

für den Verwaltungs- und Kultur-
ausschuss
-nichtöffentlich-

für den Kreistag
-öffentlich-



Evaluierung der Verwaltungsreform - Stellungnahme des Landkreises Reutlingen

Beschlussvorschlag:

1. Der Kreistag beschließt die als Anlage 1 beigefügte Stellungnahme zur Evaluierung der Verwaltungsreform.
2. Die beiliegende Stellungnahme der Verwaltung (Anlage 2) und die Stellungnahme des Personalrats (Anlage 3) werden zur Kenntnis genommen.

Kosten/Finanzielle Auswirkungen:

--

Sachdarstellung/Begründung:

I. Kurzfassung

Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) ist zum 01.01.2005 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist, die staatlichen Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher zu erfüllen und den Bürgern und der Wirtschaft in einer leicht zu überschauenden 3-stufigen Verwaltungsstruktur Entscheidungen aus einer Hand vor Ort anzubieten. Binnen sieben Jahren sollen 20 % der Sach- und Personalkosten eingespart werden.

Zu diesem Zweck wurden fast alle staatlichen Sonderbehörden aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Regierungspräsidien, die Landratsämter und die Bürgermeisterämter der Stadtkreise übertragen. Die höheren Sonderbehörden und Landesoberbehörden wurden in die Regierungspräsidien eingegliedert und die unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise.

Die beiden kommunalen Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern wurden durch das VRG aufgelöst.

In Artikel 179 Absatz 2 Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) ist u. a. bestimmt, dass die Stadt- und Landkreise bis zum 30.06.2007 dem Innenministerium über die Umsetzung der Verwaltungsreform und die erreichten Einsparungen sowie über den erreichten Grad der Privatisierung im Bereich der Liegenschaftsvermessung berichten. Über die Ergebnisse informiert die Landesregierung den Landtag.

Nach nunmehr 2-jähriger Erfahrung ist festzustellen, dass sich sowohl die Zielrichtung der Verwaltungsreform wie auch deren konkrete Ausgestaltung im Grundsatz gut bewährt haben. Die wesentlichen Ziele einer noch bürgerfreundlicheren und wirtschaftlicheren öffentlichen Verwaltung konnten in weiten Teilen bereits erreicht werden.

Die für die Jahre 2005 und 2006 gesetzlich festgelegte Effizienzrendite von 2 % bzw. 5 % konnte mit 12,51 % und 17,48 % deutlich erbracht werden. Diese Ergebnisse dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere die tatsächliche Übertragung neuer Aufgaben im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung ohne finanziellen Ausgleich durch das Land sowie die fehlende Aufgabenkritik des Landes einen dringenden Nachbesserungsbedarf erforderlich machen, damit 2011 die Zielsetzung von 20 % Effizienzrendite dauerhaft erreicht werden kann.

Darüber hinaus werden für den Bereich der Flurneuordnungsverwaltung dringende Organisationsverbesserungen eingefordert und für den Bereich der Straßenbauverwaltung Änderungen angeregt, mit denen eine weitere Optimierung erreicht werden kann.

II. Ausführliche Sachdarstellung

1. Allgemeines

Mit der Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform nach dem VRG zum 01.01.2005 wurden 350 Landesbehörden aufgelöst und ihre Aufgaben und Zuständigkeiten den Landkreisen, Stadtkreisen und Regierungspräsidien übertragen.

Als untere Sonderbehörden verblieben in Baden-Württemberg neben den Polizeidienststellen und den Staatsanwaltschaften die Finanzämter sowie die Chemischen- und Veterinäruntersuchungsämter.

Erklärtes Ziel der Verwaltungsreform ist es, durch die Zusammenführung von Behörden bürgernahe und effiziente Verwaltungsdienstleistungen zu ermöglichen, den Wirtschaftsstandort zu stärken und die unübersichtliche Sonderbehördenlandschaft zugunsten von „Entscheidungen aus einer Hand“ neu zu ordnen.

Im Rahmen des VRG wurde eine zeitnahe Überprüfung der Verwaltungsreform, vor allem im Hinblick auf die finanzielle Abgeltung beschlossen. Artikel 179 Abs. 2 VRG bestimmt folgendes:

“Die Stadt- und Landkreise berichten dem Innenministerium bis zum 30. Juni 2007 über die Umsetzung der Verwaltungsreform und die erreichten Einsparungen sowie über den erreichten Grad der Privatisierung im Bereich der Liegenschaftsvermessung. Über die Ergebnisse informiert die Landesregierung den Landtag.“

Im Zuge dieser Evaluierung fanden bis Ende März 2007 in einem ersten Schritt regierungsinterne Anhörungen statt, die der Landesregierung eine erste Meinungsbildung ermöglichen. In einem zweiten Schritt sind die Stadt- und Landkreise sowie die Regierungspräsidien verpflichtet, bis zum 30.06.2007 über die Umsetzung der Verwaltungsreform und die Erreichung der Effizienzrendite zu berichten. Auf der Grundlage dieser Anhörungen und Stellungnahmen werden im Herbst die Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreform sowie notwendige Korrekturen zu diskutieren sein.

2. Die Umsetzung der Verwaltungsreform

In die Landratsämter wurden das Schulamt, das Landwirtschaftsamt, das Straßenbauamt, das Versorgungsamt, Teile der Gewässerdirektion, Teile des Gewerbeaufsichtsamts, das Forstamt, das Flurbereinigungsamt, das Vermessungsamt sowie die beim Wirtschaftskontrolldienst der Polizei angesiedelte Lebensmittelüberwachung integriert.

3. Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände

Die Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern wurden ebenfalls zum 01.01.2005 aufgelöst und die Aufgaben auf die Stadt- und Landkreise und den neu gebildeten Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) übertragen. Derzeit befinden sich die Landeswohlfahrtsverbände noch in Abwicklung. Für den LWV in Abwicklung und den KVJS werden Umlagen bezahlt, die jedoch wesentlich geringer sind als die Umlage an den LWV vor der Verwaltungsreform.

Gleichzeitig werden die übergegangenen Aufgaben in der Verantwortung und zu Lasten des Landkreises durchgeführt. Unter Berücksichtigung von erhaltenen Zuweisungen und Ausgleichszahlungen sind die Kosten hierfür jedoch immer noch geringer als für die frühere Umlage an den LWV. Die Einsparungen für den Landkreis Reutlingen können der beigefügten Gegenüberstellung entnommen werden (Anlage 5).

4. Das Personal folgte den Aufgaben

Im Zuge der Verwaltungsreform kamen 334 neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Landratsamt, davon etwa 305 in den Stellenplan des Landkreises. Mit Ausnahme des höheren Dienstes war für die übergehenden Beschäftigten grundsätzlich ein Dienstherrenwechsel zum Landkreis vorgesehen. Dazu bedurfte es der Zustimmung der Betroffenen, während die Kreise zur Aufnahme verpflichtet waren. Das Personal der beiden Landeswohlfahrtsverbände wurde entsprechend dem Aufgabenübergang von den Stadt- und Landkreisen oder vom KVJS übernommen. Verblieben einzelne Bedienstete auf eigenen Wunsch im Dienst des Landes, so sind dem Land deren Kosten nach den Pauschalen des FAG zurück zu erstatten.

Organisatorisch ist die Struktur von bisher 5 Dezernaten mit weiterhin 5 Dezernaten unverändert. Waren es zum 31. Dezember 2004 16 Ämter, sind nach der Zusammenführung mit 10 selbständigen Ämtern heute 17 Ämter in der Organisationsstruktur festgeschrieben (Anlage 4). Ausgehend von ehemals rund 650 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist das Team des Landkreises Reutlingen auf rund 1000 Mitarbeiter angewachsen. Ehemals 19 Lokalitäten und Standorte der hinzugekommenen Ämter konnten auf 7 reduziert werden.

5. Effizienzrendite

Die den Stadt- und Landkreisen durch die Übertragung dieser neuen Aufgaben entstehenden laufenden Kosten werden durch pauschale Zuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG erstattet. Die Basis der Zuweisungen bildet der für das Jahr 2004 berechnete und im Gesetz festgelegte Betrag i. H. v. 329,6 Mio. EUR. Dieser Betrag wird ab dem Jahr 2005 gekoppelt an die Entwicklung der Besoldung der Beamten der Besoldungsgruppe A 10 sowie der Vergütung der Angestellten in der Vergütungsgruppe IV b BAT dynamisiert. Gleichzeitig erfahren die Zuweisungen einen ebenfalls dynamisierten Abschlag. Die Basis für den Abschlag bildet der für das Jahr 2004 berechnete und im Gesetz festgelegte Betrag i. H. v. 329,6 Mio. EUR. Die Dynamisierung des Abschlagsbetrags erfolgt analog der Dynamisierung der Zuweisungen. Dieser Abschlagsbetrag wird zusätzlich zur Dy-

namisierung im Jahr 2005 um 2 % und in den Folgejahren 2006 bis 2011 um jeweils weitere 3 % vermindert. Somit wird im Jahr 2011 die endgültige Effizienzrendite von 20 % erreicht.

Zur Ermittlung der Effizienzrendite hat der Vergleichsring „Kommunales Rechnungswesen Landkreise Baden-Württemberg“ im Auftrag des Landkreistags einen Leitfaden erstellt. Dieses einheitlich in Baden-Württemberg verwendete Schema ist Basis für eine vergleichbare Darstellung. Neben den in den einzelnen Unterabschnitten zusammengefassten direkten Kosten und Erlösen der einzelnen Sonderbehörden werden so auch die in den Querschnittsabteilungen anfallenden reformbedingten Mehraufwendungen erfasst.

So berechnet weisen die ersten beiden Feststellungen für den Landkreis Reutlingen eine Effizienzrendite von 12,51 % für 2005 und von 17,48 % für 2006 aus. Sie liegen damit trotz Wenigereinnahmen bei den Vermessungsgebühren deutlich über der 2%igen Forderung für das Jahr 2005 bzw. den 5 % für das Jahr 2006.

Die weitere Entwicklung muss abgewartet werden. Klar ist jedoch, dass die Zahlen für 2005 und 2006 in nicht unerheblichem Maße durch Einmaleffekte erzielt worden sind, beispielsweise durch Wenigerausgaben im Personalbereich, weil nicht alle dem Landkreis zugewiesenen Personalstellen übernommen worden sind bzw. weniger Personen tatsächlich übernommen wurden. Hinzu kommen durch die Zusammenführung von Ämtern in kreiseigenen Gebäuden weitere nur einmalige Einsparungen. Die Erreichung der Effizienzrendite wird deshalb in den kommenden Jahren schwieriger als in den beiden Anfangsjahren werden.

6. Die Verwaltungsreform hat sich in vielen Bereichen schon bewährt

Die Umsetzung der Verwaltungsreform bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Personalkostenreduzierung, Prozessoptimierung und Aufgabenkritik. Fakt ist aber, dass sich die "Leistung unter einem Dach" bei ganz konkreten Projekten bereits bewährt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Ämter des Landratsamtes denken zunehmend in größeren Zusammenhängen, überwinden Amts- und Dezernatsgrenzen und arbeiten auf vernetzte Lösungen hin, die schneller und sachgerechter getroffen werden können.

Beispielsweise ist es mit der Zusammenführung des Kreisforstamtes, der unteren Naturschutzbehörde und des Kreislandwirtschaftsamtes zu verdanken, dass der Landkreis Reutlingen innerhalb von nur vier Wochen eine Machbarkeitsstudie im Sinne einer ersten Gebietsabgrenzung mit einer groben naturschutz- und forstwirtschaftlichen Beurteilung für das Biosphärengebiet "Schwäbische Alb" erarbeiten konnte und damit den Ball, den Ministerpräsident Oettinger in seiner Regierungserklärung im April 2005 ins Spiel brachte, aufgegriffen und weitergespielt hat.

Ein anderes Beispiel ist der notwendige Paradigmenwechsel im Bereich der Eingliederungshilfe. Eine Vielzahl von Schnittstellen im Bereich des Jugendamtes, des Schulamtes, des Bereichs des ehemaligen Landeswohlfahrtsverbands und des Gesundheitsamtes können wesentlich besser aufeinander abgestimmt, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten schneller und leichter definiert und festgelegt und damit notwendige Strukturveränderungen zielführender vorangebracht werden.

Die Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände hat sich bewährt. Die größere Nähe zu den Bürgern und Hilfesuchenden zeigt ihre Wirkung in den erzielten Einsparungen in den jeweiligen Bereichen (Anlage 5).

Mit dieser positiven Bilanz der Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände und der im Jahr 2006 erwirtschafteten Effizienzrendite kann festgehalten werden, dass der Kreishaushalt durch die Verwaltungsreform finanziell nicht belastet wurde. Er wurde durch die reduzierte Umlage an die Landeswohlfahrtsverbände und die geringeren Ausgaben in diesen Bereichen sogar entlastet.

Die erfreuliche aktuelle Effizienzrendite für 2006 bestätigt die Verwaltung in ihren Bemühungen, die neu hinzugekommenen Bereiche zu optimieren. Nichts desto trotz müssen die Anstrengungen weiterverfolgt werden, damit die Effizienzrendite von 20 % bis zum Jahr 2011 erreicht werden kann.

Fakt ist aber auch:

- ❖ Im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung wird das Erreichen der Effizienzrendite durch die Aufgabenausweitung ernsthaft gefährdet. Hier reicht die vom Land zur Verfügung gestellte Personal- und Finanzausstattung bei weitem nicht aus, um den durch die Agrarreform bedingten Arbeitsmehraufwand, insbesondere im Hinblick auf die Fristen der EU zur rechtzeitigen Bearbeitung der "Gemeinsamen Anträge", zu bewältigen. Auch hier ist eine deutliche und dauerhafte Aufstockung des Finanzausgleichs notwendig, um die zusätzlichen Aufgaben zu erledigen und die Effizienzrendite erreichen zu können. Nach Artikel 180 VRG ist das Land verpflichtet, bei Übertragung neuer Aufgaben durch EU-, Bundes- oder Landesrecht den entsprechenden finanziellen Ausgleich zu leisten.
- ❖ Die Organisation der Flurneuordnungsverwaltung muss optimiert werden. Das Personal aus Grund- und Pool-Teams muss auf der Ebene der Landkreise zusammengeführt werden.
- ❖ Die landesweite Gebührenproblematik im Vermessungswesen ist zu lösen.
- ❖ Eine Aufgabenkritik seitens des Landes hat nicht stattgefunden. Die Landkreise haben im Zuge der Verwaltungsreform die gleichen Aufgaben übernommen, die das Land bislang erfüllt hat. Die Landratsämter haben jedoch bei diesen Aufgaben eine Effizienzrendite von 20 % zu erwirtschaften. In einigen Bereichen sind sogar noch mehr Aufgaben dazugekommen.