

Evaluation der Verwaltungsstrukturreform

Anlagen: 1

Gäste: keine

Einleitung

Zum 01. Januar 2005 trat das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz in Kraft. Dieses nach der Kreis- und Gemeindereform Anfang der 70-iger Jahre bedeutsamste Reformvorhaben in der Verwaltung des Landes brachte gravierende Veränderungen in der (Sonder-)Behördenlandschaft auch für den Schwarzwald-Baar-Kreis mit sich:

- 9 ehemals selbstständige und zum Teil kreisübergreifend organisierte Aufgabenbereiche der staatlichen Verwaltung wurden ganz oder teilweise in die Landratsämter/Stadtkreise eingegliedert: Straßenbauverwaltung, Schulaufsicht, Flurneuordnung, Vermessung, Forst, Landwirtschaft, Gewässerdirektionen, Gewerbeaufsicht und Versorgungsverwaltung.
- Die Aufgaben der Polizei im Rahmen der Lebensmittelkontrolle wurden den Stadt- und Landkreisen übertragen.
- Die Aufgaben zweier höherer Kommunalverbände (Landeswohlfahrtsverbände) wurden zu wesentlichen Teilen den ortsnäheren Stadt- und Landkreisen zugeordnet; für die nach wie vor überörtlich wahrzunehmenden Aufgaben wurde der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) eingerichtet.

Ziele dieser Verwaltungsreform waren:

- Die Schaffung der „Einheit der Verwaltung“ auf Kreisebene. Damit wird gewährleistet, dass Bürger und Unternehmen einheitliche und abgestimmte Verwaltungsentscheidungen erhalten, die Verwaltung überschaubarer wird und sie effizienter und bürgernäher arbeitet. Ein oft undurchschaubarer „Behördendschubel“ sollte durch eine transparente und unter einheitlicher Leitung (Landrat) stehende Verwaltung abgelöst werden. Die Bürger und die Wirtschaft sollten in Verwaltungsfragen eine einheitliche Anlaufstelle – das Landratsamt – erhalten (Grundsätze der „Einräumigkeit der Verwaltung“, „Einhäusigkeit der Verwaltung“, Entscheidungen aus einer Hand).

- Durch die Bündelung der Verwaltung auf Kreisebene sollten Synergieeffekte erzielt und neue Einsparpotenziale erschlossen werden. Die Verwaltung sollte „schneller, wirkungsvoller und kostengünstiger“ werden. Die Kosteneinsparungen auf Landesseite (vor der Verwaltungsstrukturreform 42% Personalkostenanteil im Landeshaushalt und steigende Versorgungslasten) sollten dadurch realisiert werden, dass die durch Aufgaben- und Personalverlagerung an die Stadt- und Landkreise ausgelöste Erstattung in 7 Jahren um insgesamt 20% reduziert wird (2005: -2%; 2006 bis 2011: jährlich -3%); sogenannte Effizienzrendite. Das Land erhofft sich so ab 2011 insgesamt eine jährliche Kosteneinsparung von rund 135 Mio. Euro.

Bezüglich der Grundsätze der Verwaltungsstrukturreform wird auf die Drucksache-Nr. 004/2004 (Sitzung des Kreistages vom 09. Februar 2004) und Drucksache-Nr. 064/2004 (Sitzung des Kreistages vom 17. Mai 2004) verwiesen. Die Aufgabenbereiche der eingegliederten Sonderbehörden wurden in den vergangenen Jahren in den jeweiligen Fachausschüssen vorgestellt. Über die Einhaltung der Effizienzrendite (Vorgabe des Kreistages war, dass mit der Eingliederung der Sonderbehörden keine Belastung des Kreishaushaltes einhergehen darf) wurde in den jeweiligen Haushaltsplänen und Rechenschaftsberichten informiert.

Insgesamt waren von der Verwaltungsreform landesweit rund 450 Behörden betroffen, von denen über 350 abgebaut, zusammengelegt oder eingegliedert wurden. Erfasst wurden damit rund 20.000 Beschäftigte (7.100 Beamte, Angestellte und Arbeiter, rund 4.900 Waldarbeiter und Straßenwärter sowie rund 1.000 Stellen des höheren Dienstes, die im Landesdienst verblieben, aber auch zu den Kreisen wechselten, sowie rund 7.000 Beschäftigte, die den Regierungspräsidien zugeordnet wurden). Für die Mitarbeiter galt dabei der Grundsatz: „Das Personal folgt der Aufgabe“, jedoch wurde auf eine möglichst sozialverträgliche Umsetzung geachtet. Die Mitarbeiter erhielten ein einseitiges Wahlrecht, ob sie in den Dienst des Landkreises überwechseln oder bei ihrem bisherigen Dienstherr „Land“ verbleiben wollten.

Im Rahmen der Verwaltungsreform wurden dem Schwarzwald-Baar-Kreis 317 Mitarbeiterstellen zugeordnet, davon 285 als „kommunalisierte Stellen“ (davon wiederum 27 Waldarbeiter und 85 Straßenwärter) sowie 32 Stellen des höheren Landesdienstes. Ganz überwiegend entschieden sich die Mitarbeiter für einen Wechsel zum Landkreis. Die bislang auf 20 Gebäude innerhalb und außerhalb des Schwarzwald-Baar-Kreises verteilten Mitarbeiter der Sonderbehörden wurden zunächst auf 10 Standorte im Schwarzwald-Baar-Kreis konzentriert (4 in VS-Villingen, 4 in Donaueschingen sowie jeweils 1 in Furtwangen und Triberg). Mit der Konzentration in Donaueschingen (Humboldtstraße) werden es im Laufe diesen Jahres nur noch 7 Standorte sein (3 in VS-Villingen, 2 in Donaueschingen, je 1 in Furtwangen und Triberg). Nicht zuletzt hieraus resultierten beachtliche Einsparungen bei den Unterbringungskosten.

Sachverhalt:

Nach Artikel 179 Abs. 1 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes haben die Stadt- und Landkreise dem Innenministerium bis zum 30. Juni 2007 „über die Umsetzung der Verwaltungsreform und die erzielten Einsparungen sowie über den erreichten Grad der Privatisierung im Bereich der Liegenschaftsverwaltung“ zu berichten.

Mit diesem Bericht soll eine Evaluation der Verwaltungsreform nach 2 ½ Jahren Praxis im Hinblick auf deren Ziele und Effizienz ermöglicht werden. Nicht zuletzt sollte damit auch Vorbehalten hinsichtlich der Einhaltung der vorgegebenen „Effizienzrendite“ (keine Belastung der Kreishaushalte) begegnet werden. Neben den abzugebenden Berichten der Kreise erfolgte die Evaluation durch mündliche Anhörungen der kommunalen Landesverbände sowie der Regierungspräsidenten und Personalratsvertreter zusammen mit den jeweiligen Fachministern bei den Regierungsfractionen im Landtag. Diese Anhörungen fanden im Zeitraum zwischen dem 28. Februar 2007 und dem 29. März 2007 statt.

Für die Struktur der Kreisberichte hat das Innenministerium gemeinsam mit dem Landkreistag einen Fragenkatalog erarbeitet, der dem in der Anlage beigefügten Entwurf unserer Stellungnahme zugrunde liegt. Zum erreichten Grad der Privatisierung bei der Liegenschaftsvermessung erfolgt eine gesonderte Abfrage, soweit die dem Landesvermessungsamt vorliegenden Daten nicht ausreichen. Dem vom Land angestrebten Privatisierungsgrad von 80% steht ein Privatisierungsgrad im Schwarzwald-Baar-Kreis im Jahr 2005 von rund 40% und im Jahr 2006 von rund 37% gegenüber (2004: 44%).

Wegen der Bedeutung der Angelegenheit für den Landkreis soll dieser Bericht im Kreistag behandelt werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Verwaltung ist der Auffassung, dass sich die Verwaltungsreform in ihren Grundsätzen und Zielen eindeutig bewährt hat. Die Schaffung der „Einheit der Verwaltung“ auf Kreisebene (kommunale und staatliche Aufgabenbereiche) war eine seit langem erhobene Forderung aller Landkreise. Sie wurde mit der Verwaltungsreform im Grundsatz konsequent umgesetzt: Abgestimmte, schnelle Entscheidungen zugunsten der Bürger und der Wirtschaft sind damit möglich. Synergien in der täglichen Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachbereiche werden damit erschlossen und durchaus nennenswerte Einsparungen konnten damit erzielt werden. Beispiele hierfür sind etwa die Zusammenarbeit zwischen der Schulaufsicht, dem Jugend- und Sozialamt, dem Schulverwaltungsamt sowie unserer Erziehungsberatungsstelle und der Nahverkehrsabteilung (Entwicklung von Ganztageschulen, Kinderbetreuung bis zum Schuleintritt, Förderung behinderter Kinder) oder die Zusammenarbeit zwischen Gewerbeaufsicht, Baurecht, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Landwirtschaft und Forst bei komplexen Genehmigungsvorhaben oder im Rahmen der Bauleitplanung. Synergien werden auch erschlossen durch die konsequente Verortung der bislang in den kostenträchtigen Teilen der Behindertenhilfe vom Landeswohlfahrtsverband wahrgenommenen Aufgaben auf der örtlichen Ebene der Stadt- und Landkreise (siehe unsere im letzten Jahr verabschiedete Behindertenplanung). Die Zusammenführung der unteren Sonderbehörden im Landratsamt erlaubt einen flexiblen

Personalaustausch (z. B. im Bereich Vermessung/Flurneuordnung/Landwirtschaft) und erschließt im Interesse des Bürgers und der Wirtschaft effizientere Abläufe (Versorgungsamt/Straßenverkehrsbehörde bei der Erteilung von Schwerbehindertenausweisen; schlagkräftige Lebensmittelkontrolle beim Veterinäramt; Beratung der Betriebe im Bereich Gewerbeaufsicht und Umweltschutz). Der Bürger hat mit dieser Verwaltungsreform einen Ansprechpartner in seinen Belangen: Das Landratsamt. Einsparpotenziale konnten auch dadurch realisiert werden, dass Querschnittsbereiche zentralisiert (Personalverwaltung, EDV-Unterstützung, Beschaffung) und die räumliche Unterbringung konzentriert wurden.

Auch die in Kreisdiensten übernommene Mitarbeiterschaft sieht die Verwaltungsreform ganz überwiegend „als im positiven Sinne beispielhaft“. Im Rahmen einer jüngst durchgeführten Bürgermeisterdienstversammlung haben sich die Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden ebenfalls durchweg positiv zur Verwaltungsreform geäußert.

Trotz dieser insgesamt positiven Bewertung der Verwaltungsreform, die auch bundesweit als beispielhaft angesehen wird, gibt es einige Bereiche, in denen aus Sicht der Verwaltung deutlicher Nachbesserungsbedarf besteht. Betont werden muss, dass dieser Nachbesserungsbedarf nicht im Sinne eines „Roll-backs“ (Wiedereinrichtung von unteren Sonderbehörden), sondern im Sinne einer „Feinjustierung“ gesehen wird. Dies betrifft im Wesentlichen folgende Themen:

1. Flurneuordnung

Hier wurden im Rahmen der Reform die bisherigen 9 Flurneuordnungsämter dergestalt aufgeteilt, dass jeder Landkreis ein sogenanntes Grundteam (14 Personalstellen) übernehmen konnte. Der Rest der Mitarbeiter wurde in sogenannten Poolteams beim Regierungspräsidium angesiedelt. Diese Poolteams, deren Aufgabe die Unterstützung der Landratsämter bzw. die Durchführung größerer Verfahren sein sollte, werden vom jeweiligen Regierungspräsidium zum „Vor-Ort-Einsatz“ an die Landratsämter ganz oder teilweise abgeordnet. In den Kreisen, die kein eigenes Grundteam wollten, übernahm das Poolteam auch die Regelarbeiten in der Zuständigkeit des jeweiligen Landratsamtes. Aus dieser Konstruktion resultieren erhebliche praktische Probleme: Das Landratsamt ist Aufgabenträger im Bereich der Flurneuordnung, die Verfahren werden aber durch Landespersonal durchgeführt. Dienst- und Fachaufsicht fallen so auseinander und erschweren massiv die tägliche Arbeit. In diesem Bereich sieht auch das zuständige MLR dringenden Verbesserungsbedarf. Entgegen der teilweise geäußerten Vorstellung des Ministeriums (Zusammenfassung von Vermessungs- und Flurneuordnung in einer wieder einzurichtenden Sonderverwaltung) hat hier der Landkreis eigene Vorschläge zur Problemlösung unterbreitet: Verteilung des „Pool-Personals“ auf die Landratsämter und bei Bedarf Einrichtung von Kooperationen unter den Landkreisen im Sinne sogenannter gemeinsamer Dienststellen. In diesen gemeinsamen Dienststellen würden die beteiligten Kreisverwaltungen das jährliche Arbeitsprogramm untereinander und mit dem Land abstimmen sowie das Personal den daraus resultierenden Aufgaben zuordnen. Der Schwarzwald-Baar-Kreis unterstützt dieses Modell des Landkreistages. Allerdings gab es im Schwarzwald-Baar-Kreis im Sinne der geschilderten Problematik weniger Konflikte, da wir mit unserem engagierten Grundteam die anstehenden Arbeiten – wenn auch mit Einschränkungen – bewältigen konnten und nicht auf den Einsatz der „Poolteams“

angewiesen waren. Ein Poolteam ist in unserer Region jedoch im Landkreis Konstanz (Radolfzell) eingesetzt, da dieser Kreis kein eigenes Grundteam vorhält. Zu kritisieren ist neben dem geschilderten Problembereich auch, dass die im Rahmen der Verwaltungsreform erfolgte Zuweisung von Grundteam-Mitarbeiter an die Landkreise pauschal und nicht aufgabenbezogen erfolgte. Dadurch entsteht insbesondere in den Kreisen, in denen vergleichsweise viele Flurneuordnungsverfahren laufen oder anstehen – wie etwa auch im Schwarzwald-Baar-Kreis – ein deutliches Personaldefizit, während in anderen Landkreisen ein „Überhang“ besteht.

2. Vermessung

Hier besteht nach wie vor das Problem, dass die vom Land den beim Kreis veranschlagten Personal- und Sachausgaben gegengerechneten Einnahmen aus Vermessungsgebühren zu keiner Kostendeckung führen (jährliches Defizit im Schwarzwald-Baar-Kreis rund 200.000 Euro). Hier wird die Forderung an das Land gestellt, entweder für einen Kostenausgleich dergestalt zu sorgen, dass nur der Durchschnitt der Einnahmen der beiden dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahre angerechnet oder aber die Gebühreneinnahmen komplett dem Land überlassen werden und dafür dem Kreis der Personal- und Sachaufwand direkt erstattet wird. Auch kann eine weitergehende vom Land angestrebte Privatisierung (Ziel: 80%) nur in dem Rahmen erfolgen, wie es der Personalstand im Kreisvermessungsamt zulässt.

3. Forst

Dadurch, dass das kommunalisierte Forstpersonal (insbesondere Waldarbeiter) auch und gerade für den Staatsforst eingesetzt wird, entsteht erheblicher bürokratischer Aufwand im Abrechnungsverfahren, zumal diese Leistung des Kreises an das Land auch der Umsatzsteuer unterliegt. Zudem verursacht die Zweigleisigkeit der Holzvermarktung (Kreisforstamt und Regierungspräsidium) unklare Zuständigkeiten und unnötigen bürokratischen Aufwand. Hier ist dringend eine Vereinfachung des Verrechnungsverfahrens aber auch mehr Verantwortungsübertragung an die Kreise gefordert. Bestrebungen des Landes, den Staatsforstbetrieb aus dem Landratsamt auszulagern, ist in Übereinstimmung mit unseren Kreisgemeinden eine deutliche Absage zu erteilen: Das Einheitsforstamt auf der unteren Ebene, das für alle Waldbesitzarten zuständig ist, muss dringend erhalten bleiben.

4. Landwirtschaft

In diesem Bereich ist in den vergangenen Jahren ein massiver Aufgabenzuwachs festzustellen, der mit dem vorhandenen Personal so nicht mehr bewerkstelligt werden kann. Das Land sieht das im Grundsatz genauso und hat zuletzt einen Personalmehrbedarf für die unteren Landwirtschaftsbehörden von landesweit rund 150 Stellen bestätigt. Dafür befristet zugewiesene Stellen sind jedoch mit dem Ablauf des Jahres 2006 wieder weggefallen. Hier bedarf es einer deutlichen Aufstockung des Personalbestandes mit entsprechender finanzieller Abgeltung seitens des Landes oder aber eines genauso deutlichen Aufgabenabbaus.

5. Straßenbau

Hier muss dringend eine Anpassung der Zuständigkeiten erfolgen. Bislang war im Bereich der Bundes- und Landesstraßen das Regierungspräsidium für die Erhaltung, das Landratsamt für die Unterhaltung der Straßen zuständig. Überspitzt gesagt galt für die Zuständigkeit: Die Größe des Schlaglochs bestimmt die Zuständigkeit. Dies ist völlig inakzeptabel: Aus praktischen Bedürfnissen ist die Erhaltung der Bundes- und Landesstraßen insgesamt dem ortsnäheren Landratsamt zuzuordnen.

Nicht akzeptabel ist auch die bisherige Praxis des Landes, die den Landkreisen für die Unterhaltung der Landesstraßen zustehenden Mittel (insbesondere für den Winterdienst) ebenfalls der 20%-igen Effizienzrendite zu unterwerfen. Witterungsverhältnisse lassen sich nicht durch eine Effizienzrendite steuern und genauso ist es Sache des Landes, für verkehrssichere Straßen zu sorgen. Diese Aufgaben dürfen nicht der Kreiskasse angelastet werden.

6. Versorgungsamt

Hier ist festzustellen, dass die vom Land erstatteten Kosten nicht zur Deckung des Aufwandes ausreichen (Defizit im Jahre 2005: Rund 35.000 Euro). Dies resultiert hauptsächlich aus den notwendigen Ausgaben für sogenannte ärztliche Fremdgutachten. Diese Ausgaben hat das Land bei seiner Kostenerstattung nicht in der tatsächlichen Höhe, sondern nur im Rahmen der Ansätze im Landeshaushalt berücksichtigt. Tatsächlich entstanden jedoch in den vergangenen Jahren bereits beim Land massive Deckungslücken. Hier erwartet der Schwarzwald-Baar-Kreis eine Nachbesserung seitens des Landes.

7. Lebensmittelkontrolle

Durch vermehrten Aufgabenzuwachs, insbesondere bedingt durch neue EU-Vorschriften, besteht auch hier – letztlich im Interesse des Verbrauchers – deutlicher Personalmehrbedarf. Dass das Land das genauso sieht, wird daran deutlich, dass es im Jahre 2006 – vorübergehend und anlassbezogen – den Kreisen landesweit 76 Personalstellen zugeordnet hat. Diese Zuordnung ist jedoch mittlerweile ausgelaufen. Trotz effizienter Organisation in unserem Veterinäramt ist hier ein eindeutiger Personalmehrbedarf zu konstatieren. Das Land hat hierzu entsprechende personelle bzw. finanzielle Mittel bereitzustellen.

8. Sozialer Aufgabenbereich

Die Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände zusammen mit der Übertragung der Aufgaben der Behindertenhilfe, der Hilfe zur Pflege für unter 65-jährige, der Hilfe für Wohnungslose und Gefährdete sowie der Blindenhilfe auf die örtliche Ebene haben sich uneingeschränkt bewährt. Konsequenter und im Interesse einer orts- und bürgernahen Verwaltung ist jedoch im Bereich der Jugendhilfe zu fordern, dass die bislang noch beim KVJS angesiedelte Heim- und Kindergartenaufsicht den Kreisen (Jugendämtern) übertragen wird. Dies ist im Rahmen der Föderalismusreform möglich geworden und entspricht einer jahrelangen Forderung der Kreise.

Auch bleibt die Forderung an Bund und Land aufrechterhalten, sich an den Aufwendungen der kostenintensiven Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu beteiligen. Die Kommunen dürfen mit dieser Aufgabe nicht mehr länger alleine gelassen werden.

9. Aufgabenkritik / Aufgabenabbau

Zur Einhaltung der Effizienzrendite war es von vorneherein absehbar, dass diese nicht allein durch die Erzielung von Synergien und einer Personalreduktion möglich sein wird. Wesentliche Voraussetzung für die Erzielung der 20%-igen Rendite ist auch eine konsequente Aufgabenkritik und ein konsequenter Aufgabenabbau. Leider lässt die Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis diesen nach wie vor vermissen. Im Gegenteil: Zahlreiche neue Vorschriften werden auf EU-Ebene, auf Bundes- und Landesebene erlassen, die immer wieder vermehrte Anforderungen an die Landratsämter stellen. Hier besteht noch ein gewaltiger Nachholbedarf auf Bundes- und Landesebene. Entsprechende Vorschläge seitens der kommunalen Ebene liegen vor.

Fazit:

Aufgrund der vorangehenden Äußerungen besteht im Rahmen der Evaluation der Verwaltungsreform durchaus die Notwendigkeit zu Änderungen im Detail, nicht aber im Grundsatz. Die Verwaltungsreform hat sich vielmehr in ihren Zielen und Grundsätzen alles in allem aus Sicht

- der Bürger und der Wirtschaft,
- der Gemeinden im Landkreis,
- der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und
- der Verwaltung

bewährt.

Der Ausschuss für Verwaltung und Wirtschaft hat die Angelegenheit in seiner Sitzung am 16. April 2007 vorberaten und einstimmig den nachfolgenden Vorschlag an den Kreistag beschlossen.

Im Hinblick auf die im Ausschuss diskutierte Gesamteffizienzrendite weist die Verwaltung darauf hin, dass die im Bericht unter Ziffer 4.1 ausgewiesenen Renditezahlen für die Jahre 2005 (7,55%), 2006 (7,37% - vorläufig) und 2007 (4,08% laut Plan) nicht aufaddiert werden können. Zum einen sind hier die planmäßigen FAG-Kürzungen zu berücksichtigen. Zum anderen wird die Gesamteffizienz durch die Einsparungen der Vorjahre geprägt.

Beschlussvorschlag an den Kreistag:

Dem in der Anlage beigefügten Bericht des Schwarzwald-Baar-Kreises zur Umsetzung der Verwaltungsreform wird zugestimmt.