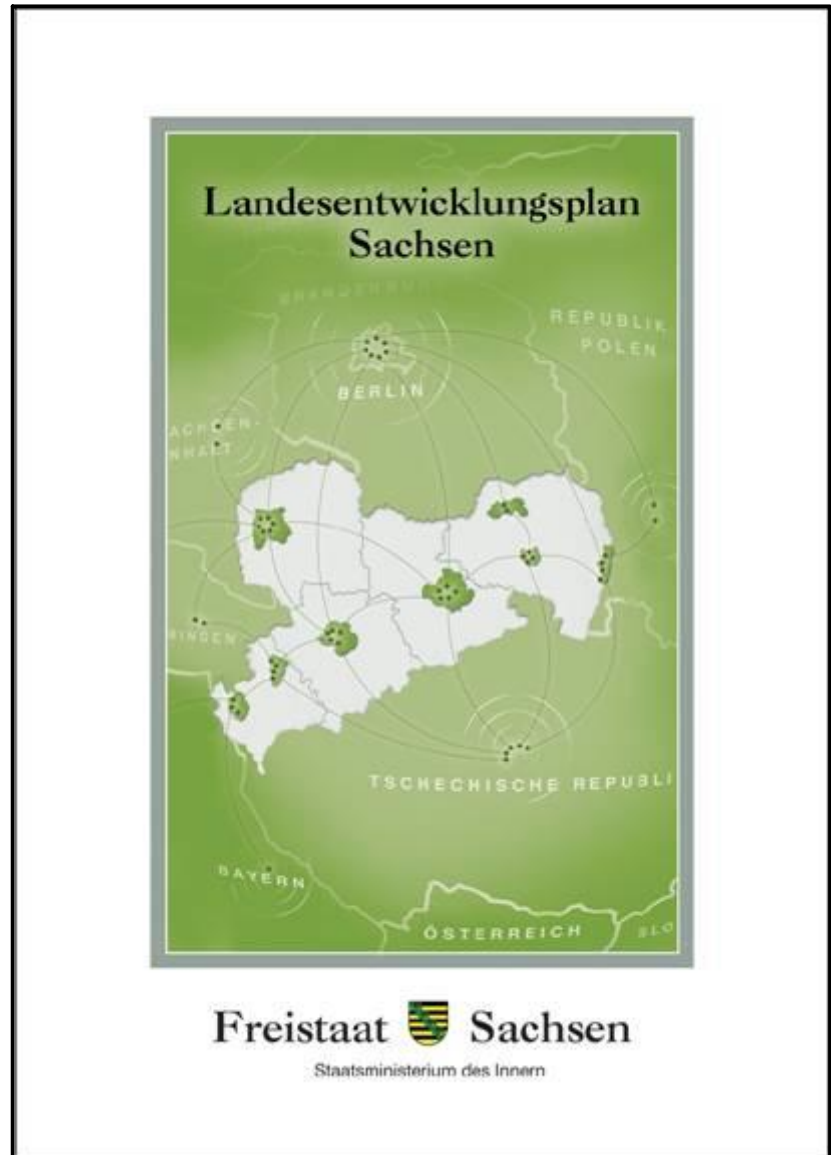
- Leitbild (unverbindlich)
- Textteil (überfachlicher und fachlicher Teil)
- Kartenteil

Wesentliche Zielsetzung des LEP 2003:

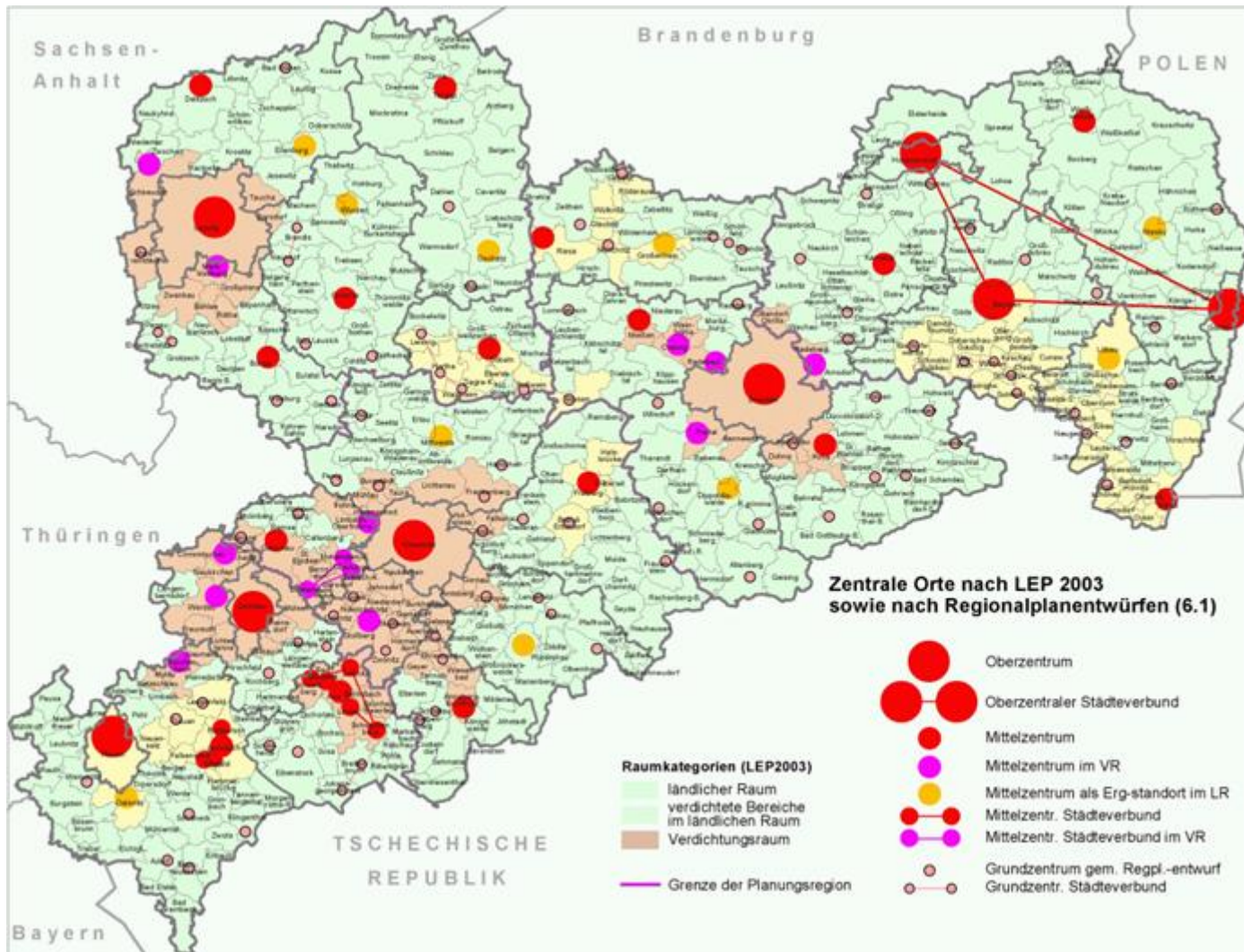
Stärkung der regionalen Ebene als sachgerechte Entscheidungsebene für räumliche Entwicklungen



Sächsisches Staatsministerium des Innern



Zentrale Orte nach dem LEP 2003



Raumordnungspolitische Orientierung

- **Raumordnungspolitische Elemente**
- **Entwicklung verdichteter Räume** als Steuerungselement (*städtische Kernräume und angrenzende ländliche Gebiete sollen als potentielle „Motoren“ für die siedlungsstrukturelle Erneuerung und den wirtschaftlichen Strukturwandel dienen*)
- **Großräumige Achsen** als Verbindung zwischen verdichteten Räume untereinander und innerhalb Europas
- **Ländlicher Raum**: Netz zentraler Orte mit Ausstrahlung in agglomerationsferne Gebiete
- **Nachhaltige Raumentwicklung**: Schutz des Freiraums und der natürlichen Ressourcen
- **Aufgreifen neuerer Diskussionsansätze**
- Regionale Kooperation
- Fachübergreifende Entwicklungsprogramme
- Regionale Stärken- und Schwächenanalyse
- Verantwortungsgemeinschaft zwischen städtischen und ländlichen Räumen



Nochmals: Regionale Unterschiede in Sachsen bis 2020

- **stabile Entwicklung** nur in den Großstädten Leipzig und Dresden (lt. Prognose)
- **Bevölkerungsrückgang über 18 %** in vielen Landkreisen: Aue-Schwarzenberg, Zwickauer-Land, Löbau-Zittau, NOL, große Teile des Altkreises Hoyerswerda und in der Stadt Görlitz
- In den übrigen Landkreisen werden Verluste in dieser Größenordnung zwar **nicht auf Kreisebene**, wohl aber in einzelnen Gemeinden auftreten
- Positiv aber auch: der Rückgang in einigen zentralen Städten im ländlichen Raum verlangsamt sich (wie z. B. Freiberg, Bautzen)
- In den **Umland-Gemeinden** der großen Städte verfestigt sich die **Trendumkehr**: von Bevölkerungszuwachs seit 1990 zu Verlusten bis 2020 (*„Ende des Prozesses der Suburbanisation“*)

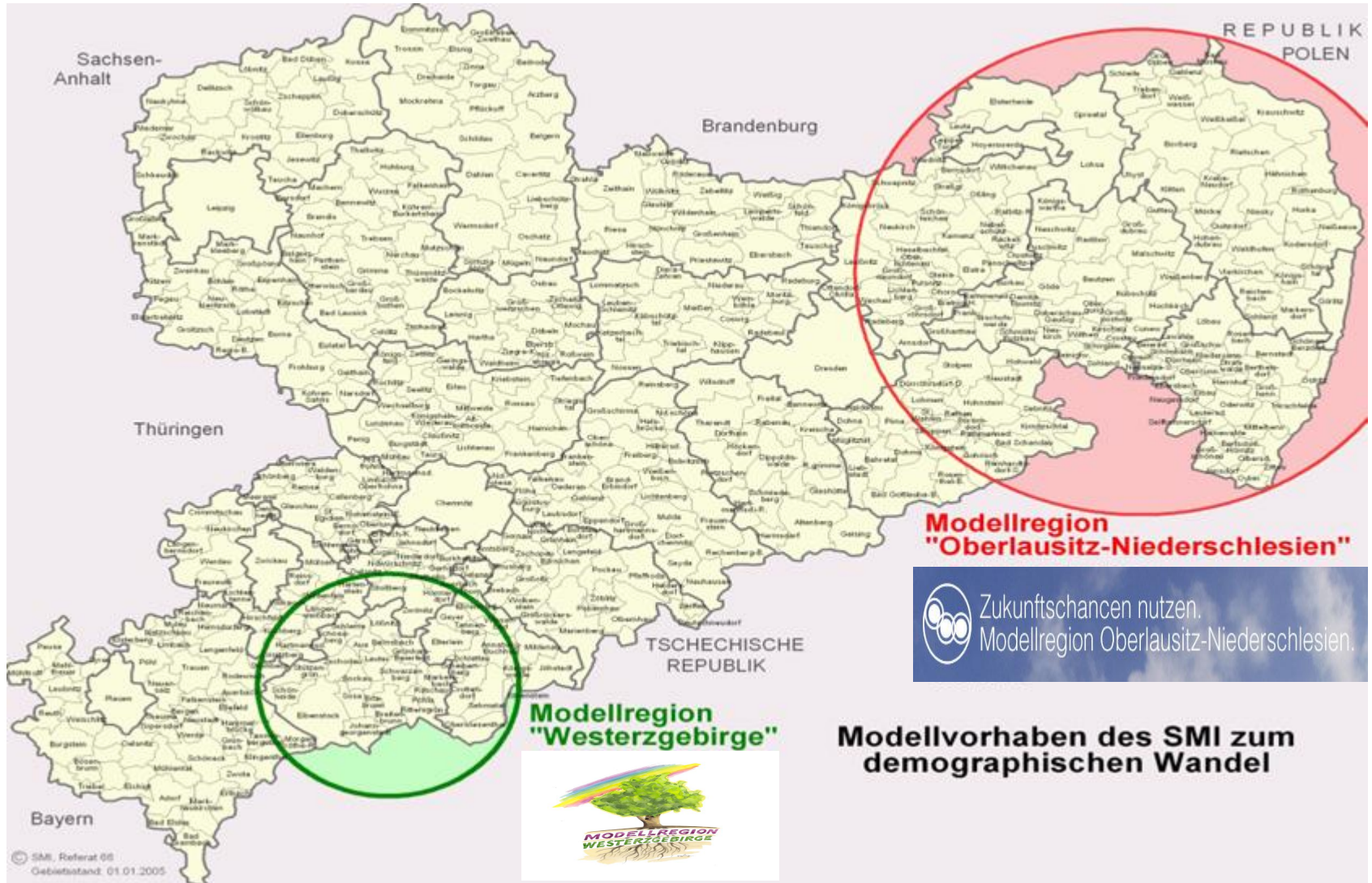


Auswirkungen auf die Raumentwicklung

- Schrumpfung und Wachstum laufen parallel ab
- Bereiche der technischen und sozialen Infrastruktur und Wohnungswirtschaft frühzeitig von negativen wirtschaftlichen Auswirkungen betroffen
- Was können die einzelnen Kommunen tun ?
- Tragfähigkeitsprobleme insbesondere im ländlichen Raum auch im System der Zentralen Orte



Zwei Modellvorhaben der Raumordnung in Sachsen



Modelregion "Oberlausitz-Niederschlesien"

Zukunftschancen nutzen.
Modelregion Oberlausitz-Niederschlesien.

Modellvorhaben des SMI zum demographischen Wandel



Zwei Modellvorhaben der Raumordnung in Sachsen

- Öffentliche Kommunikation mit regionalen Akteuren
- Übertragbarkeit der Ergebnisse für andere Regionen



BODENSTÄNDIG ZUKUNFT GESTALTEN
www.modellregion-westerzgebirge.de

Oberlausitz-Niederschlesien

- Regionalentwicklung im ländlich geprägten Raum
- Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen
- Veränderung der Infrastruktur

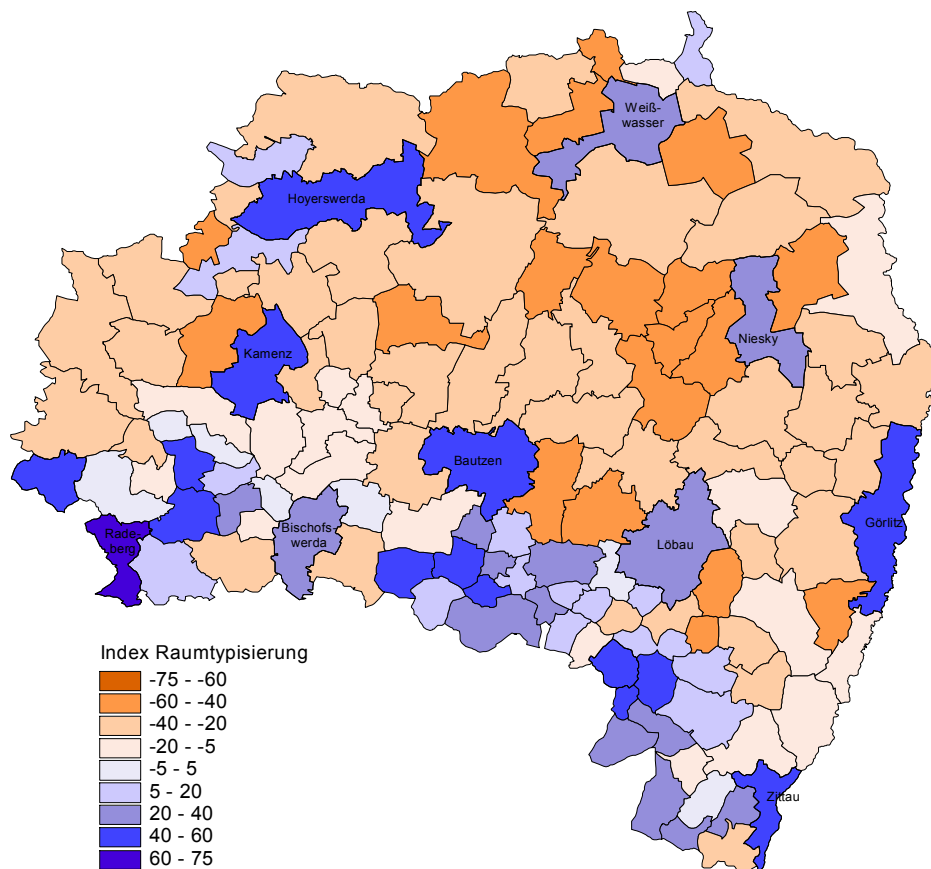
Westerzgebirge

- Siedlungsentwicklung und Versorgungseinrichtungen
- Wohnungswirtschaft und Infrastruktur
- Regionales Image und Außendarstellung



Raumentwicklung in Sachsen

Beispiel: Unterschiedliche teilträumliche Ausgangssituation in der ländlichen Region Oberlausitz-Niederschlesien



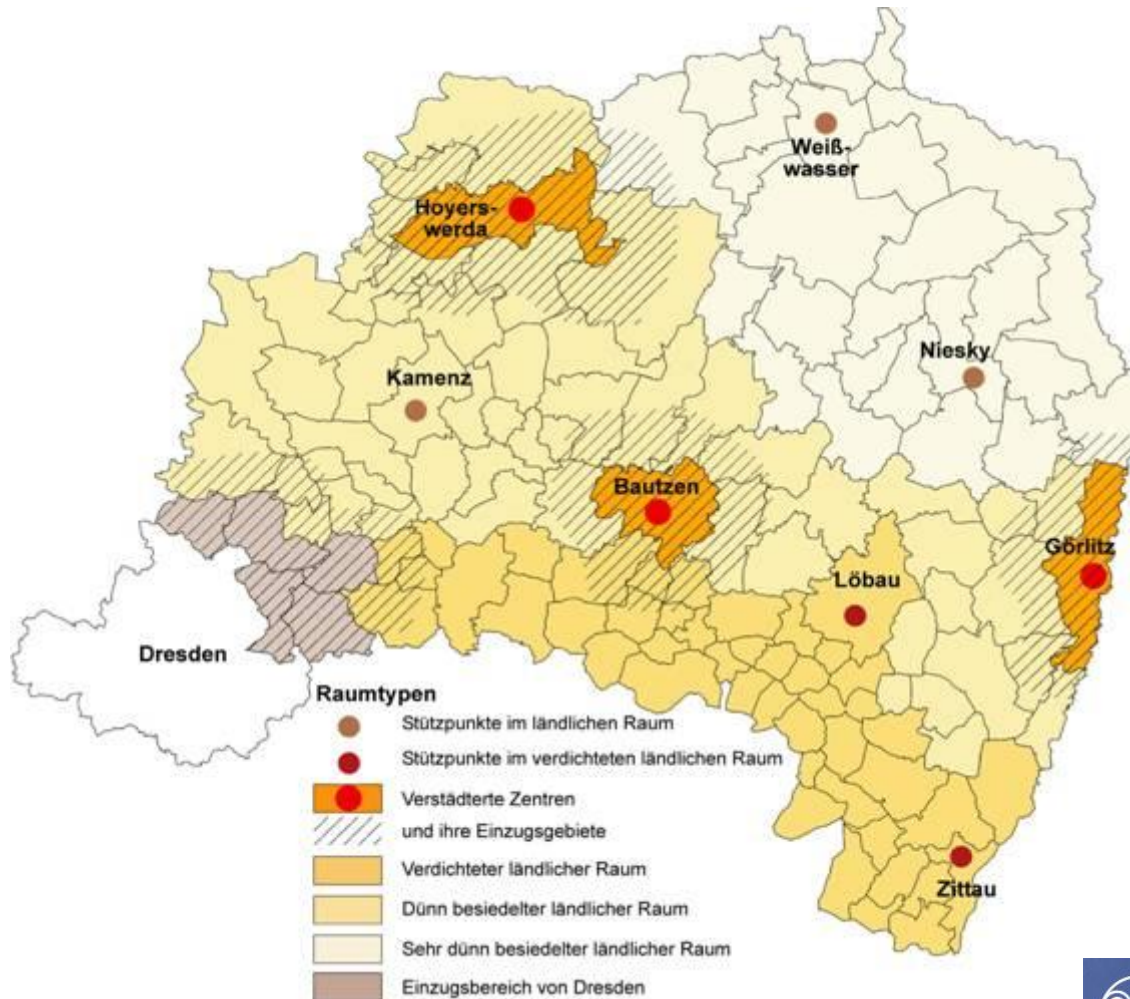
- Berechnung: Aggregation von verschiedenen Einzeldaten zu einem „Raumstruktur-Index“ = Typisierung der Region
- Zusammensetzung u. Gewichtung der Einzelindizes:
 - **Demographie 25% :**
(Bevölkerungsentwicklung seit 2000, Fortzüge je 1.000 Einwohner, Geburten je 1.000 Frauen im gebärfähigen Alter)
 - **Konzentration 40% :**
(Bevölkerungsdichte, Konzentration von Einrichtungen (Schulen, Sparkassen, etc.) an einem Ort)
 - **Arbeit 35 % :**
(Arbeitsplatzzentralität, Veränderung der Arbeitsplatzzentralität seit 2000, Anteil der Arbeitslosen)

➔ **Fazit: Die Region lässt sich in Räume unterteilen, für die unterschiedliche Strategien erforderlich sind.**



Raumentwicklung in Sachsen

Umsetzung: Fünf Raumpotentialtypen (R 1 bis R 5) innerhalb der Region Oberlausitz-Niederschlesien



R1:

Verstädterte Zentren und ihre Einzugsbereiche:
Städte des Oberzentralen Städteverbunds (Bautzen, Görlitz, Hoyerswerda) und Stadtrand von Dresden

R2:

Stützpunkte im ländlichen Raum:

Kamenz, Niesky, Weißwasser, Löbau und Zittau

R3:

Verdichteter ländlicher Raum:

Gemeinden im Süden der Region an der Grenze zu Tschechien und Polen

R4:

Dünn besiedelter ländlicher Raum:

Nord-Westen der Region, Gemeinden um die Kreisstadt Kamenz

R5:

Sehr dünn besiedelter ländlicher Raum:

Nord-Osten der Region, Gemeinden um die Städte Niesky und Weißwasser



Raumentwicklung in Sachsen

Schritt 1: Positionierung im Umgang mit Bevölkerungsrückgang

- Eine flächendeckende Versorgung nach heutigem Standard ist unter den zukünftigen Bedingungen nicht mehr zu realisieren. Ohne Anpassungsverfahren kommt es v. a. in den dünner besiedelten Räumen zu extremen Versorgungsproblemen.
- Es stehen wenig(er) öffentliche und private Ressourcen zur Gestaltung zur Verfügung.



Raumentwicklung in Sachsen

Schritt 2: Was ist unverzichtbar?

Zugang zu Leistungen im Bereich **Bildung und Gesundheit bleibt** in allen Teilen des ländlichen Raumes gewährleistet

- Ziel ist es, durch die Qualität der öffentlichen und privaten Leistungen mit Relevanz für die Bereiche Gesundheit und Bildung ein für alle **gleichwertiges Ergebnis** zu erreichen.
- Art, Umfang, Organisation und Verteilung der **Leistungen** werden innerhalb des ländlichen Raumes **unterschiedlich** sein (müssen).



Raumentwicklung in Sachsen

Schritt 3: Was muss entwickelt werden?

Die Regionen verbessern ihre Konkurrenzfähigkeit

- Hierzu ist es erforderlich, die vorhandenen Ressourcen so zu bündeln und zu entwickeln, dass **stabile und attraktive Kerne** innerhalb der Regionen entstehen und **erhalten** bleiben.
- **Von diesen Kernen strahlen Entwicklungsimpulse** auf den gesamten ländlichen Raum aus. Städte und Teilregionen unterstützen mit eigenen Zielsetzungen die zukunftsfähige Entwicklung der ländlich geprägten Regionen in Sachsen.



Raumentwicklung in Sachsen

Schritt 4: Was muss angepasst werden ?

Die zur Sicherung der Lebenschancen notwendige Infrastruktur wird sparsam und **zukunftssicher** organisiert.

- **Maximale Effizienz** ist im Hinblick auf Sparsamkeit zu gewährleisten, jedoch ist hierbei ein Abkoppeln der Regionen des ländlichen Raumes im Hinblick auf die Gesamtentwicklung des Landes zu vermeiden.
- **Synergieeffekte** zwischen Einrichtungen insbesondere der sozialen Infrastruktur müssen gerade im ländlichen Raum genutzt werden.
- Bekannte und unbekannte **Einsparpotentiale** werden **mobilisiert**.



Fazit:

Raumordnung und Verwaltungsreform

- **Demographische und finanzielle Ressourcen** gehen künftig stetig zurück. Der Spielraum zum Ausgleich räumlicher Disparitäten nimmt daher tendenziell ab.
- Ohne eine **Stärkung der regionalen Ebene** ist das Prinzip „*gleichwertiger Lebensverhältnisse*“ unerreichbar. Die **Verwaltungsreform** liefert hierfür die Voraussetzungen.
- Der Zugang zu Leistungen in **Bildung und Gesundheit** muss überall gesichert bleiben.
- Öffentliche Dienstleistungen müssen nicht zwingend vom Staat (bzw. den Kommunen) selbst erbracht werden. Der Staat setzt aber **Rahmenbedingungen** für eine effiziente und qualitativ gute Versorgung.
- Der **fachübergreifende Ansatz der Raumordnung** ist geeignet, die erforderlichen horizontalen und vertikalen Abstimmungsprozesse zu befördern.



**Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!**

