

Sperrfrist: Beginn der Rede

Es gilt das gesprochene Wort

„Verwaltungsstrukturreform / Funktionalreform“

Vortrag anlässlich der Veranstaltung

„Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein“

am 02.03.2006

10:00-10:45 Uhr

Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung

Altenholz (Rehmkamp 10)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bedanke mich herzlich für Ihr Kommen und freue mich auf die Gelegenheit, Ihnen die näheren Einzelheiten der geplanten Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein darlegen zu können.

Die Fortentwicklung der Verwaltungsstrukturreform auf allen Ebenen Schleswig-Holsteins ist eines der **zentralen Anliegen** der Landesregierung in dieser Wahlperiode.

Auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung von CDU und SPD hat die Landesregierung beschlossen, sowohl die Landes- als auch die kommunalen Verwaltungen umfassend zu modernisieren. Unter **Modernisierung** verstehen wir die Anpassung der Verwaltungsstrukturen unseres Landes an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Modernisierung bedeutet vor allen Dingen „**Verbesserung**“. Auch gut funktionierende Apparate besitzen immer Optimierungsreserven – technische Apparate ebenso wie Verwaltungsapparate. Eine hochprofessionelle Verwaltung ist ein **wichtiger Standortfaktor** für die Wirtschaft in Schleswig-Holstein. Zügige Genehmigungsverfahren und qualifizierte Beratungen machen eine effiziente und effektive Verwaltung aus, die die Schaffung neuer und den Erhalt bestehender Arbeitsplätze unterstützt. Das gilt insbesondere für die wirtschaftspolitische „Cluster-Strategie“ der Landesregierung: Die gezielte Förderung von Unternehmen aus den „Clustern“ der mariti-

men Wirtschaft, der Informations- und Kommunikationstechnologie, der so genannten *Life Sciences* (also der Medizintechnik und Biotechnologie), der Mikroelektronik, der Ernährungswirtschaft, der chemischen Industrie und der Windenergie würde an Durchschlagskraft verlieren, wenn nicht auch spezialisierte Verwaltungen den notwendigen Wachstumsprozess professionell und bürgernah unterstützen und begleiten. Eine bloße Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen, also im Regelfall die Kreisebene, würde diese Wirkung sicher nicht haben, denn auch in unteren Landesbehörden werden die Aufgaben hoch professionell und bürgernah wahrgenommen. Erst durch die Bündelung verschiedener Aufgaben in einheitlicher Trägerschaft auf einer Ebene werden hier Optimierungen erfolgen.

Modernisierung heißt auch, **Einsparpotentiale** zu identifizieren und zu nutzen. Schließlich werden alle öffentlichen Leistungen von denselben Bürgerinnen und Bürgern finanziert. Streitigkeiten über Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen werden von ihnen zu Recht mit Missfallen verfolgt. Kleinkariertes Zuständigkeits-Hickhack und das Verteidigen von Pfründen stoßen bei den Bürgerinnen und Bürgern auf Unverständnis. Das ist richtig so, denn für das Verschwenden von Ressourcen darf niemand Applaus erwarten.

Natürlich ist es verständlich, dass die Menschen in unserem Lande an den überschaubaren Größen ihrer örtlichen Gemeinwesen hängen. Nur wenige würden den Dorfkrug oder die eigene Freiwillige Feuerwehr gern zur Disposition stellen. Deswegen haben die Regierungspartner eine **Gemeindegebietsreform** auch ausdrücklich

ausgeschlossen. Es geht nicht um die Zusammenlegung von Gemeinden und damit auch nicht um die Reduzierung des kommunalen Ehrenamts, sondern es geht ausschließlich um die Zusammenlegung von Verwaltungen. Das ehrenamtliche Engagement vor Ort soll als Ausdruck der Identifikation der Schleswig-Holsteinerinnen und Schleswig-Holsteiner mit ihrer unmittelbaren Lebensumfeld nicht geschmälert, sondern vielmehr nach besten Kräften unterstützt und gestärkt werden. Davon zu trennen sind aber Verwaltungsdienstleistungen wie Ausweiserteilungen, Baugenehmigungen oder Kraftfahrzeugzulassungen, die von „hauptamtlichen Verwaltungsprofis“ erbracht werden. Hier erwarten die Bürgerinnen und Bürger zu Recht professionelle und effiziente Strukturen, zumal in diesem Bereich dem Aspekt der Bürgernähe zunehmend durch moderne Kommunikationsmittel Rechnung getragen werden kann.

Verwaltung ist kein Selbstzweck. Verwaltung dient den Bürgerinnen und Bürgern und nicht umgekehrt. Wir sind es den Menschen in Schleswig-Holstein schuldig, so professionell, wirtschaftlich und bürgernah wie möglich zu arbeiten. An den Kriterien „Professionalität“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Bürgernähe“ werden die Landesverwaltung und auch die kommunalen Verwaltungen zu messen sein.

Wie können wir entsprechende Verwaltungsstrukturen erreichen?

Vorrangig war der auf der Landesebene durchgeführte intensive **Aufgabenanalyse- und Aufgabenkritikprozess**, den Kollege Klaus Schlie hier dargestellt hat.

Soweit Aufgaben fortgeführt werden, gilt es, Auflagen und **Standardvorgaben** abzubauen, wo immer es vernünftig ist. Die Freigabe von Standards stärkt nicht zuletzt die Verantwortung des kommunalen Ehrenamtes, denn dann können die gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter nach den Bedürfnissen vor Ort entscheiden.

Nun werden wir die Strukturen schaffen, die die verbliebenen öffentlichen Aufgaben kostengünstiger als bisher wahrnehmen können, ohne dass dies zu Qualitätseinbußen oder einem spürbaren Verlust an Bürgernähe führt, sondern im Gegenteil den skizzierten Zielen dient.

Die Koalitionspartner haben vereinbart, eine Anzahl von Landesfachbehörden aufzulösen. Dazu gehören die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für ländliche Räume, die Katasterämter, das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit und das Landesamt für Natur und Umwelt, soweit es Vollzugsaufgaben wahrnimmt. Soweit die Aufgaben dieser Landesfachbehörden auch zukünftig wahrgenommen werden, sollen sie **kommunalen Verwaltungsregionen** (im Koalitionsvertrag noch als Dienstleistungszentren bezeichnet) übertragen werden. Es ist geplant, im ganzen Land vier bis fünf dieser Regionen zu errichten. Sie werden in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte stehen.

Kommunale Verwaltungsregionen haben den Vorteil, dass sie auf verschiedenen Ebenen **Synergien** schöpfen. Denn in diesen Verwaltungsregionen sollen Landesaufgaben mit thematisch verwand-

ten Fachaufgaben der Kreisebene zusammengeführt werden. Es werden also auch die bisherigen Kreisaufgaben darauf zu untersuchen sein, ob sie mit den Aufgaben der aufzulösenden Landesfachbehörden im Zusammenhang stehen und wirtschaftlicher als bisher in einer kommunalen Verwaltungsregion erbracht werden können. Dadurch wird zum einen auf der „vertikalen“ Ebene eine unnötige Doppelung von qualifiziertem (und damit personalwirtschaftlich teurerem) Fachpersonal vermieden. Denn es ist nicht sinnvoll, wenn Diplom-Biologen in den Staatlichen Umweltämtern nur ausschnitthaft bestimmte Aufgaben wahrnehmen und die Kreisumweltämter ebenfalls Diplom-Biologen für spezifische Kreisaufgaben beschäftigen, die von ihrer Qualifikation her auch die Aufgaben der Kollegen aus den Landesbehörden wahrnehmen könnten. Die Bearbeitung aller in einem Sachzusammenhang stehenden Aufgaben in einer Behörde ist professioneller und effizienter und damit besser für die betroffenen Bürger und Unternehmen und auch für die Verwaltung selbst.

Zum anderen wird auf der „horizontalen“ Ebene eine künstliche „Aufgabenvermehrung“ verhindert. Diese würde entstehen, wenn die Aufgaben einiger weniger Landesfachbehörden plötzlich in fünfzehn kommunalen Verwaltungen abgebildet werden müssten. So würde es doch zu Recht auf Unverständnis stoßen, wenn die bisherigen acht Katasterämter des Landes aufgelöst und dafür fünfzehn neue Katasterämter (in jedem Kreis und in jeder kreisfreien Stadt je eines) geschaffen würden.

Die Kommunalen Verwaltungsregionen sollen mindestens 450.000 und höchstens 850.000 Einwohnerinnen und Einwohner betreuen.

Ihre Einzugsbereiche werden jeweils mehrere Kreise oder kreisfreie Städte umfassen. Diese Einzugsbereiche müssen den tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen möglichst weitgehend entsprechen, das gilt vor allem für die Kriterien Wirtschaft, Arbeit, Wohnen, die Daseinsvorsorge und die Infrastruktur und auch die Pendlerbeziehungen. Schon aus strukturpolitischen Gründen wird die an Hamburg angrenzende Metropolregion von mindestens zwei kommunalen Verwaltungsregionen zu betreuen sein, auch verkehrliche und siedlungsgeographische Erwägungen spielen dabei eine Rolle. Innerhalb ihrer Einzugsbereiche müssen die Verwaltungsregionen in der Lage sein, auch einmal die Aufgaben einer kommunalisierten Regionalplanung zu übernehmen.

Auch wenn eine kommunale Verwaltungsregion nur einen Dienstsitz haben wird, ist es natürlich nicht ausgeschlossen, mehrere Standorte innerhalb des Einzugsbereiches zu betreiben, wenn dies wirtschaftlicher ist oder zum Erhalt der Bürgernähe geboten erscheint. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien eine neue Bürgernähe erzeugt, obwohl sich die „Wege zum Amt“ räumlich verlängern. Das Kabinett hat darum ausdrücklich beschlossen, dass die Weiterentwicklungen der IT-Strukturen des Landes in die Errichtung der Verwaltungsregionen einzubeziehen sind.

Im Innenministerium leite ich eine Projektgruppe „Verwaltungsstruktur und Funktionalreform“, an deren Sitzungen die Vertreter der kommunalen Landesverbände und die Staatssekretäre der betroffenen Ressorts teilnehmen. Minister Dr. Stegner und ich streben an, gemeinsam mit den kommunalen Vertretern einen abgestimmten

Vorschlag über die Bildung der kommunalen Verwaltungsregionen zu erreichen und dem Kabinett darüber im ersten Quartal 2006 zu berichten.

Nach den ersten Beratungen der zuständigen Arbeitsgruppe im Dezember 2005 zeichnet sich ab, dass es sinnvoll sein dürfte, die Kommunalen Verwaltungsregionen

- als juristische Personen des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit
- durch ein besonderes Gesetz zu errichten
- und ihnen das zur Aufgabenerledigung erforderliche Personal und Budget zu übertragen.

Dies alles wird aber vor einer Beschlussfassung des Kabinetts noch intensiv mit der kommunalen Ebene zu erörtern sein.

Ich verhehle nicht, dass die Äußerungen der Landräte auf der Konferenz vom 21. Februar 2006 und vor allem danach in der Öffentlichkeit einen Konsens im Reformprozess derzeit als wenig wahrscheinlich erscheinen lassen. Die Landräte hatten die geplante Einrichtung der Kommunalen Verwaltungsregionen zurückgewiesen und darauf beharrt, dass die nach ihrer Auffassung vorrangig zu kommunalisierenden Aufgaben unmittelbar auf die Kreise übertragen würden. Hinsichtlich der übrigen Aufgaben lehnen sie entweder die Kommunalisierung ab oder beharren darauf, dass sie selbst über die Organisation zu entscheiden haben.

Ich habe mit dieser Position erhebliche Probleme, und ich will Ihnen auch erklären, warum.

Die öffentliche Hand schuldet es dem Steuerzahler, ihre Aufgaben bei hoher Professionalität so wirtschaftlich wie irgend möglich wahrzunehmen. Dabei ist eine **Gesamtbetrachtung** der Verwaltung in Schleswig-Holstein erforderlich. Die ausschnittsweise Betrachtung etwa nur der Landesverwaltung oder nur der kommunalen Verwaltung wird dieser Anforderung nicht gerecht. Diese Gesamtbetrachtung ist Kern der umfassenden Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform dieser Landesregierung.

Im Rahmen der Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform muss ein Modell realisiert werden, das das Einsparpotenzial aller Ebenen bestmöglich nutzt. Ein Modell ist inakzeptabel, wenn es nur auf einer Ebene zu wirtschaftlichen Vorteilen führt, Synergiepotenziale der anderen Ebene aber nicht nutzt oder durch „Rosinenpickerei“ gar dazu führt, dass eine Ebene zwar im höchsten Maße profitiert, die andere aber zukünftig unwirtschaftlicher aufgestellt ist als vorher. Es ist nämlich nicht hinnehmbar und in der Öffentlichkeit nicht vermittelbar, erkanntes Einsparpotenzial nicht vollständig zu nutzen.

Größtmögliche Wirtschaftlichkeit bei hoher Professionalität wird erreicht durch eine weitestgehende Bündelung von sachlich zusammenhängenden Aufgaben und des zur Aufgabenerledigung benötigten Personals sowie der Sachmittel: Kompetentes Personal und notwendige Sachmittel müssen nur einmal an einer Stelle vorgehalten werden und können bei hoher Professionalität bestmöglich ausgelastet und damit effizient eingesetzt werden.

Eine Gesamtbetrachtung der Landes- und Kommunalverwaltung gebietet eine Aufgabenbündelung in zwei Richtungen:

- Zum einen sind die im Sachzusammenhang stehenden Aufgaben verschiedener Ebenen zusammenzuführen. Z.B. müssen die wasserrechtlichen Aufgaben des Landes und der Kreise und kreisfreien Städte zusammengeführt werden. Das ist sozusagen die „vertikale Betrachtung“.
- Zum anderen sind die in Sachzusammenhang stehenden jeweiligen Aufgaben einer Ebene zusammenzuführen. So müssen z.B. die bisherigen Landesaufgaben Immissions- und Arbeitsschutz gebündelt werden. Das ist die „horizontale Betrachtung“.

Eine Beschränkung auf Teilaspekte dieser Aufgabenbündelung (nur vertikale Betrachtung oder nur horizontale Betrachtung) beschränkt automatisch auch die Synergieeffekte und damit die Wirtschaftlichkeit. Eine Zusammenführung nur der im Sachzusammenhang stehenden Landes- und kommunalen Aufgaben in kommunaler Hand („vertikale Betrachtung“) führt z.B. dazu, dass auf Landesebene aus dem Sachzusammenhang gerissene Aufgaben isoliert zurückbleiben und dort nur noch vergleichsweise unwirtschaftlich erledigt werden können. Wenn z.B. die Kreise den Immissionsschutz wahrnehmen, aber nicht zugleich auch den Arbeitsschutz, dann muss der Arbeitsschutz unter Verzicht auf die sich durch eine Bündelung mit dem Immissionsschutz ergebenden Synergieeffekte weiterhin vom Land wahrgenommen werden.

Je ausgeprägter eine solche „Rosinenpickerei“ im Sinne einer „Zerpflückung“ von Aufgabenbündeln stattfindet – nach dem Motto: „die kommunale Ebene sucht sich die Aufgaben(teile) des Landes aus, die sie gerne hätte“ –, desto wirtschaftlich unsinniger wird das Er-

gebnis. Umso mehr bleiben „Aufgaben-Restanten“ übrig, die aus dem Zusammenhang gerissen mit viel zu großem Aufwand wahrgenommen werden müssen.

Die sachlich-fachliche Aufgabenkonzentration darf nicht durch eine Vervielfachung der Stellen konterkariert werden, die diese Aufgabenbündel vor Ort wahrnehmen. Der auf Landesebene bereits erreichte, auch dem Aspekt der Bürgernähe ausreichend Rechnung tragende Grad der Zentralisierung muss erhalten bleiben. Die Kommunalisierung von Aufgaben darf nicht automatisch Dezentralisierung heißen. Gerade hoch spezialisierte Aufgaben würden sonst unwirtschaftlicher und weniger professionell wahrgenommen werden. Zudem käme es zu Umzügen in großem Stil, vorhandene Verwaltungsgebäude lägen brach, während an anderer Stelle neue Verwaltungsgebäude geschaffen werden müssten. All dies wollen wir – auch und gerade im Interesse der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – verhindern.

Das Land hat sich verpflichtet, im Zuge der Verwaltungsstrukturreform kein Personal zu entlassen. Ausgeschlossen ist aber auch, dass einerseits Aufgaben kommunalisiert werden, andererseits aber das bisher mit diesen Aufgaben betraute Personal ohne Funktion beim Land verbleibt. Das Land müsste dann einerseits das vorhandene Personal weiterfinanzieren und andererseits die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben durch die kommunale Ebene nach dem Konnexitätsprinzip bezahlen. Die Folge wäre zumindest auf Seiten des Landes **Kostensteigerung statt Einsparung**. In der Gesamtbetrachtung hieße das, dass die vorhandenen Einsparpotenziale wiederum nicht umfassend genutzt würden. Aufgaben und

Personal sind insofern als Einheit zu betrachten, und der Grundsatz „das Personal folgt der Aufgabe“ muss uneingeschränkt gelten.

Weder das Land noch die kommunale Ebene dürfen bei der Umsetzung der Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform allein auf den jeweils eigenen Vorteil bedacht sein. Entscheidend ist vielmehr, auf allen Ebenen größtmögliche Synergieeffekte zu realisieren. Dann profitieren nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Land und Kommunen im größtmöglichen Umfang: Beide Ebenen erzielen Effizienzgewinne, die neue Gestaltungsspielräume eröffnen.

Dafür bedarf es Kommunalen Verwaltungsregionen, in denen alle im Sachzusammenhang stehenden Landesaufgaben und Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte gebündelt in einheitlichen Strukturen wahrgenommen werden. Mit den Aufgaben muss auch das Personal und damit die Kompetenz in den Kommunalen Verwaltungsregionen gebündelt werden.

Die Landesregierung wird sich auch weiterhin bemühen, gemeinsam mit den Akteuren in den Kreisen und kreisfreien Städten die Kommunalen Verwaltungsregionen auszugestalten. Die letztendliche Verantwortung liegt bei der Landesregierung und beim Landtag.

Sobald die notwendigen Entscheidungen über die Bildung der Verwaltungsregionen getroffen sind, wird von beiden die konkrete Umsetzung der Aufgabenübertragung vom Land auf die Verwaltungsregionen in Angriff genommen werden.

Parallel gilt es, auf der Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden durch die Bildung größerer Verwaltungseinheiten leistungsfähigere Strukturen zu schaffen. Im Umkehrschluss bedeutet das eine deutliche Reduzierung der bisherigen Anzahl der Verwaltungen. Gegenwärtig bestehen auf der Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden noch 213 Verwaltungen einschließlich der bereits gebildeten Verwaltungsgemeinschaften. Viele dieser Verwaltungen betreuen vergleichsweise wenige Einwohnerinnen und Einwohner; ihre Ausstattung mit Personal und Sachmitteln ist dementsprechend gering.

Leistungsfähige Verwaltungen gehören aber auch auf kommunaler Ebene zu den unverzichtbaren Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung. Sie werden gerade im Wettbewerb um die immer knapper werdenden Fördermittel der Europäischen Union immer wichtiger. Neben der Attraktivität eines Projektes ist schon die Bewältigung von Konzeptentwicklung, Antragstellung und Durchführung einer Projektförderung ein Hindernis, das nur hinreichend professionelle und mit entsprechender „*manpower*“ ausgestattete Verwaltungen überwinden.

Zukünftig soll daher jede Verwaltungseinheit der Ämter und amtsfreien Gemeinden mindestens 8.000 Einwohner betreuen. Erst ab dieser Größenordnung ist gewährleistet, dass die kommunalen Verwaltungen auch zukünftig ihre Aufgaben professionell und wirtschaftlich wahrnehmen, ohne dass die notwendige Bürgernähe verloren geht. Letzteres gilt insbesondere unter dem Aspekt, dass die Möglichkeiten des E-Government zunehmend an Bedeutung gewinnen. Speziell im Bereich des Melderechts, einem der zentralen Auf-

gabenbereiche der Amtsverwaltungen, werden hier schon in relativ kurzer Zeit ganz neue Maßstäbe für eine moderne Verwaltung gesetzt werden.

Wünschenswert sind natürlich freiwillige Verwaltungszusammenschlüsse, diese werden auch finanziell gefördert. Bei der „Partnerwahl“ sind wiederum die tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen mit den bereits genannten Faktoren Wirtschaft, Arbeit, Wohnen, Daseinsvorsorge, Infrastruktur, Pendlerbeziehungen und auf dieser Ebene auch dem Faktor Schulstandorte zu berücksichtigen. Erfreulicher Weise sind in einer Reihe von Kommunen durch die Initiative engagierter Akteure bereits konkrete Überlegungen über größere Verwaltungseinheiten entstanden und Projekte auf den Weg gebracht worden. Neun Zusammenschlüsse sind seit der Jahrtausendwende bereits umgesetzt und mit Leben erfüllt worden. Weitere Projektabschlüsse sind erfolgreich terminiert.

Damit das Innenministerium den Prozess konstruktiv und unterstützend begleiten, aber auch den ggf. noch erforderlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf frühzeitig erkennen kann, hat Minister Dr. Stegner die Landräte gebeten, ihm bis Ende März 2006 über die von den einzelnen Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden gewünschten Zielstrukturen zu berichten. Bis Ende des Jahres besteht noch die Gelegenheit, über freiwillige Verwaltungszusammenschlüsse zu entscheiden und dafür auch die „Hochzeitsprämie“ von 250.000 Euro je wegfallender Verwaltung zu bekommen.

Nach diesem Termin werden die gesetzlichen Regelungen geschaffen, die dann noch erforderlich sind, um flächendeckend ausrei-

chend leistungsstarke Verwaltungsstrukturen zu realisieren. Die gesetzliche Regelung zur Neuordnung der kommunalen Strukturen im kreisangehörigen Bereich soll zum 1. April 2007 in Kraft treten.

Ich bin überzeugt davon, dass wir mit der konsequenten Umsetzung der skizzierten Maßnahmen auf allen Verwaltungsebenen dieses Landes einen großen Schritt hin zu professionelleren, wirtschaftlicheren und gleichwohl bürgernahen Verwaltungen geleistet haben werden. Ich hoffe, dass sich diese Überzeugung im Lande durchsetzen wird und alle verantwortlichen Kräfte die vor uns liegenden Herausforderungen gemeinsam annehmen!

Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit und stehe für Fragen und Anmerkungen gerne zur Verfügung.