



Konzepte und Ideen der Gebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern

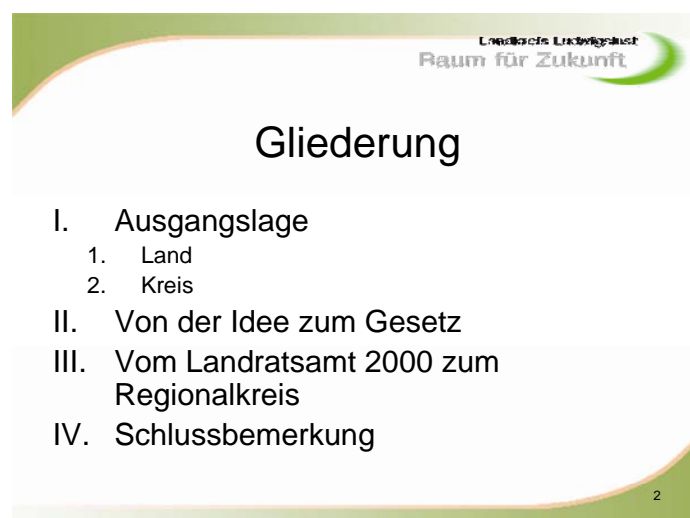
Landrat Rolf Christiansen
Potsdam, 15. Juni 2007

Vortrag von Landrat Rolf Christiansen am 15.06.2007
Verwaltungspolitisches Kolloquiums Berlin-Brandenburg
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der Universität Potsdam

0. Einleitung

Es ist mir eine besondere Ehre, im Rahmen des heutigen Kolloquiums zum Thema „Konzepte und Ideen der Gebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern“ vortragen zu dürfen. Gleich am Anfang will ich auf folgendes hinweisen:

- ich werde keinen wissenschaftlichen Vortrag halten, natürlich spielt die verfassungsrechtliche Einordnung der Reformbestrebungen im Land Mecklenburg-Vorpommern eine zentrale Rolle; aber hiermit befasst sich das Landesverfassungsgericht und wird am 26.07.2007 eine Entscheidung verkünden; der Landkreis Ludwigslust ist der einzige Landkreis im Lande, der nicht gegen das Gesetz klagt;
- ich werde kurz die Überlegungen des Landes vorstellen, ohne das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit „Händen und Füßen“ zu verteidigen;
- anhand der praktischen Erfahrungen mit Modernisierungsansätzen in einer Kommunalverwaltung werde ich umfangreiche Reformnotwendigkeiten aufzeigen.



I. Ausgangslage

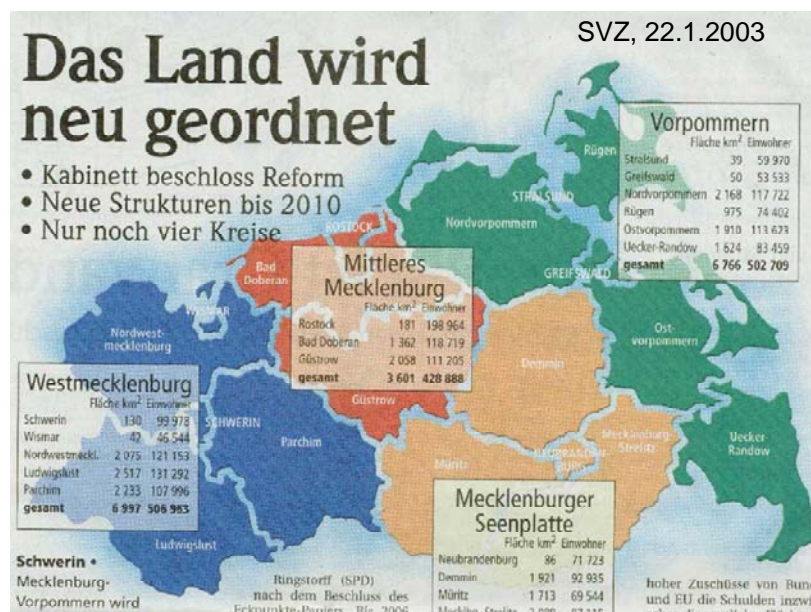
1. Land

Die Landesregierung hat seinerzeit die umfassende Reformnotwendigkeit im wesentlichen damit begründet, dass angesichts

des dramatischen Einwohnerrückgangs und der sich
dramatisch verschlechternder Finanzsituation

die Existenz des Landes gefährdet sei. Die damaligen Koalitionsfraktionen SPD und PDS haben im Landtag am 12.05.2005 in einem Grundsatzbeschluss ausgeführt:

„Angesichts der dramatischen Bevölkerungsentwicklung, des Rückgangs verfügbarer Ressourcen, der wirtschaftspolitischen, infrastrukturellen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen und nicht genutzter Leistungsreserven im öffentlichen Sektor einerseits sowie der zunehmenden Globalisierung der Märkte, des wachsenden Wettbewerbs in Europa und fortschreitenden Technisierung nahezu aller Produktions-, Dienstleistungs- und Kommunikationsprozesse andererseits steht das Land gegenwärtig und in Zukunft vor erheblichen Herausforderungen. Um diese angemessen und nachhaltig bewältigen zu können, bedarf es u.a. einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung (Strukturreform unter Einschluss von Funktionalreform, Organisationsoptimierung, Deregulierung und eGovernment). Denn die Qualität des öffentlichen Sektors ist wesentlicher Standortfaktor für Wirtschaft, Sozialentwicklung, Bildung, Wissenschaft, Kultur und Umwelt.“



2. Landkreis

Warum sagt ein Landrat ja zur Funktional- und Kreisgebietsreform?

Die „innere“ Modernisierung der Verwaltung nach den Grundsätzen der „Neuen Steuerungs-Methoden“ leitet einen Bewusstseinswandel in den Verwaltungen ein und schafft damit eine neue Dienstleistungskultur, die ganz auf den Service gegenüber den Kunden ausgerichtet ist (vom gesetzesorientierten zum lösungsorientierten Verwaltungshandeln). Der Landkreis Ludwigslust hat sich diesem Thema bereits 1996 gestellt und ein umfassendes Modernisierungsprogramm unter der Bezeichnung „**Landratsamt 2000**“, heute „**Verwaltung 21 online**“ entwickelt.



Das Programm „**Landratsamt 2000**“ im Landkreis Ludwigslust ist unter Mitwirkung des Instituts für Projektmanagement und Wirtschaftsinformatik (IPMI) an der Bremer Universität unter wesentlicher Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickelt worden. Weitere wichtige Impulse gab es aus der Mitarbeit des Landkreises Ludwigslust im Innovationsring des Deutschen Landkreistages. Die Phase der Erarbeitung der theoretischen Grundlagen lief von 1996 bis Ende 1998. Zum 01.01.1999 wurden Elemente des Neuen-Steuerungs-Modells in Verbindung mit einer neuen Aufbauorganisation im Landratsamt Ludwigslust eingeführt. Führung auf Zeit, ganzheitliche Sachbearbeitung und Budgetierung der Fachdienste waren die zentralen Elemente. Weitere Maßnahmen sind u. a.:

Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

Modifizierte Maßnahmen im Sinne der Neuen-Steuerungs-Modelle

- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Budgetierung
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Produktbildung
- Technikerunterstützte Informationsverarbeitung
- Controlling
- Personalmanagement
- Zielvereinbarung
- Qualitätsmanagement

08.08.2005 Landrat Rolf Christiansen 9

Die Weiterentwicklung des Modernisierungsansatzes „Landratsamt 2000“ zum Programm „Verwaltung 21 online“ erfolgte wiederum unter Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In dieser Phase gab und gibt es wichtige Impulse aus der Mitarbeit des Landkreises Ludwigslust im Innovators-Club des Deutschen Städte- und Gemeindebundes – eine wie ich meine durchaus seltene Arbeitsteilung.

Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

> Der Landkreis als Gewährleister für kreisangehörige Kommunen:

...Kommunalportal...
www.kreis-lwl.de

mit Kreisnetz,...

Das Diagramm zeigt ein zentrales Element 'Kreisnetz Ludwigslust' in einer blauen Wolke, von dem aus Linien zu verschiedenen Ämtern und Städten führen. Die Ämter sind: Amt Dömitz, Amt Hagenow-Land, Amt Boizenburg-Land, Amt Stralendorf, Amt Neustadt-Glewe, Amt Zarnhörn, Amt Ludwigslust-Land, Amt Zarnhörn, Amt Wittenburg, Amt Hagenow-Land, Amt Lütten. Die Städte sind: Stadt Hagenow, Stadt Ludwigslust, Stadt Wittenburg, Stadt Hagenow. Rechts daneben ist ein Foto des 'Kommunalportals' zu sehen, das eine digitale Darstellung eines Gebäudes zeigt. Darunter ist ein Foto eines 'Bürgerbüros' mit einem Schreibtisch, einem Stuhl und einer Pflanze.

..und Bürgerbüros

9

Das zentrale Element des Programms „Verwaltung 21 online“ im Landkreis Ludwigslust ist das kommunale kooperative eGovernment mit den drei Elementen

- Kommunalportal Ludwigslust – www.kreis-lwl.de
- Kreisnetz (zwischen Landratsamt und Städten und Ämtern)

- Anschluss des Landratsamtes an das Corporate Network des Landes als Voraussetzungen für kooperative/kommunale Bürgerbüros – nach der Leitidee, die Verwaltung kommt zum Bürger.

Im Laufe der Entwicklung des Programms „**Landratsamt 2000**“ und der Weiterentwicklung der „inneren Verwaltungsmodernisierung“ zum Programm „**Verwaltung 21 online**“ ist immer deutlicher geworden, dass dieser Ansatz bei konsequenter Ausdehnung auf die Verwaltungslandschaft nicht nur seine logische Fortsetzung in einer umfassenden Funktional- und Gebietsreform findet, sondern eben auch eine Voraussetzung hierfür ist. In letzter Konsequenz könnte man auch zu dem Schluss kommen, es braucht keine Landkreise. Die Gemeinden werden gestärkt und die kreislichen Planungsaufgaben werden einem beim Oberzentrum angesiedelten ehrenamtlichen Regionalbreirat übertragen, der sich der Verwaltung des Oberzentrums bedient.

Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

Der Kreis wird neu geordnet

Von 115 Gemeinden und 18 Verwaltung zu
5 hauptamtlich verwalteten Gemeinden?



01.12.2002 4

Aus diesem Reformverständnis heraus - unter Zugrundlegung weiterer Thesen - habe ich bereits im Juni 2002 vollkommen unabhängig von Reformansätzen auf Landesebene (diese waren seinerzeit noch gar nicht formuliert) in einer öffentlichen Veranstaltung zum Thema eGovernment im Landkreis Ludwigslust auf die sich aufdrängende Verknüpfung zwischen der „Binnenmodernisierung“ einer Behörde und einem ganzheitlichen Reformansatz mit umfassender Funktionalreform und Gebietsreform hingewiesen. Funktional und Gebietsreform habe ich hierbei nicht nur

auf das Verhältnis Land/Landkreise bezogen, sondern auch gerade auf das Verhältnis Landkreise/Gemeinden – dazu später mehr.

Aber zurück zur Landesebene:

II. Von der Idee zum Gesetz

Mitten in den Koalitionsverhandlungen nach der Landtagswahl im Herbst 2002 preschte der damalige Innenminister mit der Idee einer Funktional- und Kreisgebietsreform in die Presse. Geboren war das 4-Kreis-Modell in Anlehnung an die vier Planungsregionen in Mecklenburg-Vorpommern. Forsch war die Behauptung aufgemacht, die bestehenden Landkreise würden erhebliche Defizite in der Aufgabenwahrnehmung haben, sie seien nicht leistungsfähig.

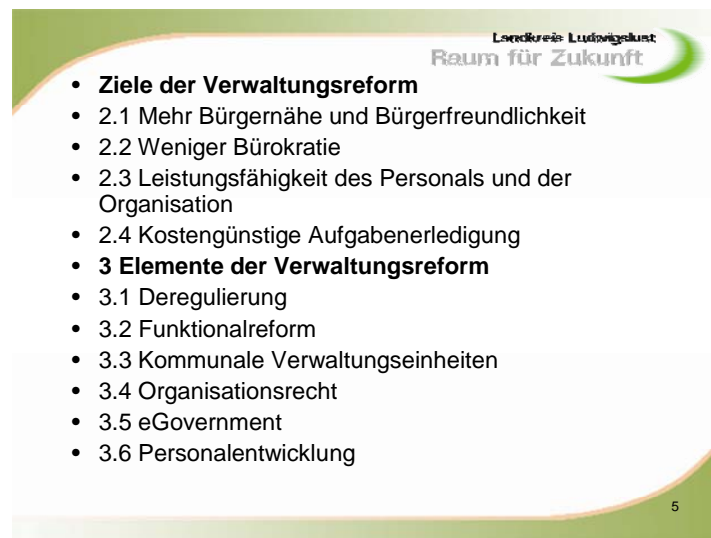
Im damaligen Koalitionsvertrag heißt es dann vorsichtiger:

„218. Für diese umfassende Aufgabenübertragung gehören auch die im Land existierenden Kreisstrukturen auf den Prüfstand.

Unter dem Aspekt sozialer, wirtschaftlicher und administrativer Leistungsfähigkeit sollen neue zeitgemäße und größere Lösungen gefunden werden, die auch der demografischen Entwicklung Rechnung tragen. Die Landesregierung wird im Januar 2003 zur Konkretisierung dieses Ziels ein Eckpunktepapier vorlegen.“

Die Diskussion beherrschte aber das 4-Kreis-Modell und die angeblich unzureichende Leistungsfähigkeit der Landkreise. Der Vorwurf des Landkreistages insbesondere an den damaligen Innenminister war das Fehlen einer umfassenden Defizitanalyse, aus der heraus die mangelnde Leistungsfähigkeit hätte nachgewiesen werden können. Dem Vorpreschen mit dem 4-Kreis-Modell und dem späteren Koalitionskompromiss mit 5 Landkreisen wird der Vorwurf entgegengehalten, dass es nie eine ergebnisoffene Analyse und Abwägung gegeben hätte.

In ihrem Eckpunktepapier vom Januar 2003 stellt die Landesregierung die Kreisgebietesreform in den Zusammenhang einer umfassenden Reform der Verwaltung im Lande Mecklenburg-Vorpommern, einschließlich der Landes, Kreis- und Stadt- und Amtsverwaltungen.



Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

- **Ziele der Verwaltungsreform**
 - 2.1 Mehr Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit
 - 2.2 Weniger Bürokratie
 - 2.3 Leistungsfähigkeit des Personals und der Organisation
 - 2.4 Kostengünstige Aufgabenerledigung
- **3 Elemente der Verwaltungsreform**
 - 3.1 Deregulierung
 - 3.2 Funktionalreform
 - 3.3 Kommunale Verwaltungseinheiten
 - 3.4 Organisationsrecht
 - 3.5 eGovernment
 - 3.6 Personalentwicklung

5

Dieser umfassende Ansatz ist dann immer als Begründung dafür angeführt worden, dass es einer umfassenden Defizitanalyse im Rahmen der Kreisgebietsreform nicht bedürfe. Ob dies tragbar ist, wird das Landesverfassungsgericht feststellen.

In dem Grundsatzbeschluss des Landtages am 12.05.2005 ist u.a. ausgeführt:

„Das Konzept einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform strebt im Wesentlichen folgende Ziele an:

- Sicherung und Stärkung des ehrenamtlichen Engagements:

Es ist zu gewährleisten, dass Kreise, Ämter und Gemeinden auch bei ihrer Vergrößerung ihren Aufgaben als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht werden können. Territoriale Überschaubarkeit, die Möglichkeit kommunalpolitischen ehrenamtlichen Engagements durch die Kenntnis örtlicher und regionaler Belange und eine qualifizierte Aufgabenerledigung im eigenen Wirkungskreis sind hierfür eine wichtige Voraussetzung.

- Einräumigkeit der Verwaltung:

Um eine transparente, für Bürger und Unternehmen durchschaubare und damit akzeptierte Verwaltungsstruktur zu schaffen, sind Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche von Verwaltungsträgern, Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen und Betrieben soweit wie möglich nach dem Prinzip der

Einheit von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen zu gestalten.

- Aufgabenübertragung nach unten:

Öffentliche Aufgaben sind soweit wie möglich auf der jeweils unteren Verwaltungsebene - und damit bürgernah - zu erledigen. Dies entspricht dem Verständnis von Grundgesetz und Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, soweit auf diesen Ebenen demokratisch legitimierte Eigenverantwortung gewährleistet ist.

- Demokratische Legitimation:

Kommunale Verwaltungsträger mit primär räumlich definierter Aufgabenverantwortung bedürfen unmittelbar demokratischer Legitimation. Deshalb sind für die Erfüllung primär raumbezogener Aufgaben Kooperationsformen ohne Gebietshoheit nachrangig.

- Einheit der Verwaltung:

Im Interesse von Bürger- und Objektnähe sowie zur Zeit- und Kostenersparnis sind Aufgaben und Verantwortung soweit wie möglich bei einer Behörde oder Einrichtung zu konzentrieren. Bürger und Unternehmen können so ihre Angelegenheiten mit einem einzigen Behördengang erledigen. Doppelzuständigkeiten und überflüssige Mitwirkungshandlungen werden erspart, Synergieeffekte genutzt. Anliegen ist die bürgernahe Aufgabenerledigung.“

Nur wenige Tage nach diesem Grundsatzbeschluss des Landtages legte die Landesregierung dem Landtag den nach der 1. Anhörung überarbeiteten Gesetzentwurf vom 17.05.2005 vor – diese zeitliche Reihenfolge will ich nicht werten, aber nach meinem Verständnis hätte der Grundsatzbeschluss des Landtages im Jahre 2003 nach Vorlage des Eckpunkteapiers der Landesregierung gefasst werden sollen.



Die Zeitschiene

- 09.10.2002 das 4-Kreismodell
- Herbst 2002 Koalitionsvertrag
- Januar 2003 Eckpunktepapier
- 08.12.2003 das 5-Kreismodell
- 02.11.2004 Beschluss 1. Entwurf
- 12.05.2005 Grundsatzbeschluss Landtag
- 17.05.2005 Kabinettsbeschluss 2. Entwurf
- 23.05.2006 Verabschiedung im Landtag

Am 23.05.2006 hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommern nach einer umfassenden Anhörung das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung beschlossen.

Im Rahmen der Funktionalreform I werden z.B. wesentliche Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur, der Landwirtschaftsämter, der Ämter für Regionalplanung, die Straßenmeistereien und später auch die Straßenbauämter auf die neuen Kreis übertragen.

Im Rahmen der Kreisgebietsreform werden aus den bisherigen 12 Landkreisen 5 Kreise gebildet. Die bisherigen 6 kreisfreien Städte werden große kreisangehörige Städte.

Ob das Gesetz den Eckpunkten der Landesregierung vom Januar 2003, dem Grundsatzbeschluss des Landtages vom 12.05.2005 und den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird, will ich an dieser Stelle nicht bewerten. Vor meinem Kreistag habe ich als bekannter Befürworter einer umfassenden Reform einschließlich des 4-Kreis-Modells mehrfach ausgeführt, dass ich das Gesetzgebungsverfahren nicht so durchgeführt und den Gesetzentwurf so nicht geschrieben hätte.

Die wesentlichen Kritikpunkte an dem Gesetz sind

- aus verfassungsrechtlicher Sicht:

- fehlende Defizitanalyse für die Kreisebene;
- mangelhafte Anhörungsverfahren durch die Landesregierung zum 1. Entwurf und durch den Landtag zum 2. Entwurf;
- Verkennung der Rechtsstellung der Landkreise;
- Kein ergebnisoffenes Verfahren, frühzeitig Festlegung auf das 4- bzw. 5-Kreis-Modell;
- Fehlen einer ordnungsgemäßen Abwägung;
- Bürgernähe und partizipatorische Mitwirkung als wesentliche Elemente der kreislichen Selbstverwaltung werden bei der Kreisgröße ausgehöhlt;

- aus politischer Sicht:

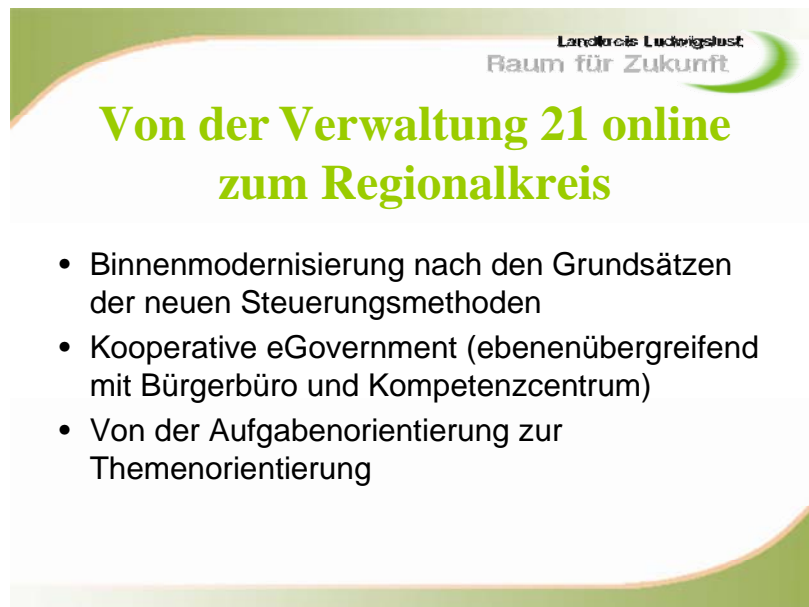
- Funktionalreform I, Aufgabenübertragung Land – Landkreise nicht ausreichend;
- Keine Stärkung der Selbstverwaltungskraft der Kreisebene durch Übertragung von Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis;
- Funktionalreform II, Aufgabenübertragung Landkreise – Gemeinden nicht ausreichend;
- keine Stärkung der Selbstverwaltungskraft der gemeindlichen Ebene durch Übertragung von weiteren Aufgaben in den eigenen Wirkungskreis;

Land, Kommunen und die interessierte Öffentlichkeit blicken jetzt gespannt nach Greifswald zum Landesverfassungsgericht, das am 26.07.2007 seine Entscheidung verkünden wird.

Ich will den Blick jetzt aber wieder auf den Landkreis richten.

III. Vom Landratsamt 2000 zum Regionalkreis

Auch angesichts der eben vorgetragenen Kritikpunkte bleibe ich weiterhin ein Befürworter des 4-Kreis-Modells. Allerdings stelle ich mir eine andere Herangehensweise und eine umfassendere Reform der Verwaltung im Lande Mecklenburg-Vorpommern vor. Neben der oben angedeuteten Binnenmodernisierung jeder Verwaltung und der konsequenten Nutzung der Möglichkeiten des kooperativen eGovernments ist der Weg von der Aufgabenorientierung der Verwaltung hin zu Themen und Gebietskörperschaften übergreifenden Lösungsansätzen ein weiterer Meilenstein zur neuen Ausrichtung der Kommunalverwaltungen.



Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

Von der Verwaltung 21 online zum Regionalkreis

- Binnenmodernisierung nach den Grundsätzen der neuen Steuerungsmethoden
- Kooperative eGovernment (ebenenübergreifend mit Bürgerbüro und Kompetenzzentrum)
- Von der Aufgabenorientierung zur Themenorientierung

1. Von der Aufgaben- zur Themenorientierung

Der klassische Arbeitsansatz in Verwaltungen war bisher die aufgabenorientierte Ausrichtung der Organisation, der Verfahrensabläufe und der Zuständigkeiten. Eine gesetzliche oder freiwillige Aufgabe wurde eingeordnet in die entsprechende fachlich zuständige Organisationseinheit, mit einem entsprechenden Haushaltsansatz und Stellenanteil ausgestattet.

Aufgrund der sich immer komplexer darstellenden Problemlagen in den zentralen Zukunftsthemen und über ein Selbstverständnis gemäß dem Lebenslagenprinzip, besonders im Bereich des eGovernment, wandelt sich die Verwaltung, wandelt sich das Landratsamt Ludwigslust im Rahmen des Programms „Verwaltung 21 online“

zunehmend von der aufgabenorientierten Behörde zum themenorientierten Dienstleister. (themenorientierter Lösungsansatz). Zentrale Themen der Zukunft sind Arbeit und Wirtschaft, Bildung, Gesundheit und (soziale u. innere) Sicherheit.

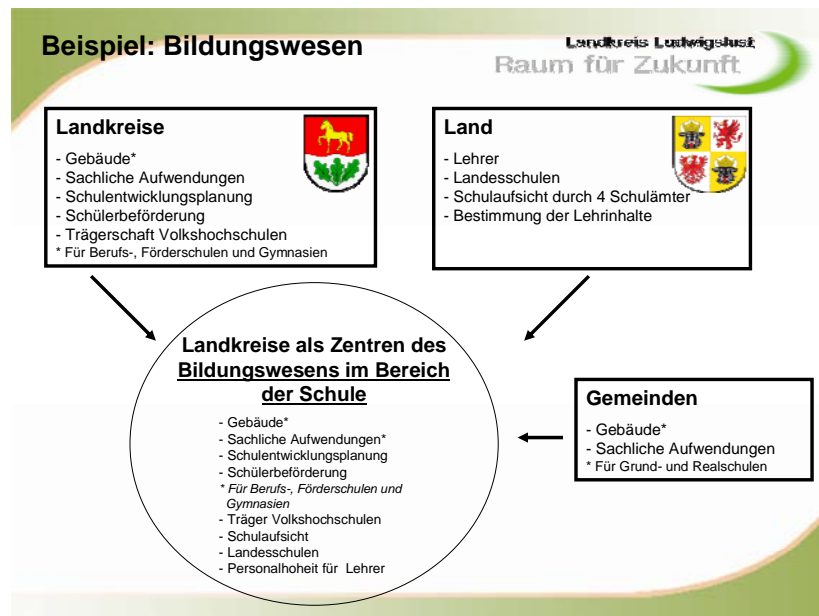
Diesen Ansatz hat auch der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen einer Vorstands- und Landräteklausur am 13.12.2002 einstimmig beschlossen und einen Forderungskatalog für eine Neuausrichtung der Zuständigkeiten der größeren Landkreise aufgestellt. Leider hat die Landesregierung dieses Diskussionsangebot nicht angenommen, aber auch der Landkreistag hat diesen nach meiner Auffassung zukunftsweisenden Beschluss in der Diskussion nicht ernsthaft weiterverfolgt.

Landkreise als Kompetenzzentren für Wirtschaft und Arbeit



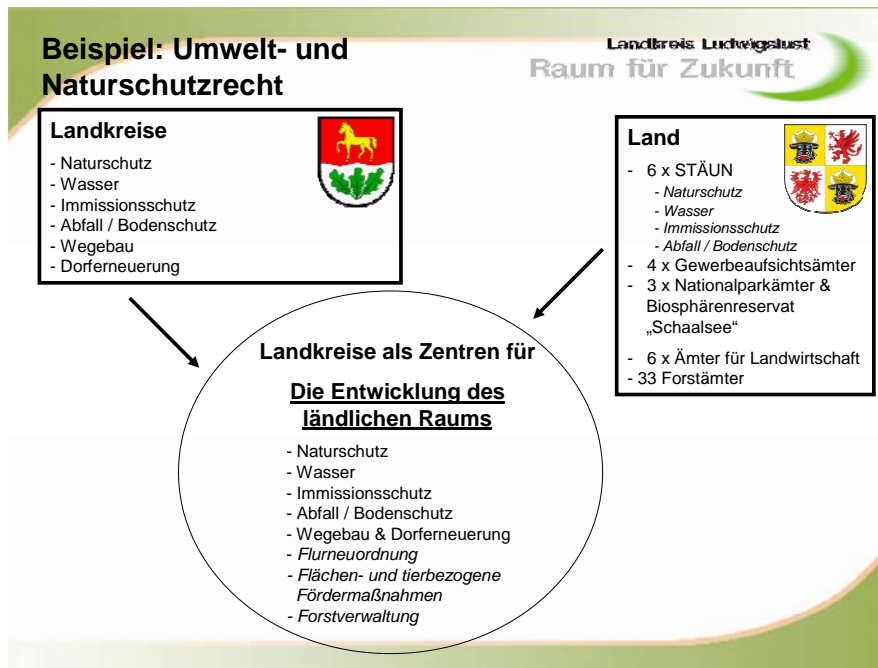
- Die Landkreise müssen zu Zentren der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik entwickelt werden. Sie müssen gerade in diesem Sektor Gestaltungsspielräume für die Selbstverwaltung zurückgewinnen. Die Stärkung der regionalen Wirtschaft ist die vordringliche politische Aufgabe. Kompetenzen für die Fördermittelvergabe im Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik müssen auch auf der Ebene der künftigen Landkreise zusammengeführt und koordiniert werden. Diesbezüglich gibt es bereits heute gute Erfahrungen mit der Dorferneuerung und der Realisierung des Programms „Entwicklung ländlicher Räume“.

Landkreise als Kompetenzzentren für Schule und Bildung



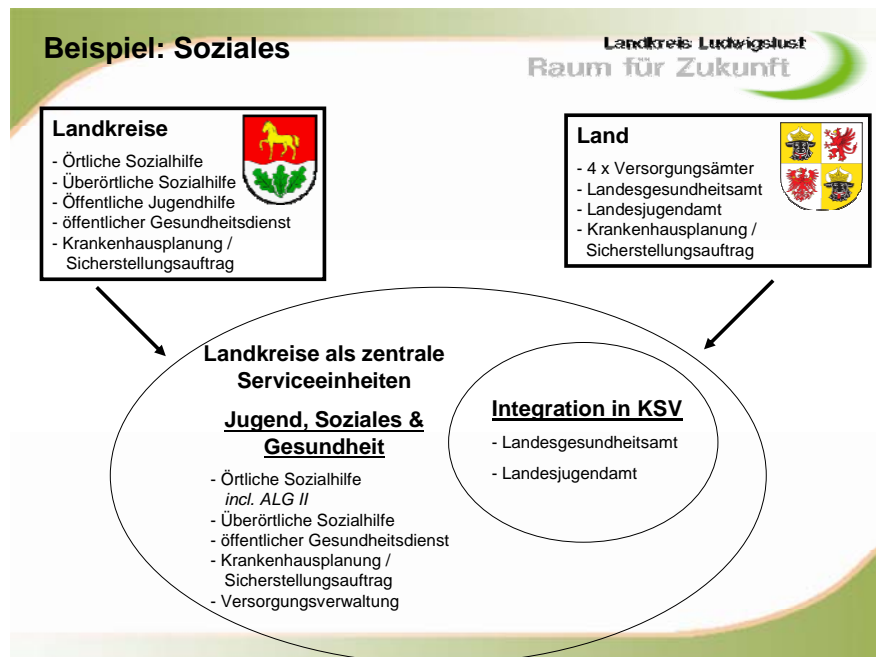
- Die Landkreise müssen zum Kompetenzzentrum „Schule“ entwickelt werden. Die bestehenden Aufgaben der Schulträgerschaft für Berufs-, Förderschulen und Gymnasien, die Schulentwicklungsplanung und die Schülerbeförderung sind durch die Übertragung der Schulaufsicht und der Personalhoheit für die Lehrer abzurufen. Der Landesgesetzgeber muss den einzelnen Schulen weitgehende Möglichkeiten einer eigenständigen Profilierung einräumen. Das Land sollte sich weitgehend auf die Fixierung der Zielbestimmung und die Kontrolle der Einhaltung der gesetzten Ziele beschränken.

Landkreise als Kompetenzzentren zur Entwicklung ländlicher Räume



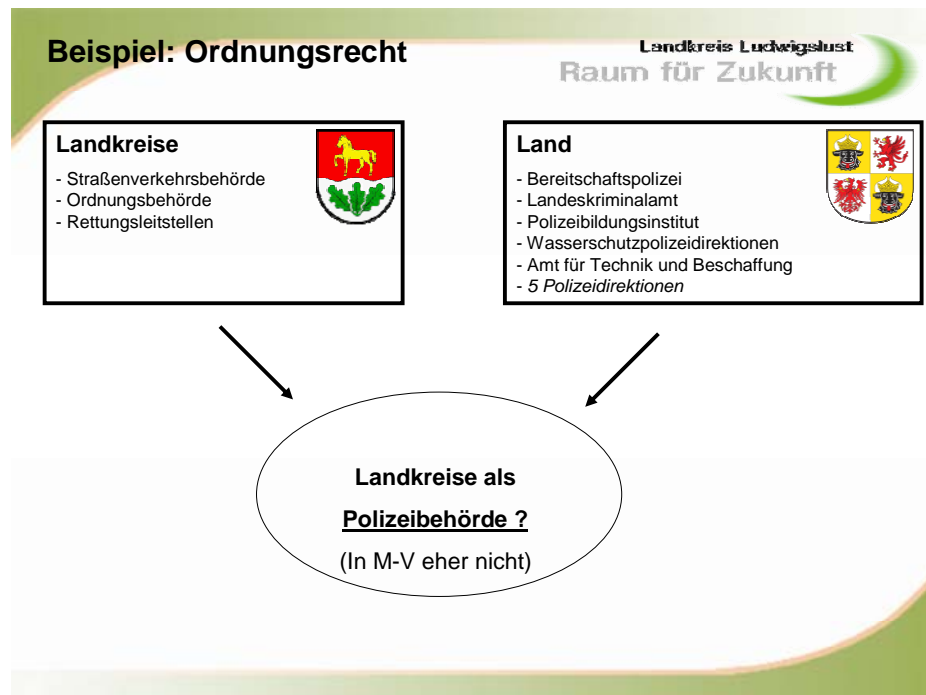
- Die Landkreise müssen zu Zentren für die Entwicklung des ländlichen Raumes etabliert werden. In diesem Bereich könnten die künftigen Landkreise erhebliche Synergieeffekte realisieren. Bestehende Doppelstrukturen der Umweltverwaltung müssen beseitigt, einzelbetriebliche und flächenbezogene Fördermaßnahmen der Landwirtschaft, der ländlichen Infrastrukturförderung und des Naturschutzes zusammen geführt werden. Genehmigungsverfahren müssen durch Konzentration der genehmigungsrelevanten Behörden in der Kreisverwaltung gestrafft und beschleunigt werden. Die bestehenden Kompetenzen der Landkreise als Untere Behörden für Natur-, Wasser-, Abfall- und Immissionsschutz sowie für den ländlichen Wegebau und die Dorferneuerung sind abzurunden durch die weitgehende Übertragung der Aufgaben der bisherigen Ämter für Umwelt und Natur, der Landwirtschaftsämter, der Nationalparkämter, der Verwaltung des Biosphärenreservats Schaalsee, der Naturparkverwaltungen und der vier Gewerbeaufsichtsämter.

Landkreise als Kompetenzzentren Familie, Gesundheit, Jugend und Soziales



- Die Landkreise sind als örtliche und überörtliche Sozialhilfeträger, als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und als wichtigste Säule im öffentlichen Gesundheitswesen fortzuentwickeln. Mit schlagkräftigeren Strukturen können seit Jahren bestehende personelle Defizite im Fachkräftebereich, wie z.B. die fehlende psychologische Kompetenz in den Jugendämtern und der in allen Gesundheitsämtern relevante Fachärztemangel effizienter kompensiert werden. Verwaltungsaufwändige Rechnungslegungen für Jugendhilfe- und Sozialhilfeleistungen sowie häufige gerichtliche Auseinandersetzungen im Streit um Fallzuständigkeiten werden erheblich reduziert. Die neuen Kreise sind in der Lage, bisherige Aufgaben der Versorgungsämter des Landes, des Landesjugendamtes und Landesgesundheitsamtes weitgehend zu übernehmen. Soweit Aufgaben landesweit wahrzunehmen sind, ist eine Zusammenführung unter dem Dach des Kommunalen Sozialverbandes vorzunehmen.

Landkreise als Kompetenzzentren Ordnung und Sicherheit



- Eine Verzahnung der ordnungsrechtlichen Kompetenzen des Landes und der Landkreise ist weiter auszubauen. Hier ist eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Polizei des Landes und den Kreisen als Straßenverkehrsbehörde und als Träger des Rettungswesens, des Brand- und Katastrophenschutzes denkbar. Zu prüfen ist eine Kooperation/Zusammenlegung der integrierten Leitstellen der kommunalen Ebene für das Rettungswesen, den Brand- und Katastrophenschutz mit denen der Polizei. Eine zentrale Bußgeldstelle in kommunaler Trägerschaft könnte deutliche Synergieeffekte erbringen. Die Geschwindigkeitsüberwachung ist vollständig auf die zukünftigen Kreise zu übertragen.

2. Kooperation oder Kreisgebietsreform

Es drängt sich natürlich sofort die Frage auf: Sollen diese Kompetenzfelder im Rahmen von Kooperationen kreisübergreifend behandelt oder im Rahmen einer Gebietsreform in großen Kreisen gebündelt werden?

Bereits heute werden notwendige Lösungsansätze zunehmend interdisziplinär unter Einbindung anderer kommunaler und/oder staatlicher Behörden, Hochschulen und privater Einrichtungen in Projektarbeit entwickelt.

Die Themen sind aber vielfach nicht mehr innerhalb einer Gebietskörperschaft lösbar, sondern verlangen einen regionalen Blickwinkel. Während klassische Aufgaben wie z. B. Wasserver- und Abwasserentsorgung oder ÖPNV schon regional organisiert wurden, stellt sich diese Anforderung zunehmend auch in den aufgezeigten Bereichen Arbeit und Wirtschaft, Bildung, Gesundheit und Sicherheit. Der Bereich Wirtschaft und Arbeit (Standortfragen) ist in vielen Regionen der Ausgangspunkt einer intensiven regionalen Zusammenarbeit (Region Nürnberg, Region Trier, Region Bremen/Oldenburg, Region Ostwestfalen-Lippe, Münsterland, Metropolregion Hamburg, etc.).



**Kooperation Landkreis Ludwigslust
/ Landeshauptstadt Schwerin:**

- Gemeinsame Kataster- und Vermessungsbehörde
- Gemeinsame Integrierte Leitstelle
- Gemeinsame Kfz-Zulassung
- Kooperation im Bereich BaföG (gemeinsames back-office in Schwerin)

Aber nicht nur die komplexen und Gebietskörperschaften übergreifenden Problemstellungen führen zu einem regionalen Ansatz, sondern insbesondere im Land Mecklenburg-Vorpommern auch die demografische und finanzielle Entwicklung. Schon allein aus finanziellen Gründen wird die kreisübergreifende Kooperation zunehmen.

Es ist daher eine logische Konsequenz aus den Elementen

- Neue-Steuerungs-Methoden,

- kooperatives eGovernment
- themenorientierte Kommunalpolitik und Verwaltung,

nicht bei einer kreisübergreifenden Kooperation stehen zu bleiben, sondern die Kompetenzen, Zuständigkeiten und Ressourcen der Region in einen Kreis neuer Qualität zusammenzuführen. Damit werden eine Regionalpolitik und eine Regionalverwaltung aus einer Hand, aus einer Verantwortung ermöglicht.



Dieser Ansatz bedarf vielleicht einer neuer verfassungsrechtlichen Einordnung der Landkreise – vielleicht bin ich mit diesem Ansatz der Zeit voraus, aber ich bin sicher, er wird kommen.

Diese Ausweitung der Kompetenzen und der Größe der Kreise kann durchaus eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zur Folge haben. Die praktischen Probleme, etwa in der Arbeit der Kreistage, sind beherrschbar. Die Arbeit der Kreistage wird sich nach den Methoden der Neuen Steuerungsmodelle dergestalt wandeln müssen, dass unter Verzicht auf vielfältige Detailregelungen und Einzelfallsteuerung nach Zielen und Wirkungen mit Zielvereinbarungen gesteuert wird, d. h. eine Konzentration auf strategische Aufgaben und Handlungsfelder. Dass dieses auch in einer Region leistbar ist, beweisen die ehrenamtlichen Vertreter in der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg.



Regionaler Planungsverband

- Verbandsmitglieder: kreisfreien Städte Schwerin und Wismar, Landkreise Ludwigslust, Nordwestmecklenburg, Parchim (=neuer Kreis Westmecklenburg)
- Gremien:
 - Vorstand 5 Wahlbeamte
5 weitere Mitglieder
 - Verbandsversammlung 53 Mitglieder

Die Anlehnung des Gesetzesvorhabens an die vier Planungsregionen im Lande ist immer heftig kritisiert worden. Diese Kritik verkennt meines Erachtens den Rechtscharakter, die Stellung, die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten der Regionalen Planungsverbände im Land Mecklenburg-Vorpommern. Sie sind Zusammenschlüsse der Landkreise und kreisfreien Städte der jeweiligen Region. Nur am Rande sei erwähnt, dass sich auch der regionale Tourismusverband Mecklenburg-Schwerin und der Regionalmarketingverein Mecklenburg-Schwerin über das Gebiet des Planungsverbandes gebildet haben. Hier engagieren sich viele Unternehmer und interessierte Bürger regionsweit.

Im Vorstand sind neben den 5 Wahlbeamten der Region 5 weitere ehrenamtliche Mitglieder und in der Verbandsversammlung weitere 48 ehrenamtliche Mitglieder (überwiegend Stadtvertreter und Kreistagsmitglieder) vertreten. Diese Gremien beweisen für mich sehr eindrucksvoll, dass eine Fläche des zukünftigen Kreises Westmecklenburg sehr wohl auch von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern bewältigt werden kann. Die Themenvielfalt und Thementiefe zeigt das Inhaltsverzeichnis zum Regionalen Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg.



Regionales Entwicklungsprogramm

- 6. Infrastruktur
 - 6.1 Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge
 - 6.2. Bildung, Kultur, Sport,
 - 6.3. Gesundheits- und Sozialwesen
 - 6.3.1 stationäre Gesundheitseinrichtungen
 - 6.3.2 ambulante medizinische Versorgung
 - 6.3.3 soziale Dienste und Einrichtungen

Die Erfahrungen aus dem Regionalen Planungsverband sprechen durchaus für die Bildung der Regionalkreise, die übrigens auch von der Handwerkskammer, der IHK, dem Unternehmerverband, den Gewerkschaften und der Kirche unterstützt werden.

Dieser Ansatz findet sich auch im Grundsatzbeschluss des Landtages vom 12.05.2005 wieder: „- **Demokratische Legitimation:** Kommunale Verwaltungsträger mit primär räumlich definierter Aufgabenverantwortung bedürfen unmittelbar demokratischer Legitimation. Deshalb sind für die Erfüllung primär raumbezogener Aufgaben Kooperationsformen ohne Gebietshoheit nachrangig.“

Der Regionale Planungsverband ist aber nur mittelbar demokratisch legitimiert – Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung durch die Kreistage und Stadtvertretungen – und entzieht den jetzigen Landkreisen Planungskompetenzen.

Darüber hinaus ist es auch möglich und machbar, weitergehende und neue direkte Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Einer Gebietsreform nach dem 4-/5-Kreis-Modell wird ein Demokratieverlust entgegengehalten mit der Begründung, es würden zukünftig viel weniger Kreistagsabgeordnete die Bevölkerung des Regionalkreises repräsentieren. Demokratische Vertretung ist aber nicht in erster Linie an quantitativen Parametern zu messen. Es kommt vielmehr auf das Verhältnis von Aufgabentiefe (Detailtiefe) und Mandatszähl an. Es gibt heute bereits Kreise mit 650.000 Einwohnern und

Kreistage mit einer Vertreterzahl wie sie auch im Gesetzentwurf für mögliche Kreise in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen sind. Dort spricht keiner von einem Demokratiedefizit, wenn ein Kreistagsabgeordneter im Durchschnitt über 9.000 Einwohner im Kreistag vertritt.




Raum für Zukunft

Funktionalreform – Konsequenzen für die Landkreisebene

- Zu übertragene Landesaufgaben wirken auf größere Region
- Folge:
 1. Aufgabenerledigung über Zweckverbände oder
 2. Aufgabenerledigung durch neue Kreisstrukturen

Die räumliche Ausdehnung mit den entsprechenden Entfernungen für die Wegstrecken der Kreistagsabgeordneten ist zwar problematisch, aber ist – wie das Beispiel Regionaler Planungsverband zeigt – leistbar und beherrschbar.

Bei der Aufgabenübertragung vom Land auf die kommunale Ebene im Rahmen einer umfassenden Funktionalreform entsteht nach meiner Auffassung für den übertragenden Bereich vielmehr ein Demokratiegewinn. Staatliche Aufgaben unterliegen zukünftig der Kontrolle und der mittelbaren Gestaltung durch die Kreistage. Die demokratische Kontrolle bisheriger staatlicher Aufgaben wird viel stärker regionalisiert und gewinnt damit an Intensität.



Aufgabenerledigung durch Regionalkreis

- Höhere demokratische Legitimation als Zweckverbandslösung
- Einräumigkeit der Verwaltung
- Mitwirkungs- und Kontrollrecht verbleibt beim Kreistag

Um die Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung wieder herzustellen, ist es notwendig, bei den bereits bestehenden sowie neu zu übertragenden Aufgaben zu prüfen, ob sie von den künftigen Landkreisen im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen werden können. Diese Forderung ist im vorliegenden Gesetz bisher nur unzureichend umgesetzt. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, hier deutliche Verbesserungen herbei zu führen.

Die Aufgabenverlagerung auf die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter ist ausdrücklich zu unterstützen. Auch dies führt zu einem Demokratiegewinn. Die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren ist auf der örtlichen Ebene am ausgeprägtesten. Die Kreisgebietsreform fordert aber auch eine umfassende Gemeindegebietsreform. Blicke es bei der jetzigen Gemeindestruktur im Land Mecklenburg-Vorpommern, bestünde ein auch verfassungsrechtlich nicht haltbares Missverhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisebene. Auch hinsichtlich des Gemeinderechts müssen neue Wege beschritten werden. Hier will ich aus Zeitgründen nur zwei Stichworte nennen: Budgetierung von Ortsteilen und deutliche Ausweitung und Erleichterung von Einwohnerentscheidungen in Ortsteilen auf Einwohnerversammlungen und durch vereinfachte Bürgerentscheide.

III. Schlussbemerkung

1. Bürgernahe Verwaltung ist die zentrale Motivation unseres Handelns im Landkreis Ludwigslust 1994. Bürgernähe bedeutet aber nicht zwangsläufig nur Ortsnähe. Bürgernähe definiere ich als schnelles, rechtssicheres, lösungsorientiertes, nachvollziehbares und verständliches Verwaltungshandeln, das durch den Kunden in einer Servicestelle der Verwaltung oder über das Internetportal ausgelöst werden kann.
2. Die Arbeit der Verwaltung wird aus Steuergeldern finanziert. Es ist daher die Verpflichtung jeder Verwaltung, ständig die Organisation und den Arbeitsablauf unter Berücksichtigung der Bürgernähe so wirtschaftlich wie möglich zu organisieren, hierbei neue Erkenntnisse aus Verwaltungswissenschaft und -praxis und neue technische Entwicklungen mit einzubeziehen und sich ggfs. auch selbst in Frage zu stellen. Diese Verpflichtung trifft auch die Mitglieder der kommunalen Vertretungen.
3. Aufgrund der allgemein anerkannten Überregulierung, der demografischen und der finanziellen Entwicklung ist im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern eine umfassende Verwaltungs- und Gebietsreform unumgänglich. Das ist weitgehend im Land anerkannt. Streit besteht über Umfang und Reihenfolge der notwendigen Reformschritte.
4. Die Identifikation der Menschen ist am stärksten mit ihrem sozialen Umfeld, Vereinen und Verbänden und mit ihrer Kommune und deren unmittelbarer regionaler Einbindung. Die Bereitschaft sich zu engagieren ist am stärksten auf der örtlichen Ebene ausgeprägt. Diese muss daher gestärkt werden. Die Ausgestaltung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten lässt sich nicht auf die Quantität einer Vertretung reduzieren.
5. Verwaltungshandeln sehe ich als eine lösungsorientierte Aufgabenstellung an, bei der die Interessen des Kunden in den Vordergrund gestellt und auch Alternativen aufgezeigt werden. Die Kommunalverwaltung wird vom reinen Vorschriftennutzer zum Impulsgeber und Lösungsvermittler.

6. Das bisherige aufgabenorientierte Verwaltungshandeln muss sich wandeln zu einem themenorientierten Lösungsansatz. Die Kernthemen der Zukunft sind Bildung, Wirtschaft, Arbeit, Sicherheit und Gesundheit. Die Lebensbedingungen und die gesellschaftlichen Verhältnisse ändern sich erheblich, z. B. Arbeitsteilung, Globalisierung, demographische Entwicklung. Diese Veränderungen können bei der verfassungsrechtlichen Bewertung von Kreisen und Gemeinden nicht außen vor bleiben.

7. Die komplexen Aufgabenstellungen, die notwendige Themenorientierung der Kommunalverwaltungen, die Grundsätze der Neuen Steuerungsmethoden und die Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie werden das bisherige Verwaltungsbild grundlegend verändern. Die konsequente Verknüpfung dieser Elemente stellt die derzeitige Verwaltungsstruktur/-hierarchie und das die deutsche Kommunalverwaltung prägende Territorialprinzip in Frage. Dies gilt es zu erkennen und die notwendigen Strukturentscheidungen zu treffen.

Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

regional...

**Modellprojekt - eGovernment
Region Westmecklenburg**
Schaffung einer umfassenden ebenenübergreifenden eGovernment-Struktur

Mecklenburg
Vorpommern
MIT ist gut!

HANSESTADT
wismar

Landkreis Ludwigslust
Raum für Zukunft

Landkreis Parchim

...national...

MEDIA@Komm
Transfer

asap

...international

Vielen Dank!
christiansen@ludwigslust.de
www-kreis-lwl.de
Tel. 03874 624 1000