

## **Kommunal-Info 5-6/2022**

**28. Juli 2022**

### **Inhalt**

---

	Seite
<b>Die Sächsische Landesdirektion .....</b>	<b>1-7</b>
<b>Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation .....</b>	<b>7-9</b>
<b>IT-Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>9-10</b>
<b>Bürgerbudget in Sachsen 2021 .....</b>	<b>10-14</b>
<b>Hochwasser und Starkregen – AöW Positionspapier.....</b>	<b>15-17</b>
<b>Literaturhinweis: Hochwasserschutzfibel .....</b>	<b>17-18</b>

### **Die Sächsische Landesdirektion – Stellung und Aufgaben**

In seiner ersten Regierungserklärung vom 1. Juni 2022 sah es der neue sächsische Innenminister Armin Schuster als eine vordringliche Aufgabe an, die „zuweilen beklagte vermeintliche Distanz zwischen dem Innenministerium und den Kommunen... in einen engen Schulterschluss um[zu]wandeln“. Ein Schritt auf diesem Weg solle das Leitbild „Kommune der Zukunft“ sein, das gegenwärtig gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet werde.

Besonders warb der Innenminister für mehr Investitionen in die sächsische Landesdirektion, damit diese ihre Aufgaben schneller und moderner erbringen könne. Diese Mittelbehörde sei das „wichtigste Bindeglied zwischen der Staatsregierung und den Kommunen... gewissermaßen die kommunale Herzkammer unseres Freistaates“. Die Landesdirektion sei für viele Ressorts zuständig, sei es die Wirtschaftspolitik, die Infrastruktur, die Umweltpolitik oder die Flüchtlingspolitik, nichts gehe ohne die Landesdirektion. Zudem sei die Landesdirektion zur Stelle, wenn die Kommunen gute Beratung benötigen, etwa beim Versammlungsrecht oder bei der Aufstellung der Haushalte der Landkreise und Kreisfreien Städte. Deshalb sei die Vitalität der Landesdirektion entscheidend für Leistungsfähigkeit und Vertrauen der Kommunen und Bürger. Die Kommunen seien ein Schwerpunkt seiner Arbeit, unterstrich der Innenminister, und der Schlüssel zum Erfolg liege im schnel-

len, digitalen und bürgernahen Zusammenspiel von Ministerien, Landesdirektion, Kommunen und Bürgern.

### **Stellung und Aufbau der Landesdirektion im Verwaltungsgefüge**

Die Landesdirektion Sachsen ist innerhalb der Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen als *Mittelbehörde* zwischen den Staatsministerien und der kommunalen Ebene (insbesondere der Landkreise und der Kreisfreie Städte) angesiedelt. Sie koordiniert und bündelt die verschiedensten Fachaufgaben unter einem Dach und stellt gleichzeitig den Ausgleich widerstreitender Auffassungen und Interessen sicher. Auf diese Weise können Entscheidungsprozesse wesentlich beschleunigt und komplexe Verfahren rechtssicher abgeschlossen werden. (<https://www.lids.sachsen.de/>)

Nach § 6 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes (SächsVwOrgG) ist die Landesdirektion Sachsen mit Standorten in Chemnitz, Dresden und Leipzig als allgemeine Staatsbehörde dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnet. Die Landesdirektion Sachsen nimmt Aufgaben aus mehreren Staatsministerien wahr und koordiniert die staatliche Verwaltungstätigkeit im gesamten Freistaat Sachsen. Sie ist, soweit nichts anderes bestimmt ist, höhere Verwaltungsbehörde im Sinne bundesrechtlicher Vorschriften. Die Landesdirektion Sachsen nimmt die Aufgaben des Landesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen und die Aufgaben der verwaltungsrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung wahr.

Die Landesdirektion Sachsen ist unmittelbare *Rechtsaufsichtsbehörde (Kommunalaufsicht)* über die Kreisfreien Städte und die Landkreise sowie Obere Rechtsaufsichtsbehörde über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Kreisfreien Städte und die Landkreise.

### **Sechs Abteilungen**

Die Landesdirektion Sachsen gliedert sich in 6 Abteilungen.

Die *Abteilung 1 Zentrale Angelegenheiten* mit 7 Referaten und folgendem Aufgabebereich: hier werden Angelegenheiten der Organisation, des Personals und der Aus- und Fortbildung bearbeitet, Prüfungsangelegenheiten geklärt und der Haushalt angemeldet. Zusätzlich befindet sich das Justizariat und das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen in dieser Abteilung.

Die *Abteilung 2 Inneres, Soziales und Gesundheit* mit 10 Referaten:

- Das *Referat Kommunalwesen* beaufsichtigt und unterstützt die Landkreise, Kreisfreien Städte und kommunalen Zweckverbände bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dabei achtet es auf eine ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinde- und Landkreisordnung und insbesondere auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung der Kommunen. Daneben fällt auch das Stiftungswesen in die Zuständigkeit des Referats Kommunalwesen.

Weitere Referate sind: Sozialförderung und Öffentliches Gesundheitswesen; Approbationsverfahren für Ärzte, Zahnärzte und Apotheker; Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe; Sozial- und Gesundheitsfachberufe; Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Personenstandswesen, Glücksspielrecht, Geldwäschegesetz; Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung; Pharmazie, GMP\* Inspektorat; Feuerwehrwesen, Rettungsdienste, Katastrophen- und Zivilschutz; Landesamt für Ausbildungsförderung, Rehabilitierung, Entschädigung; Sächsisches Landesprüfungsamt für akademische Heilberufe.

\*GMP = „Good Manufacturing Practice“ steht für die gute Herstellungspraxis für Arzneimittel

Die **Abteilung 3 Infrastruktur** mit insgesamt 12 Referaten befasst sich mit der Förderung und der Genehmigung von Bauvorhaben: u.a. Städtebauförderung, Planfeststellung, Gewerbe- und Handwerksrecht, Schornsteinfegerangelegenheiten, Raumordnung, Stadtentwicklung, Baurecht, Denkmalschutz, Luftverkehr und Binnenschifffahrt, Landesstelle für Bautechnik, Vergaberecht, Preisrecht. Außerdem ist hier die 1. Vergabekammer des Freistaates Sachsen angesiedelt.

In der **Abteilung 4 Umweltschutz** werden die den Umweltschutz betreffenden Angelegenheiten behandelt: Siedlungswasserwirtschaft, Oberflächenwasser, Hochwasserschutz, Abfall, Altlasten, Bodenschutz, Grundwasser, Immissionsschutz, Naturschutz, Landschaftspflege, Wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren, Hochwasserschutz.

In der **Abteilung 5: Arbeitsschutz** mit 6 Referaten werden Regelungen erarbeitet, die die Sicherheit in Betrieben, Firmen und Behörden für Mitarbeiter/innen gewährleisten sollen. Eine Stabsstelle begleitet die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA). Die Referate sind: Sozialer Arbeitsschutz; Schutz besonderer Personengruppen; Gefahr- und Biostoffe sowie Gefahrgut; Strahlenschutz und Arbeitsmedizin; Betriebssicherheit; Arbeitsstätten, Baustellen, Sprengstoff und Ergonomie; Technischer Verbraucherschutz.

Die **Abteilung 6 Asyl und Ausländerrecht** mit 5 Referaten und Sitz in Chemnitz behandelt als Ausländerbehörde alle Fragen rund um das Sachgebiet Ausländerangelegenheiten. Die Referate sind: Verfahrenskoordination und Zentrale Ausländerbehörde; Ausländerangelegenheiten, Recht und Fachaufsicht; Aufenthaltsbeendende Maßnahmen; Aufnahmeeinrichtungen und landesinterne Verteilung; Einrichtung zum Vollzug der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams.

### **Das Für und Wider von Mittelbehörden im Verwaltungsaufbau**

Allgemein besteht die Aufgabe von Mittelbehörden darin, Ausführungsbehörde von Ministerien zu sein, da die Ministerien nach dem Grundsatz „Die Regierung soll regieren und nicht verwalten“ möglichst von dem unmittelbaren Verwaltungsvollzug befreit werden sollen. Die Mittelbehörden, wo es solche gibt, tragen in den Bundesländern unterschiedliche Bezeichnungen, auch sind ihnen zwischen den Bundesländern im Einzelnen auch unterschiedliche Aufgaben und Funktionen zugeordnet. Grundsätzlich sind sie für Aufgaben aus allen Ministerialressorts zuständig, sind als Behörde aber dem Innenministerium nachgeordnet.

Mittelbehörden haben eine Bündelungsfunktion, die der Koordination der Ressorts auf der mittleren Ebene dienen soll. Allerdings wurde zuweilen hinterfragt, ob diese Funktion durch eine Mittelbehörde ausgeübt werden kann und noch ausgeübt werden muss, nachdem die gegenseitigen Informationsmöglichkeiten heute ganz anders sind als in der Zeit, in der dieses System entstanden war.

Außerdem wurde immer wieder ins Gespräch gebracht, im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung und aus Kostengründen die Behörden der Mittelinstanz aufzugeben und bestehende Aufgaben entweder auf die unteren Behörden der Landkreisebene oder auf die Ministerien oder auf ihnen unmittelbar nachgeordnete, ebenso landesweit tätige Landesoberbehörden zu verlagern.

Ebenso wurde mitunter der Vorbehalt geäußert, die Mittelbehörden würden ein Eigenleben führen und sich tendenziell einer parlamentarischen Kontrolle entziehen, während auf Landkreisebene die Kreistage und auf Ministerialebene die Landtage als Kontrollinstanzen existieren.

Im Gegenzug, u.a. auch im Zusammenhang mit der Debatte um die Bildung von flächendeckenden Regionalkreisen im Zuge von Verwaltungsreformen, wurde davor gewarnt,

durch Auflösung der Mittelinstanz die Landkreise mit staatlichen Aufgaben zu überfrachten, da sie ohnehin schon mit staatlichen Weisungsaufgaben überladen seien. Außerdem würden, wie bereits angeführt, die Ministerien mit mehr unmittelbarem Verwaltungsvollzug belastet.<sup>1</sup>

Von den 13 Flächenländern verfügen 9 Länder über Mittelbehörden, während 4 Länder auf diese Mittelinstanz verzichten (siehe hierzu den nachfolgenden Überblick über die Rechtsaufsichtsbehörden in den Ländern).

### Überblick über die Rechtsaufsichtsbehörden in den Ländern

	<b>Landratsamt</b>	<b>Mittelbehörde(n)</b>	<b>Innenministerium</b>
<b>Meckl.-Vorpommern</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden	Keine	Für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und für die Landkreise Oberste RA
<b>Brandenburg</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden	Keine	Für die kreisfreien Städte, Ämter und Landkreise Oberste RA
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die Gemeinden und Verbandsgemeinden	<b>Landesverwaltungsamt</b> über die kreisfreien Städte und die Landkreise sowie Obere RA für alle Gemeinden und die Landkreise	Oberste RA
<b>Sachsen</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden	<b>Landesdirektion</b> über die Landkreise und kreisfreien Städte sowie Obere RA für alle Gemeinden und die Landkreise	Oberste RA
<b>Thüringen</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände	<b>Landesverwaltungsamt</b> über die kreisfreien Städte, die Großen Kreisstädte und die Landkreise sowie Obere RA für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände	Oberste RA
<b>Schleswig-Holstein</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die Gemeinden und die kreisangehörigen Städte bis 20.000 Einwohner	Keine	Für die Städte mit über 20.000 Einwohnern und die Landkreise Oberste RA
<b>Niedersachsen</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die übrigen kreisangehörigen Gemeinden sowie über die Samtgemeinden. Über die übrigen regionsangehörigen Gemeinden ist die Region Hannover die Kommunalaufsicht	Keine	Für die Landkreise, die Region Hannover, die kreisfreien Städte, die großen selbständigen Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen Oberste RA

<sup>1</sup> Vgl. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, Dritte neu bearb. Aufl., S. 151, 678, 706.

	Landratsamt	Mittelbehörde(n)	Innenministerium
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden	<b>5 Bezirksregierungen</b> über Landkreise und kreisfreie Städte sowie Obere RA für kreisangehörige Städte und Gemeinden	Obere RA für kreisfreie Städte und Landkreise Oberste RA
<b>Hessen</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die übrigen Gemeinden	<b>3 Regierungspräsidien</b> über Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und für die Landkreise	Über die Landeshauptstadt Wiesbaden und die Stadt Frankfurt a.M. und Obere RA über Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und für die Landkreise Oberste RA
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden	<b>Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion</b> über kreisfreie und große kreisangehörige Städte sowie Landkreise	Obere RA über kreisfreie und große kreisangehörige Städte sowie Landkreise Oberste RA
<b>Saarland</b>	Untere staatliche Verwaltungsbehörde, <i>aber keine RA</i>	<b>Landesverwaltungsamt</b> über die Gemeinden, die Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken	Oberste RA
<b>Bayern</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden	<b>7 Bezirksregierungen</b> über die kreisfreien Gemeinden und die Landkreise und Obere RA über die kreisangehörigen Gemeinden	Obere RA über die kreisfreien Gemeinden und die Landkreise
<b>Baden-Württemberg</b>	Als untere staatliche Verwaltungsbehörde über alle anderen Gemeinden	<b>4 Regierungspräsidien</b> über Landkreise, Stadtkreise und Große Kreisstädte sowie Obere RA für alle Gemeinden	Oberste RA

RA = Rechtsaufsichtsbehörde (Kommunalaufsicht)

### Funktionen der Rechtsaufsichtsbehörden (Kommunalaufsicht)

Neben der Rechtsbewahrungs- und Ordnungsfunktion haben die Rechtsaufsichtsbehörden darüber hinaus auch eine Schutz- und Förderungsfunktion und eine Beratungsfunktion gegenüber den Kommunen wahrzunehmen.<sup>2</sup>

- Die **Rechtsbewahrungs- und Ordnungsfunktion** der Kommunalaufsicht wurde lange Zeit überbetont. Es hieß da verkürzt, „Gemeinden und Landkreise sind Teile des Staates“, sie sind eingebettet in dessen Rechtsordnung und erfüllen ihre Aufgaben „im Rahmen der Gesetze“ bzw. „nach Weisung“. Deshalb sei die Tätigkeit der Kommunen zu überwachen. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schon frühzeitig hervorgehoben, dass die „repressive Aufsicht“ jedoch nur in Extremfällen anzuwenden sei: „Zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und damit der Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn soll deshalb nur in extremen Fällen mit den Mitteln der Beanstandung, Ersatzvornahme usw. eingegriffen werden.“<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Binus/Sponer/Koolmann: Sächsische Gemeindeordnung..., S. 404 sowie Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, Springer-Verlag 2007, S. 221ff.

<sup>3</sup> BVerfGE 6, 104, v. 23.01.1957.

Bei der Kommunalaufsicht soll der Staat nicht als Vormund über „unmündige“ Gemeinden oder Landkreise tätig werden, sondern nur zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit des Handelns, zur Wahrung der Interessen des Staatsganzen gegenüber Sonderinteressen einzelner Kommunen und zur Gewährleistung der Gesamtordnung.<sup>4</sup>

Wenn nach dem BVerfG die „repressive Aufsicht“ (Beanstandung, Anordnung, Ersatzvornahme usw.) nur im Extremfall praktiziert werden soll, dann gilt für den Normalfall die Ausübung einer „präventiven Aufsicht“ (Information, Anzeigepflicht, Vorlage- und Genehmigungspflicht, Beratung) nach § 119 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO).

- Die **Schutz- und Förderungsfunktion** der Kommunalaufsicht besteht nach Auffassung des BVerfG darin, die Gemeinden in ihren Rechten zu schützen und die Aufsicht so zu handhaben, „dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeinden nicht beeinträchtigt werden.“ Das sei keine Vormundschaft über die Gemeinden, sondern „dirigierendes Prinzip“.<sup>5</sup>

In diesem Sinne enthält § 111 Abs. 3 SächsGemO die Bestimmung: „Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinden geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft gefördert werden.“ Zur Schutzfunktion gehöre auch die „Abwehr von Gefahren durch Zugriffe staatlicher Stellen, aber auch von privater Seite, schließlich aber auch der Schutz vor Begehrlichkeiten anderer Gemeinden und auch vor den Folgen eigener Fehlentscheidungen.“<sup>6</sup>

- Nach BVerfG gehört insbesondere die **Beratungsfunktion** zu den „wichtigsten Formen „präventiver Kommunalaufsicht“, „die Beratung der Gemeinde im Vorfeld kommunaler Entscheidungen. Die Zielsetzung der Beratungstätigkeit kann dabei unterschiedlich sein; es mag sich im Einzelfall um koordinierende, schlichtende, schützende, vergleichende, rechtsauslegende oder fachlich beherrschende Beratung handeln.“ Sie schließe einen regen Informationsaustausch zwischen Kommune und Kommunalaufsicht ein.<sup>7</sup>

Die Beratung soll hierbei eine insgesamt fördernde Wirkung entfalten, sie soll rechtmäßiges und zweckmäßiges Handeln ebenso fördern, wie eine effektive, kommunaler Selbstverwaltung entsprechende Verwaltungsführung. Der Sinn der präventiv ansetzenden Beratung bestehe eben darin, zwar nicht die Kontrolle, aber doch Beanstandung und Anordnung möglichst zu erübrigen.

Die Beratung durch die Kommunalaufsicht muss jedoch auch den Charakter einer Beratung behalten und nicht die Selbstentscheidung durch die Kommune ersetzen und so zu einer „Einmischungsaufsicht“ mutieren. Da es sich um eine Beratung handelt, braucht die Kommune aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit den Einschätzungen und Empfehlungen der Aufsicht ggf. auch nicht zu folgen.

Wenn sie die Kommunalaufsicht um eine Beratung ersuchen, haben die Kommunen einen Anspruch darauf, unabhängig davon, ob dies im Gesetz selbst geregelt ist. Lange Zeit hatte die Beratung vor allem den Zweck, kleineren Gemeinden zu helfen, die nicht immer die erforderliche Sachkunde, vor allem aber nicht die nötigen Fachkräfte besaßen, um allen in der Verwaltung auftretenden Fragen in ihrer Vielfalt und Schwierigkeit selbst gewachsen zu sein. Neue Herausforderung für die Beratung der Kommunen erwachsen aus der zunehmenden Europäisierung kommunaler Angelegenheiten. Nicht nur kleineren Gemeinden

<sup>4</sup> Vgl. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, S. 222.

<sup>5</sup> BVerfGE 78, 331, v. 21.06.1988.

<sup>6</sup> Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, S. 224.

<sup>7</sup> BVerfGE 58, 177, v. 06.10.1981.

ist es mitunter nicht möglich, das Europarecht mit seinen kommunalen Auswirkungen im Einzelnen auf seine Bedeutung zu verfolgen und rechtlich einzuordnen.

### **Kein Anspruch auf Einschreiten**

Das Wesen der Kommunalaufsicht bestimmt sich aus dem Verhältnis des Staates zur Kommune. Es geht dabei ausschließlich um die Einhaltung der in den jeweiligen Gesetzen angelegten rechtlichen Schranken des kommunalen Handelns. Im Kern ist die Kommunalaufsicht dem Allgemeinwohl verpflichtet und soll im öffentlichen Interesse tätig werden und nicht dem einzelnen Bürger zu seinem Recht zu verhelfen.

Ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde geschieht deshalb grundsätzlich im öffentlichen Interesse. Weder der einzelne Bürger oder Einwohner noch gemeindlichen Organe oder die Gebietskörperschaft selbst haben daher einen Rechtsanspruch auf Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde. Allenfalls kann durch Hinweise eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde angeregt werden.

Da Organe oder Organteile der Gemeinde kein aufsichtsbehördliches Einschreiten erzwingen können, bleibt ihnen dann ggf. der Rechtsweg des Kommunalverfassungstreitverfahrens.

„Will der Bürger oder Einwohner Ansprüche gegen die Gemeinde geltend machen, hat er diese daher in Zivilprozessen bzw. Verwaltungsgerichtsverfahren durchzusetzen. Der Aufsichtsbehörde ist es jedoch unbenommen, kraft eigenen Entschlusses parallel zu diesen Bemühungen im öffentlichen Interesse tätig zu werden. Gehen bei der Aufsichtsbehörde Hinweise Dritter über ein Fehlverhalten der Gemeinde ein, kann sich eine Prüfungspflicht für die Aufsichtsbehörde ergeben.“<sup>8</sup>

Werden erkennbar öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzt, ist ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde aus dem Allgemeininteresse heraus geboten, denn es geht um das öffentliche Interesse des Staates an der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde. In diesem Fall gibt es keine Subsidiarität der Kommunalaufsicht gegenüber den Klagemöglichkeiten eines Dritten.<sup>9</sup>

Im Übrigen gilt für die Kommunalaufsicht das Opportunitätsprinzip. Die Aufsichtsbehörde entscheidet in Wahrnehmung ihres Ermessensspielraums, ob sie einschreiten möchte und von einem möglichen Aufsichtsmittel Gebrauch machen will.<sup>10</sup>

AG

## **Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation**

**KWI Schriften, Bd.12, Universitätsverlag Potsdam 2020**

In der Publikationsreihe „KWI Schriften“ hat das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam unter dem Titel „Verwaltungsmodernisierung - Digitalisierung und Partizipation“ die Vorträge zusammengefasst, die auf einer gemeinsamen Fachtagung im Dezember 2019 in Potsdam mit polnischen Wissenschaftlern der Universität Poznań gehalten wurden.

Seit mehreren Jahren bestehen Kooperationsbeziehungen zwischen den beiden Universitäten und das Thema Verwaltungsmodernisierung nehme dabei eine Schlüsselstellung ein.

<sup>8</sup> Binus/Sponer/Koolmann: Sächsische Gemeindeordnung..., S. 405.

<sup>9</sup> Vgl. Vogelsang/Lübking/Ulbrich: Kommunale Selbstverwaltung..., S. 179.

<sup>10</sup> Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar..., G § 111, Rn 16.

Und Potsdam als Ort für die Fachtagung hätte kein besserer Ort sein können, da Verwaltungsmodernisierung hier bekanntlich eine lange Tradition habe, denn die Stadt war ein zentraler Schauplatz der Stein-Hardenbergschen Reformen. Seither habe sich die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung längst zu einer Daueraufgabe entwickelt.

Der vorliegende Tagungsband macht die Referate der Potsdamer Konferenz einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich. Digitalisierung sei einer der wichtigsten Faktoren unserer Zeit für Wachstum und Modernisierung geworden. Die Fortschritte der Automatisierung kämen allerdings gerade nicht von selbst, sondern erfordern und bewirken tiefgreifende Änderungen auf allen Ebenen des gesellschaftlichen und privaten Lebens. Die Verwaltung stehe dabei vor der dreifachen Herausforderung, einerseits den Schutzpflichten gegenüber den Bürgern, andererseits mühsam zu überwindenden Verwaltungstraditionen und drittens hohen Effizienzerwartungen gerecht werden zu müssen. Dabei schneide Deutschland in internationalen Rankings deutlich unterdurchschnittlich ab.

So lag es nahe, dem gebotenen internationalen Austausch auf dem Kolloquium eine Plattform zu geben. Trotz nationaler Besonderheiten wie etwa dem deutschen Föderalismus haben sich im grenzüberschreitenden Vergleich ähnlich gelagerte Kernprobleme herauskristallisiert: Wie verändert sich der Staat? Welche Kommunikations- und Organisationsformen sind geeignet, um eine zeitgemäße Verwaltung zu fördern und zu gewährleisten? Welche Anforderungen sind an technische Prozesse zu stellen, damit die Digitalisierung dem Menschen dient – und nicht umgekehrt?

Solchen Grundfragen gehen die in diesem Band versammelten Beiträge sowohl grundsätzlich als auch anhand konkreter Rechtsprobleme nach. Partizipation steht neben der Digitalisierung allenfalls auf den ersten Blick etwas im Schatten, hat aber nicht zuletzt wegen der Aktivierung zivilgesellschaftlichen Engagements und der Einbindung von Bürgern in administrative Entscheidungsprozesse ebenfalls das Potential, die Legitimation und Qualität von Verwaltung entscheidend zu verbessern. Zumal in den letzten Jahren in diesem Bereich in Polen ein gewisses Umdenken eingesetzt hat.

Dabei kam es zur Einführung verschiedener, auch aus der deutschen Verwaltungswirklichkeit bekannter Partizipationsmöglichkeiten. Die vom Kommunalwissenschaftlichen Institut bereits eingehender analysierten Partizipationsformen zeigen, dass sich die demokratische Mitwirkung der Bürger nicht in Wahlen erschöpft, sondern auch jenseits von Großprojekten längst zu einem beherrschenden Thema der Zeit herangewachsen sind. Gerade auf der kommunalen Ebene werden traditionsreiche Partizipationsoptionen nicht nur intensiv genutzt, sondern zunehmend um neue Beteiligungsvarianten ergänzt und in innovativen Modellprojekten fortentwickelt. Die im unmittelbaren Rechtsvergleich offen gelegten Parallelen in den Grundstrukturen lieferten wertvolle Erkenntnisse, die bestätigen, dass die Antriebskräfte für ein Mehr an Partizipation neben dem Mitwirkungsbedürfnis der Bürger vor allem auch die Erschließung der Ressourcen privater Akteure für die Verwaltung sind.

Partizipation und Digitalisierung stehen jedoch nicht getrennt nebeneinander, sondern gehen als komplementäre Prozesse in vielen Bereichen wie etwa Online-Petitionen und anderen Beteiligungsoptionen auf elektronischen Plattformen ineinander über. Der vorliegende Band nimmt die beiden Trends mit ihren Überschneidungen auf.

Der Band enthält im Einzelnen die Vorträge zu folgenden Themen:

- Digitalisierung des Gemeinwesens  
*Wolfgang Abromeit*



- Elektronische Kommunikation im polnischen Verwaltungsverfahren  
*Ewa Szewczyk*
- Lizenzvertrag ElsterFormular als Instrument digitalisierter Steuerverwaltung  
*Adrian Fuks/Jan-Ole Alpha*
- Partizipation in der Bürgerkommune  
*Marek Szewczyk*
- Finanzierung der bürgerlichen Partizipation am Beispiel des Bürgerhaushalts  
*Magdalena Fedorowicz*
- Bürgerliche Beschlussinitiative  
*Lucyna Staniszevska*
- Partizipation in der Raumplanung – Entwicklungsperspektiven eines diskursiven Rechtssetzungsmodells  
*Sławomir Pawłowski*
- Der Charrette-Workshop: Ein Beispiel der gesellschaftlichen Partizipation an der Ausarbeitung der Grundsätze für die Flächenbewirtschaftung  
*Maciej Kruś*
- Online-Petitionen – Bürgerbeteiligung der Zukunft oder Sofa-Aktivismus?  
*Michael Meier*
- Partizipation von Subjekten mit dem Status von Forschungs- und Entwicklungszentren bei der Durchführung von staatlicher Innovationspolitik  
*Bożena Popowska/Paweł Sancewicz*
- Die Konsultation gesellschaftlicher Kräfte bei administrativer Normsetzung im polnischen Recht und im unionalen Recht  
*Krzysztof Ziemiński/Maria Jędrzejczak*

Der Tagungsband kann abgerufen werden unter:

<https://publishup.uni-potsdam.de/frontdoor/index/index/docId/45910>

## **Warum Behörden Sicherheit neu denken müssen**

### **IT-Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung**

Die Meldungen über Cyberangriffe auf öffentliche Einrichtungen und Behörden reißen nicht ab. Auch wenn ein vergleichbar spektakulärer Vorfall – wie letztes Jahr bei der Landkreisverwaltung Anhalt-Bitterfeld – in diesem Jahr glücklicherweise noch nicht zu beklagen ist, die Attacken auf die Verwaltungen in Frankfurt am Main, Neustadt am Rübenberge, Mecklenburg-Vorpommern, Witten und auf das Berliner Kammergericht sind keinesfalls eine Lappalie. Als Folge des Angriffs auf die Server des Landkreises Anhalt-Bitterfeld konnte die Verwaltung keine Sozialleistungen an die rund 157.000 Bürgerinnen und Bürger des Landkreises auszahlen – auch die Kfz-Zulassungsstelle war betroffen.

Die Verwaltung gab im Zuge der Attacke an, ihre Arbeit sogar fast zwei Wochen lang größtenteils einstellen zu müssen. In der Folge wurde der Katastrophenfall ausgerufen. Der Cyberangriff in Anhalt-Bitterfeld war aber nur ein besonders aufsehenerregender Vorfall unter vielen. Laut aktuellem BKA-Lagebild (Bundeskriminalamt) standen kritische Infrastrukturen (KRITIS) und Behörden im vergangenen Jahr besonders im Visier von Angreifern. Grund für die vermehrten Angriffe auf zu den KRITIS zählenden Behörden ist, dass diese eine ungemein wichtige Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen haben und auf einen reibungslosen Betrieb ihrer IT-Systeme angewiesen sind. Dementsprechend

kann ein erfolgreicher Angriff zu einer gesellschaftlichen Notlage und drastischen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung führen.

Das wissen die Angreifer natürlich und nutzen diese Situation für Ihre Forderungen aus. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) und das E-Government-Gesetz beschleunigen den Weg zu einer modernen, digitalen öffentlichen Verwaltung. Spätestens 2025 soll die Transformation in den Ämtern größtenteils abgeschlossen sein. Als erste Anlaufstelle bei Verwaltungsangelegenheiten dient dann der Onlinezugang und nicht mehr das Ziehen der Nummer im Wartebereich. Im Spannungsfeld zwischen dringendem Digitalisierungsbedarf und massiv gestiegenem Angriffsgeschehen in den Behörden müssen Behörden Sicherheit neu denken. Konzepte wie „Security by Design“ sind Pflicht, untermauert durch angemessene Budgets. Eine intelligente Verzahnung von modernen IT-Security-Lösungen könnte für sichere Arbeitsabläufe sorgen. Nur mit Sicherheit kann Digitalisierung in den Behörden zum Erfolgsmodell werden. Das vorliegende Special in Kooperation mit der Fachzeitschrift Innovative Verwaltung gibt wichtige Antworten zu Gefahren, Gesetzen, aktuellen Trends und Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung – angereichert mit vielen praxisnahen Lösungen.

Das SPECIAL enthält u.a. folgende Beiträge:

- Warum der Cyberkrieg mit professionalisierter Ransomware erst am Anfang steht  
*Behörden im Fokus der Angreifer*
- Die Kraft der zwei Security-Herzen für die öffentliche Verwaltung  
*IT-Sicherheitstechnologien geschickt verknüpft*
- Wie öffentliche Verwaltungen ihren E-Mail-Verkehr sichern können  
*Daten- und Kommunikationsschutz auf dem Prüfstand*
- Wie resilienter Schutz von Daten im öffentlichen Sektor aussieht  
*Zero-Trust-Strategien gegen Datenklau*
- Was IT-Dienstleister für die digitale Transformation in öffentlichen Einrichtungen bieten sollten  
*„Amtssache“ IT-Sicherheit*

Das Heft kann abgerufen werden unter:

<https://www.datakontext.com/EPaper/index/active/1/epaper/18052>

## Bürgerbudget in Sachsen 2021

Erarbeitet vom der Akademie für Lokale Demokratie e.V. (ALD e.V.) und dem Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. (ZSH) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

**[Zusammenfassender Auszug zum Ergebnisbericht einer landesweiten Befragung – leicht bearbeitet]**

Die Beteiligung von Bürger:innen an öffentlichen Haushalten, zumeist in der Form von Bürgerhaushalten, hat ausgehend vom brasilianischen Beispiel Porto Alegre ab den 1990er Jahren mehr Beachtung in der deutschen Partizipationsdebatte erfahren. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die ursprüngliche Begeisterung einer weitgehenden Ernüchterung Platz gemacht hat. So ist auch die Anzahl der deutschen Kommunen, die einen Bürgerhaushalt im Sinne eines deliberativen Vorschlagswesens durchführen, zugunsten des Bürgerbudgets gesunken.

Öffentliche Haushalte sind letztlich sehr komplex und einer interessierten Öffentlichkeit vergleichsweise schwer zu vermitteln. Infolgedessen ist es schwieriger, Bürger:innen für diese Form der Beteiligung zu gewinnen. Darüber hinaus kann je nach Ausgestaltung der Verfahren ein durchaus spürbarer Aufwand für die Verwaltung entstehen, weshalb Bürgerhaushalte heute vor allem in Großstädten vorzufinden sind, die über entsprechendes Personal und Fachreferate zur Umsetzung derartiger Prozesse verfügen. In der Praxis zeigte sich zudem, dass die im Rahmen der Bürgerhaushalte erarbeiteten Empfehlungen der Bürger:innen oft unzureichend berücksichtigt wurden.

### **Bürgerhaushalte oder Bürgerbudgets**

Aufgrund dieser Herausforderungen werden Bürgerhaushalte in der kommunalen Praxis heute durchaus kritisch gesehen. Eine Reihe von kleineren und mittleren Kommunen hat mit Blick auf eine stärkere Praxis- und Ergebnisorientierung aus den Bürgerhaushalten heraus in den letzten Jahren das partizipative Modell der Bürgerbudgets weiter entwickelt und eingeführt.

Im Vergleich zu den Bürgerhaushalten sind sie deutlich praxisbezogener sowie deren Ziele und Prozesse leichter zu vermitteln. Mit der Einführung eines Bürgerbudgets verfolgen die Kommunen gemeinhin zwei zentrale Ziele:

- Zum einen geht es darum, bürgerschaftliches Engagement zu stärken. Da ein Bürgerbudget im Kern eine kommunale Projektförderrichtlinie ist, lassen sich nachhaltige Entwicklungen anstoßen, welche auch die negativen Folgen des demografischen Wandels reduzieren sollen.
- Zum anderen sollen Bürgerbudgets die lokale Demokratie stärken, indem sie die repräsentative Demokratie um ein direktdemokratisches Verfahren ergänzen. Sie fördern kooperative Prozesse zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft sowie die unmittelbare Mitbestimmung der Bürger:innen.

Aus diesen Gründen hat das ALD e.V. im Jahre 2019 das Projekt „Bürgerbudgets in Sachsen“ entwickelt und möchte mit diesem über die Landesförderrichtlinie „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ geförderten Projekt die sächsischen Kommunen und das Land bei der Einführung von Bürgerbudgets flankierend unterstützen. Die vorliegende Studie ist Teil dieses Projektes und liefert praxisbezogene Hinweise für die weitere Förderung von Bürgerbudgets sowie insgesamt der lokalen Demokratie im Freistaat Sachsen.

Ausgangspunkt für die vorgelegte Studie war auch der Koalitionsvertrag der sächsischen Regierungsparteien von 2019, in dem es auf Seite 57 heißt: *Wir werden ab 2021 Bürgerbudgets als Möglichkeit der Bürgerbeteiligung einführen und finanziell fördern. Damit erhalten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, eigene Ideen in konkreten Projekten einfach und basisdemokratisch umzusetzen. Diese Gelder werden in einem unbürokratischen Verfahren bereitgestellt und abgerechnet werden.*

### **Was sind Bürgerbudgets?**

Mit Blick auf die kommunale Praxis lässt sich feststellen, dass unter dem Begriff Bürgerbudget heute zum Teil sehr unterschiedliche Ansätze zur Beteiligung der Bürger:innen erprobt werden. Auch in der Literatur finden sich zum Teil stark abweichende Vorstellungen hinsichtlich der Definition von Bürgerbudgets und deren Abgrenzung zu anderen Beteiligungskonzepten.

Diesen Umstand gilt es bei der Interpretation und Einordnung der Ergebnisse dieser Studie im Blick zu behalten. Vor diesem Hintergrund möchten wir mit der folgenden Defini-

tion einen Beitrag zur Klärung dieser offenen Frage leisten. Unser Vorschlag folgt der Zielstellung, dass sich möglichst viele Bürger:innen an den politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen können. Es handelt sich um ein kooperatives Verfahren, das dem Demokratietypus der direkten Demokratie zuzuordnen ist.

Das Wesen bzw. die zentralen Merkmale und Kriterien des Bürgerbudgets lassen sich gut verdeutlichen, indem wir es zu verwandten partizipativen Modellen, aus denen heraus das Bürgerbudget zum Teil auch entwickelt wurde, abgrenzen:

- **Bürgerbudget ≠ klassische Projektförderrichtlinie**

Im Unterschied zu einer klassischen Projektförderrichtlinie entscheidet über die Mittelvergabe nicht die Verwaltung, eine Jury, Beirat und/oder der Stadt- bzw. Gemeinderat, sondern die Bürger:innen – direkt oder indirekt.

- **Bürgerbudget ≠ Transparenzhaushalt**

Bei einem Transparenzhaushalt geht es nicht um die Förderung konkreter Bürgerprojekte, sondern um einen leicht zugänglichen sowie verständlich aufbereiteten kommunalen Haushalt, den auch Laien nachvollziehen können.

- **Bürgerbudget ≠ Bürgerhaushalt**

Während die Bürger:innen im Rahmen eines Bürgerhaushaltes in der Regel Empfehlungen zur Verwendung der freien kommunalen Haushaltsmittel erarbeiten, entscheiden die Bürger:innen im Rahmen eines Bürgerbudgets über die Verwendung eines festen Budgets.

- **Bürgerbudget ≠ Bürgerentscheid**

Bürgerbudgets sind als plebiszitäre Projektförderrichtlinien keine Bürgerentscheide, die eher in Konfliktfällen zum Einsatz kommen und wo es zumeist darum geht, entweder eine Maßnahme durchzusetzen, die Andere nicht wollen, oder eine Maßnahme Anderer zu verhindern.

- **Bürgerbudget ≠ Stadtteil- bzw. Kiezbudget**

Das Bürgerbudget ist kein Stadtteil- bzw. Kiezbudget, denn es findet auf der Ebene der Gesamtkommune statt. Die Projektmittel stehen nicht nur für einen bestimmten Stadtteil bzw. Kiez zur Verfügung, sondern sollen im besten Falle sogar gesamtstädtisch wirken.

- **Bürgerbudget ≠ Zielgruppenbudget**

Im Gegensatz zu einem Zielgruppenbudget, z.B. einem Jugendbudget, werden mit dem Bürgerbudget alle Bürger:innen angesprochen, die organisierte, z.B. Vereine, als auch die nicht organisierte Zivilgesellschaft, z.B. Privatpersonen.

Ein Bürgerbudget lässt sich somit als eine gesamtstädtische bzw. flächendeckende Projektförderrichtlinie für die Bürger:innen kennzeichnen. Die Entscheidung darüber, welche der eingereichten Bürgerprojekte aus dem jährlich vom Stadt- bzw. Gemeinderat zur Verfügung gestellten Budget gefördert und damit umgesetzt werden, treffen die Bürger:innen im Rahmen einer öffentlichen Abstimmung.

## **Ergebnisse der Befragung**

Bei der allgemeinen Einstellung der Entscheidungsträger:innen zu politischer Beteiligung auf der kommunalen Ebene ist ein überwiegend kritisches Meinungsbild auszumachen. Es herrscht die Überzeugung vor, dass die meisten Bürger:innen wenig Interesse an der Kommunalpolitik haben und sie zudem nicht gut genug informiert seien, um sich beteiligen und mitreden zu können.

Die Wichtigkeit konkreter Beteiligungsmöglichkeiten für die Funktionsweise der lokalen Demokratie wird dagegen nicht in Frage gestellt. Insbesondere die delegierenden Verfahren – vor allem die Kommunalwahlen – werden als relevant erachtet. Aber auch intervenierende Verfahren wie Bürgerentscheide sowie kooperierende Verfahren wie individuelle Beteiligungsprozesse für zentrale Projekte werden ganz eindeutig eher für wichtig als für unwichtig erachtet.

Eine Beteiligung der Bürgerschaft an der Haushaltsplanung bzw. an Finanzfragen im Allgemeinen halten 42 Prozent der befragten Entscheidungsträger:innen für eher bis sehr wichtig. Für 31 Prozent der Befragten ist das Thema eher bis sehr unwichtig. Insofern lässt sich festhalten, dass dieses Beteiligungsfeld einerseits durchaus ein relevantes ist, andererseits aber auch nicht im Vordergrund steht.

Hinsichtlich der Geeignetheit konkreter Verfahren zur Beteiligung der Bürgerschaft an der Haushaltsplanung und bei Finanzfragen ergibt sich ein differenziertes Bild. Viel Zuspruch erfahren die Transparenzhaushalte, gefolgt von den Bürgerbudgets. Bei den finanzwirksamen Sachentscheiden geht die Beurteilung etwa unentschieden aus. Bürgerhaushalte werden von den kommunalen Entscheidungsträger:innen hingegen überwiegend abgelehnt bzw. nicht als ein geeignetes Verfahren zur Beteiligung der Bürgerschaft an der Haushaltsplanung und bei Finanzfragen angesehen.

Die meiste Erfahrung mit haushalts- bzw. finanzbezogener Bürgerbeteiligung haben die sächsischen Kommunen bisher mit Transparenzhaushalten (19 Prozent) und etwas weniger mit Bürgerbudgets (15 Prozent) sammeln können. Der größte Anteil der befragten Kommunen (30 Prozent) hat in diesem Bereich noch keinerlei Erfahrung gemacht.

Dass man mit Beteiligungsmöglichkeiten wie Bürgerbudgets für Kommunen und ihre Ortsteile positive Wirkungen erzielen kann, glauben die meisten Befragten. Dabei fallen aus Sicht der lokalen Entscheidungsträger:innen vor allem die Stärkung der lokalen Identität, die Schaffung gesellschaftlicher Mehrwerte sowie die Förderung des sozialen Zusammenhalts und des Vertrauens in die Kommunalpolitik ins Gewicht.

Jedoch bleibt der Wunsch nach Einführung eines Bürgerbudgets umstritten. Rund die Hälfte der Befragten votiert für ihren Ort dafür, die andere dagegen. Der Wunsch, ein Bürgerbudget einzuführen, ist vor allem dort ausgeprägt, wo die Gerechtigkeit in der Kommune eher negativ beurteilt oder Beteiligung an der Haushaltsplanung und bei Finanzfragen grundsätzlich als wichtig erachtet werden.

Argumente, die von den kommunalen Entscheidungsträger:innen gegen die Einführung eines Bürgerbudgets angeführt werden, sind wiederkehrend vor allem eine fehlende oder zu geringe finanzielle Ausstattung der Kommunen, die Auffassung, dass die vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten im Ort ausreichend sind, und das mit Blick auf das Verfahren ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis besteht.

Entsprechend fallen auch die Rahmenbedingungen aus, die nach Auffassung der kommunalen Entscheidungsträger:innen gegeben sein müssen, um ein Bürgerbudget erfolgreich erproben zu können. Diese umfassen eine bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen, externe Prozessbegleitungen über den gesamten Verfahrenszeitraum, einen funktionierenden Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen sowie fachliche Informationen – z.B. in Form von Workshops, Seminaren und Leitfäden.

## **Handlungsempfehlungen**

Unsere Demokratie ist kein Selbstläufer, sondern sie verlangt uns Engagement und Einsatz ab. Vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse empfehlen wir daher die Umsetzung folgender Maßnahmen:

1. Sowohl die repräsentativen als auch die intervenierenden und kooperativen Beteiligungsverfahren werden von den kommunalen Entscheidungsträger:innen als relevant für die Funktionsweise der lokalen Demokratie angesehen. Der sächsische Koalitionsvertrag trägt dem bereits Rechnung, indem er die Förderung aller drei Verfahrensbereiche in den Blick nimmt. Dieser Ansatz sollte konsequent weiter verfolgt werden. Die Verfahren bedingen und ergänzen sich gegenseitig und konstituieren so die Prozesse und Strukturen der lokalen Demokratie.

2. Angesichts der Tatsache, dass unter den kommunalen Entscheidungsträger:innen die Beteiligung der Bürger:innen an zentralen kommunalen Projekten auf deutlich mehr Akzeptanz stößt als die Beteiligung an Haushalts- und Finanzfragen, könnte es für den Freistaat Sachsen vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen und eines möglichst effizienten Instrumenteneinsatzes zielführender sein, zugunsten von Bürgerbudgets stärker die Förderung kommunaler Leitlinien in den Blick zu nehmen. Letztlich lassen sich mit beiden Verfahren Beteiligung und Engagement gut fördern.

3. Da die kommunalen Entscheidungsträger:innen vor allem die Transparenzhaushalte als ein geeignetes Verfahren zur Beteiligung der Bürger:innen bei Haushalts- und Finanzfragen ansehen und eine flächendeckende Einführung dieser mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden wäre, sollte der Freistaat Sachsen die Förderung dieser ernsthaft in Erwägung ziehen. Neben dem hierfür erforderlichen rechtlichen Rahmen bräuchte es insbesondere eine geeignete Softwarelösung, die der Freistaat entwickeln lassen und dann allen Kommunen kostenfrei zur Verfügung stellen könnte.

4. Einigkeit besteht unter den kommunalen Entscheidungsträger:innen darin, dass die sächsischen Kommunen über eine angemessene Finanzausstattung zur Bewältigung ihrer Pflicht- und freiwilligen Aufgaben verfügen müssen. Da die Bürgerbudgets jedoch nur eines von vielen Beteiligungsverfahren sind, mit denen sich bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung fördern lassen, und dieses Verfahren in vielen sächsischen Kommunen im Augenblick noch auf erhebliche Vorbehalte stößt, erscheint uns ein Förderinstrument des Landes, das ausschließlich auf Bürgerbudgets abstellt, wenig zielführend. Vielmehr stellt die neue Förderrichtlinie Bürgerbeteiligung ein geeignetes Instrument zur Förderung der lokalen Demokratie dar. Sie sollte fortlaufend evaluiert und gegebenenfalls auch finanziell stärker ausgestattet werden, damit sie eine größere Breitenwirkung erzielen kann.

5. Um komplexe partizipative Modelle wie Bürgerbudgets und kommunale Leitlinien einführen und nachhaltig verankern zu können, benötigen die sächsischen Kommunen neben einer finanziellen Förderung insbesondere auch fachliche Unterstützung im Sinne von Austausch, Beratung und Schulung. In diesem Sinne sollte sich der Freistaat Sachsen stärker engagieren und dazu beitragen, dass

- für die sächsischen Kommunen Mustersatzungen entwickelt werden – insbesondere allgemeine Beteiligungssatzungen sowie spezielle für kommunale Leitlinien und Bürgerbudgets;
- über vom Freistaat initiierte Tagungen und Workshops der interkommunale Austausch zu Themen der lokalen Demokratie gefördert wird;
- in Zusammenarbeit mit den kommunalen Studieninstituten, dem Fortbildungszentrum der Hochschule Meißen sowie anderen Fort- und Weiterbildungsträgern demokratiebezogene Schulungen für Kommunalbedienstete, Kommunalpolitiker:innen sowie engagierte Bürger:innen entwickelt und angeboten werden.

Die komplette Studie kann abgerufen werden unter:

[www.lokale-demokratie.de/ergebnisbericht-zur-landesweiten-studie-buergerbudgets-in-sachsen-2021-erschiene/](http://www.lokale-demokratie.de/ergebnisbericht-zur-landesweiten-studie-buergerbudgets-in-sachsen-2021-erschiene/)

## **Hochwasser und Starkregen – Land und Stadt auf die Klimafolgen vorbereiten**

Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft, Mai 2022, AöW-Positionspapier

Die verheerenden Niederschläge in 2021 haben uns allen die zerstörerische Kraft des Wassers vor Augen geführt. Der Klimawandel bringt länger anhaltende Wetterlagen und wärmere Luft mit sich, sodass sowohl Starkregen als auch Dürre häufiger werden. Der seltenere gemäßigte Niederschlag macht sich bereits in einigen Regionen Deutschlands durch Mangelercheinungen in Ökosystemen, Grundwasserspeichern und der Landwirtschaft bemerkbar. Klimawandelanpassung muss daher beides leisten – sowohl Auswirkungen von Dürre als auch von Starkregen und Hochwasser abmildern.

Die öffentliche Wasserwirtschaft hat bereits umgedacht – so werden in ehrgeizigen Klein- und Großprojekten aufgezeigt, dass Starkregen- und Hochwasservorsorge durch Naturoasen und Naherholungsgebiete mit zahlreichen Synergieeffekten gemeinsam mit der Wasserwirtschaft realisiert werden können. Die Bandbreite an Vorsorgemaßnahmen, die für Hochwasser- und Starkregenschutz zur Verfügung stehen, wurde damit erweitert und zum Teil bereits mit technischen Regelwerken und Leitlinien untermauert. Hochwasser und Starkregen - Land und Stadt auf die Klimafolgen vorbereiten

Die AöW fordert für eine klimaangepasste Hochwasser- und Starkregenvorsorge Bund, Länder und Kommunen dazu auf:

- Einen praxisnahen Rechtsrahmen zu schaffen.
- Die Organisationsstrukturen, sowie Kommunikations- und Meldewege effizient zu gestalten.
- Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zu benennen.
- Die Schnittstellen besser zu verzahnen.
- Die Digitalisierung und den Datenaustausch voranzutreiben.
- Verbindliche Ziele zur wassersensiblen Stadt- und Regionalentwicklung festzulegen.
- Die Finanzierung planbar, praxisnah und umfassend zu gestalten.

Für die zukünftige Hochwasser- und Starkregenvorsorge fordert die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e. V. (AöW) als die Stimme der rein öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland ein verstärktes Engagement des Bundes für eine ressortübergreifende Koordination und bessere Abstimmung mit den Ländern und den Kommunen, aber auch eine dauerhafte Finanzierung und einen praktikablen Rechtsrahmen, der an die heutigen Herausforderungen und Arbeitsweisen angepasst ist. Dazu zählen klare Zuständigkeiten, Schnittstellenmanagement, Verbesserung der Digitalisierung und umfangreichere Finanzierung.

### ***Rechtsrahmen für die Hochwasser- und Starkregenvorsorge stärken und praxisnah gestalten***

Die Vorsorge vor Hochwasser und Starkregen erfordert eine verzahnte und rechtssichere Zusammenarbeit zwischen den Akteur:innen aus der Wasserwirtschaft und zahlreichen anderen Akteur:innen, wie der Stadt- und Regionalplanung, Straßenbau, Land- und Forstwirtschaft, Katastrophenschutz, Grundstückseigentümer: innen und der Verwaltung.

Hier muss unbedingt nachgebessert werden, indem der Rechtsrahmen praxisnah gestaltet wird, um den Ausbau zur wassersensiblen Region zu unterstützen und zu beschleunigen. Angesichts von steigenden Schutzinteressen muss eine klare politische Entscheidung zur Schwerpunktsetzung bei der Bewältigung von Zielkonflikten in bereits bebauten oder zu bebauenden Gebieten getroffen werden.

Um den Akteur:innen Hochwasser- und Starkregenschutzmaßnahmen zu erleichtern, fordern wir eine Überprüfung und Überarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Hochwasser- und Starkregenvorsorge. Das Ziel muss eine übersichtliche, transparente Gesetzesgrundlage sein, die Zuständigkeiten sowie Kompetenzen klar benennt.

### ***Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten und Schnittstellen effizienter verzahnen – Digitalisierung und Datenaustausch vorantreiben***

Die Zusammenarbeit zur Starkregen- und Hochwasservorsorge muss strukturell verbessert werden – Organisationsstrukturen, Kommunikations- und Meldewege sind hierauf zu überprüfen und effizienter zu gestalten. Die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteur:innen der Starkregen- und Hochwasservorsorge sind eindeutig zu definieren, gleichzeitig sind die Akteur:innen stärker zu verzahnen, sodass Schnittstellen reibungslos ineinander übergreifen.

Interkommunale Zusammenarbeit muss wirksamer gefördert werden, um integrierte Maßnahmen im Einzugsgebiet zu unterstützen und den wichtigen Wissensgewinn nach regionalen Ereignissen auch überregional nutzen zu können.

Hier bietet die Digitalisierung die Vorteile, transparent und anhand einer soliden Datenbasis Starkregen- und Hochwasservorsorge zu unterstützen. Dafür müssen Mess- und Prognosesysteme weiter ausgebaut und eine bundesweite, strukturierte Analyse, Verarbeitung und nutzungsgerechte Aufbereitung der Daten etabliert werden. Es braucht einen umfassenden digitalen Aufbruch, der die Akteur:innen bei der Starkregen- und Hochwasservorsorge unterstützt. Die Digitalisierung bietet eine große Chance, Zusammenarbeit zu stärken, Arbeitsabläufe zu straffen und ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.

### ***Finanzierung planbar gestalten mit dem Ziel einer wassersensiblen Stadt- und Regionalentwicklung***

Die Finanzierung für Starkregen- und Hochwasservorsorge muss an die erhöhten Schutzanforderungen angepasst werden. Es wird eine umfangreiche, transparente, praxisnahe und langfristig angelegte Förderung benötigt, deren Bürokratieaufwand gering gestaltet werden muss.

Ohne eine deutliche Aufstockung der Finanzmittel kann keine zufriedenstellende Starkregen- und Hochwasservorsorge umgesetzt werden.

Dabei nicht außer Acht gelassen werden darf, dass auch Schutzmaßnahmen zur Eigenvorsorge stärker gefördert werden müssen. Die im Wasserhaushaltsgesetz festgeschriebene Pflicht zur Eigenvorsorge muss in der Praxis eine stärkere Anwendung finden.

Da Vorsorgemaßnahmen kostengünstiger sind als die Beseitigung von Schadensfällen, ist es aus ökonomischen, ökologischen und ethischen Gründen sinnvoll, allen Kommunen einen unbürokratischen Zugang zu Starkregen- und Hochwasserschutz zu ermöglichen. Finanziell schwachen Kommunen darf der Zugang zur Fördermittelvergabe für Vorsorgemaßnahmen nicht noch durch hohe Eigenmittelanteile erschwert werden.

Das Ziel muss die wassersensible Stadt- und Regionalentwicklung sein, die Wassermangel ebenso wie Starkregen und Hochwasser abmildern kann und somit an den Klimawandel angepasst ist. Derzeit wird ein ganzheitlicher Ansatz zur Klimawandelanpassung ausge-



bremst, indem finanzielle Mittel aus verschiedenen Töpfen nicht kombiniert werden können. Hier kann die Flexibilisierung der Mittelbindung Schutzmaßnahmen erleichtern, welche neben dem Schutz vor Starkregen und Hochwasser zusätzliche Synergieeffekte leisten. So bewirkt beispielsweise die Vernässung ehemaliger Auenwälder auch die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, Anreicherung des Grundwassers sowie Arten- und Biotopschutz. Damit der Bund den Kommunen planbar und langfristig finanzielle Mittel zur Verfügung stellen kann, bietet sich die Aufnahme der Klimaanpassung neben dem bereits bestehenden Küstenschutz als Gemeinschaftsaufgabe in Artikel 91a Grundgesetz an.  
Quelle: [www.aoww.de](http://www.aoww.de)

## **Hochwasserschutzfibel. Objektschutz und bauliche Vorsorge**

Hrsg.: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Febr. 2022

Extreme Niederschlagsereignisse haben in den letzten Jahrzehnten im mitteleuropäischen Raum zu Hochwassern mit erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden und leider auch mit Toten und Verletzten geführt. Das lang anhaltende Starkregenereignis im Juli 2021 und die daraus entstandenen extremen Hochwasser an Flüssen und Bächen, insbesondere in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, haben deutlich gemacht, dass trotz aller technischen Einrichtungen und Vorbereitungen auf solche Ereignisse die Gewalt der Natur nicht immer zu bändigen ist.

In erster Linie handelt es sich bei Hochwasser um ein Naturereignis als Bestandteil des Naturhaushaltes. So bieten zum Beispiel die regelmäßig überfluteten Auen Lebensraum für viele Tier- und Pflanzenarten. Die Nutzung der Auen und der Flächen an Gewässern durch uns Menschen ist eine Abwägungsfrage zwischen dem Nutzen der Nähe zu Gewässern, etwa durch die Nutzung der Gewässer als Verkehrswege oder Energiequelle, und den Gefahren, die von den Gewässern ausgehen. Während die Vorteile der Gewässernähe regelmäßig und dauerhaft vorhanden sind, treten die Nachteile nur gelegentlich, aber dann teilweise in drastischer Weise auf. Neben den Gefahren für Leib und Leben sind diese extremen Auswirkungen infolge

Hochwassers für viele der privaten Haushalte, für zahlreiche Betriebe und für viele der betroffenen Gemeinden ohne Hilfe von außen nicht zu bewältigen.

Zusätzlich zu den Flusshochwassern trägt wild abfließendes Wasser infolge kurzer, aber sehr intensiver Starkniederschläge, sogenannter Sturzfluten, mit meist sehr kleinräumiger Ausdehnung erheblich zur Schadensbilanz bei. Hier wirken sich menschliche Einflüsse, beispielsweise durch die Versiegelung von Flächen, und nicht zuletzt die Folgen des Klimawandels verstärkend aus. Die Berichte des Weltklimarates IPCC und auch die Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 des Bundes bestätigen, dass infolge des Klimawandels ein weiterer Anstieg der Intensität und der Häufigkeit von Hochwassern erwartet werden muss. Wetterextreme wie Hitzewellen und Starkregenereignisse werden häufiger beobachtet und sehr wahrscheinlich zukünftig noch öfter und intensiver auftreten. Darüber hinaus sind aber auch lange Trockenperioden zu erwarten, in denen Gewässern und Böden zu wenig Wasser zur Verfügung stehen wird.

Es wird prognostiziert, dass der Meeresspiegel bis zum Ende des Jahrhunderts um voraussichtlich mehrere Dezimeter ansteigen und damit Küstengebiete und

Inseln mit geringer Höhe über dem Meeresspiegel bedrohen wird. Über die Herausforderungen aus dem zu erwartenden kontinuierlichen Meeresspiegelanstieg hinaus werden die Küsten unregelmäßig von extremen meteorologischen Ereignissen bedroht. Nach der ver-

heerenden Sturmflut in Deutschland im Jahr 1962 wurden umfangreiche technische Maßnahmen ergriffen, um Siedlungsgebiete an den deutschen Küsten gegen vergleichbare Fluten besser zu schützen. Alle nachfolgenden Sturmfluten mit teilweise höheren Pegelständen waren dadurch beherrschbar.

Anders als beim Hochwasserschutz im Binnenland sind die Möglichkeiten von Schutzmaßnahmen von Einzelnen an der Küste sehr beschränkt. Allerdings können die Inhalte dieser Broschüre auch für die von Sturmfluten bedrohten Gebiete hilfreich sein, vor allem im Bereich der Rückgangsküsten (Küstenabschnitte, die sich ohne Schutzmaßnahmen ständig natürlich verändern) oder innerhalb von Städten wie zum Beispiel Hamburg und Bremen.

Trotz Fortschritten bei der Früherkennung, Prognose und Schadensabwehr werden wir auch zukünftig mit dem Naturereignis Hochwasser leben müssen. Deshalb sind überall große Anstrengungen notwendig, um den Gefahren wirksam entgegenzuwirken. Die Strategien zum Hochwasserschutz haben sich in den letzten Jahren grundlegend gewandelt.

Früher wurden zumeist lokale Lösungsansätze gesucht, um nach einem Hochwasser an gleicher Stelle vergleichbare Schäden zu vermeiden. Heute geht mit dem notwendigen technischen Hochwasserschutz vor Ort eine weitflächige Vorsorge einher. Dabei wird auch grundsätzlich über das Bauen in hochwassergefährdeten Gebieten unter Einbeziehung der unterschiedlichen Nutzungen und Anforderungen diskutiert. Hier greift die staatliche Fürsorgepflicht als grundlegende Aufgabe des Gesetzgebers, indem Gesetze erlassen werden, die zum Beispiel das Bauen in Gebieten mit Hochwassergefahren reglementieren.

Ungeachtet dessen besteht auch eine Verpflichtung zur privaten Vorsorge, um Gefahren für Leib und Leben sowie Elementarschäden wirksam abzuwenden oder zu minimieren. Die Hochwasserschutzfibel kann Bauwilligen, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern sowie Mietenden hierzu wertvolle Hinweise geben.

Aber auch für die Bauplanungskräfte, die im Rahmen der Gebäudeplanung Schutzkonzepte entwerfen, kann sie eine wichtige Planungshilfe sein und dazu beitragen, dass Menschenleben geschützt, größere Schäden verhindert und unnötige finanzielle Belastungen vermieden werden.

Diese Hochwasserschutzfibel soll vor allem bei Wohngebäuden Anwendung finden. Im Grundsatz sind alle Hinweise auch auf den öffentlichen und den gewerblichen Baubereich übertragbar. Allerdings entstehen in diesen Bereichen durch die baulichen Besonderheiten der verschiedenen Gebäudetypen viele Einzelfälle, die über den Rahmen dieser Broschüre hinausgehen.

Mit der Hochwasserschutzfibel kann das Bewusstsein für eine wirksame Hochwasservorsorge auch dort gestärkt werden, wo es bisher keine Erfahrungen mit Hochwassern gibt. Teil A der Fibel befasst sich mit Grundlagen und allgemeinem Wissen von Hochwassergefahr und Hochwasservorsorge. Teil B zeigt zunächst typische Schadensbilder auf und widmet sich der Bauvorsorge mit konkreten Beispielen geeigneter Schutz- und Anpassungsmaßnahmen, auch für bestehende Gebäude. Im Teil C folgen weitere Aspekte der privaten Hochwasservorsorge sowie der Hochwasserbewältigung und des Wiederaufbaus nach einem Hochwasserereignis.

Im Anhang finden sich Materialien für die Organisation und die Durchführung von Maßnahmen der privaten Hochwasservorsorge.

Die Hochwasserschutzfibel kann abgerufen werden unter:

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmwsb/verschiedenethemen/2022/hochwasserschutzfibel.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmwsb/verschiedenethemen/2022/hochwasserschutzfibel.html)

**Impressum:**

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
09130 Chemnitz  
Zietenstraße 60  
Tel.: 0371-69575405  
[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)  
[www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)  
Redaktion: A. Grunke  
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

*Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.*

