

Verwaltungsmodernisierung verändert Niedersachsen grundlegend – 14 GLL vereinen »Kataster / Agrarstruktur / Domäne / Moor«

Klaus Kertscher

Zusammenfassung

Im Jahr 2005 hat das Bundesland Niedersachsen seine Verwaltung grundlegend reformiert. Besonders betroffen waren dabei die Disziplinen »Kataster«, »Ländliche Entwicklung«, »Domäne« und »Moor«. Die wesentlichen Veränderungen werden vorgestellt.

Summary

In 2005, Lower Saxony made excessive reforms to its administration. The Cadastral, Landmanagement, Domain and Marsh administrations were especially effected. The most important changes are presented in this topic.

1 Einleitung

Verwaltungsreformen hat es in Niedersachsen bereits mehrfach gegeben. Zum 1. Januar 2005 hat aber eine Verwaltungsmodernisierung stattgefunden, die die Verwaltungslandschaft grundlegend verändert hat.

Die wesentlichen Reformschritte waren und sind:

- Der Staat zieht sich weiter auf die Kernaufgaben zurück.
- Die Verwaltungsorganisation ist umgestaltet von »dreistufig« auf »zweistufig«, d. h. eine Mittelinstanz gibt es (weitgehend) nicht mehr.
- Das Widerspruchsverfahren ist weitgehend abgeschafft.
- Teilprivatisierungen sind auf den Weg gebracht.
- Weitergehende Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen.
- Behörden sind im großen Stil zusammengelegt worden.
- Rund 6.700 Stellen sollen bis 2009 landesweit eingespart werden.



Abb. 1: Schlanker Staat

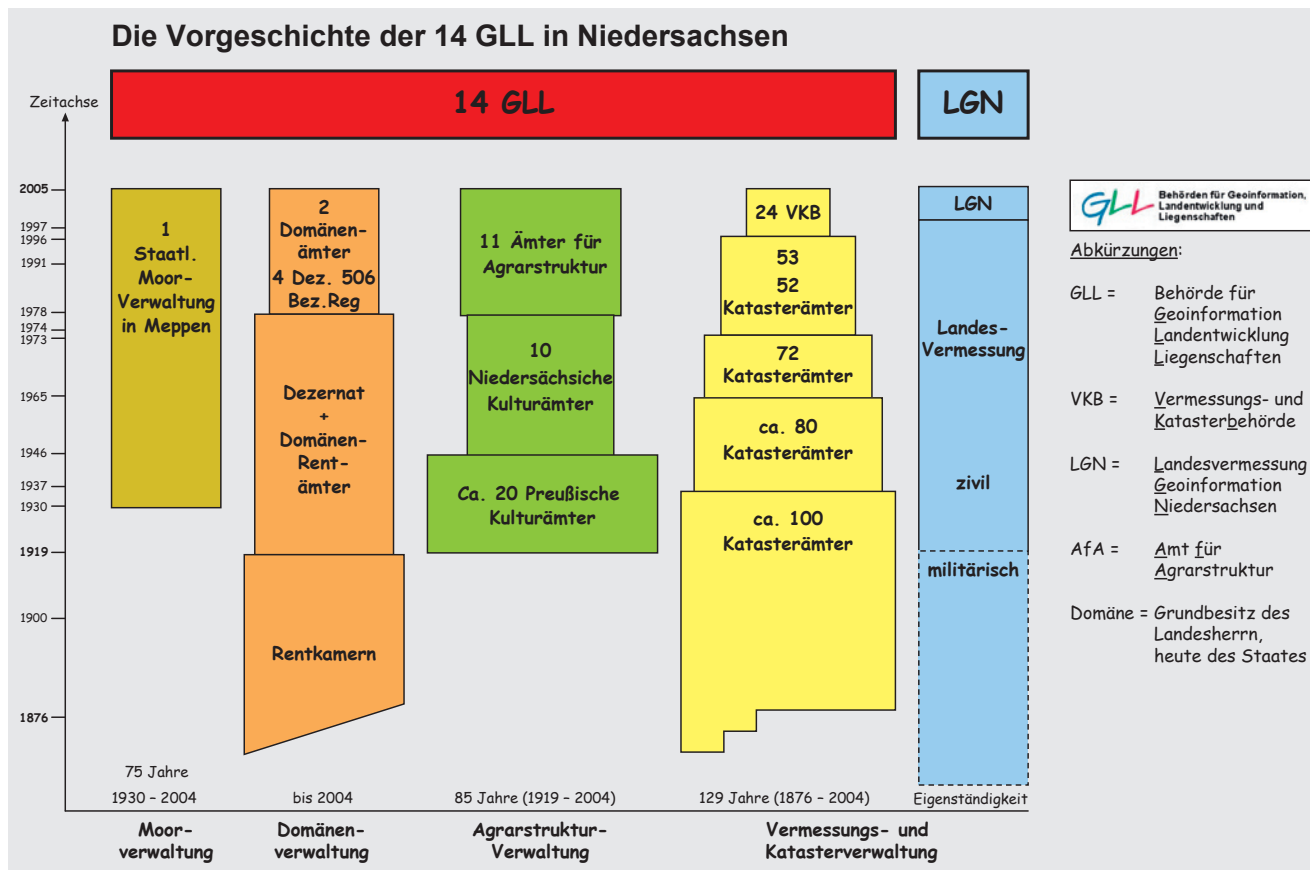


Abb. 2: Verwaltungsaufbau zum Stand 2004

Oberstes Ziel dabei ist die Kosteneinsparung, vorrangig erzielbar durch Verschlinkung der Verwaltungen, Verlagerung von Aufgaben und Personalreduzierung (siehe Abb. 1).

Besonders betroffen waren und sind die vier Bezirksregierungen, die 24 Vermessungs- und Katasterbehörden, die elf Ämter für Agrarstruktur sowie die Domänen- und Moorverwaltung – hierüber wird im Folgenden schwerpunktmäßig berichtet. Den organisatorischen Aufbau der Verwaltung bis 2004 zeigt Abb. 2.

im großen Teil auf die neu formierte Ortsinstanz, zum Teil auf Landesämter mit Zentralfunktionen (hier: »Landesvermessung und Geoinformation Niedersachsen«, »LGN«, bis 1997 »Landesvermessung« und »Service-Center Landentwicklung und Agrarförderung, SLA«) und auf die »neu kreierten« vier Regierungsvertretungen an den Standorten der bisherigen Bezirksregierungen. Sie sind Ansprechpartner und Moderatoren in der Region mit festgelegten Entscheidungsbefugnissen, z.B. in der Landes- und Regionalplanung, nicht aber im Bereich Vermessung und Ländliche Entwicklung.

2 Die Reformansätze

2.1 Verwaltungsaufbau: Auflösung der Mittelinstanz

Gab es in Niedersachsen traditionell – wie in den meisten deutschen Flächenländern – den dreistufigen Verwaltungsaufbau mit Ministerialebene, Mittelinstanz und Ortsinstanz, so gibt es seit 2005 reformbedingt nur noch zwei Ebenen: die Ministerial- und die Ortsebene. Die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems als Bündelungsbehörde in der »Mitte« (bis 1978 waren es in Niedersachsen noch acht) sind vollständig abgeschafft worden (Abb. 3).

Ihre Aufgaben sind verteilt worden nach »oben« zum Innen- bzw. Landwirtschaftsministerium, nach »unten«

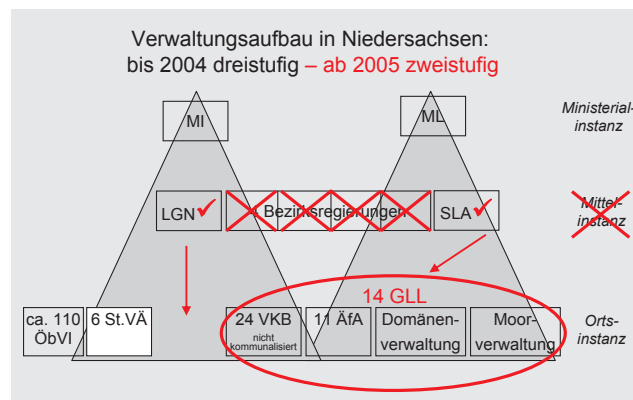


Abb. 3: Verwaltungsaufbau in Niedersachsen



Abb. 4: Übersicht über die 14 GLL, den »Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften«

2.2 Widerspruchsverfahren nach Landesrecht abgeschafft

Nach durchgeführter Aufgabenkritik sind einige Aufgaben abgeschafft worden, so z.B. das nach dem Verwaltungsverfahrensbundgesetz etablierte Widerspruchsverfahren gegen Verwaltungsakte. Da Niedersachsen nur für sich entscheiden kann, bezieht sich die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nur auf Entscheidungen, die auf Landesrecht beruhen. Markant dabei für den Vermessungsbereich: Widersprüche gegen die Vermessung eines Grundstücks und gegen Leistungsbescheide gibt es nicht mehr – der »unzufriedene« Antragsteller hat sofort den Weg zum Verwaltungsgericht zu wählen und zu klagen. Drei Jahre nach diesem Reformschritt ist festzustellen,

dass die Zahl diesbezüglicher Klagen beim Verwaltungsgericht zugenommen hat, es werden allerdings deutlich weniger Klagen eingelegt als ursprünglich Widersprüche.

Das Reformgesetz sieht vor, nach fünf Jahren zu prüfen, ob sich dieser Reformschritt bewährt hat.

2.3 Behörden-Landschaft neu definiert und geordnet

Die Verwaltungsmodernisierung ordnet die gesamte »Landschaft« der Landesbehörden neu.

Zunächst wurden am 31. Dezember 2004 insgesamt 119 Behörden aufgelöst. Einen Tag später, am 1. Januar 2005, wurden neue Behörden geschaffen, in denen sich

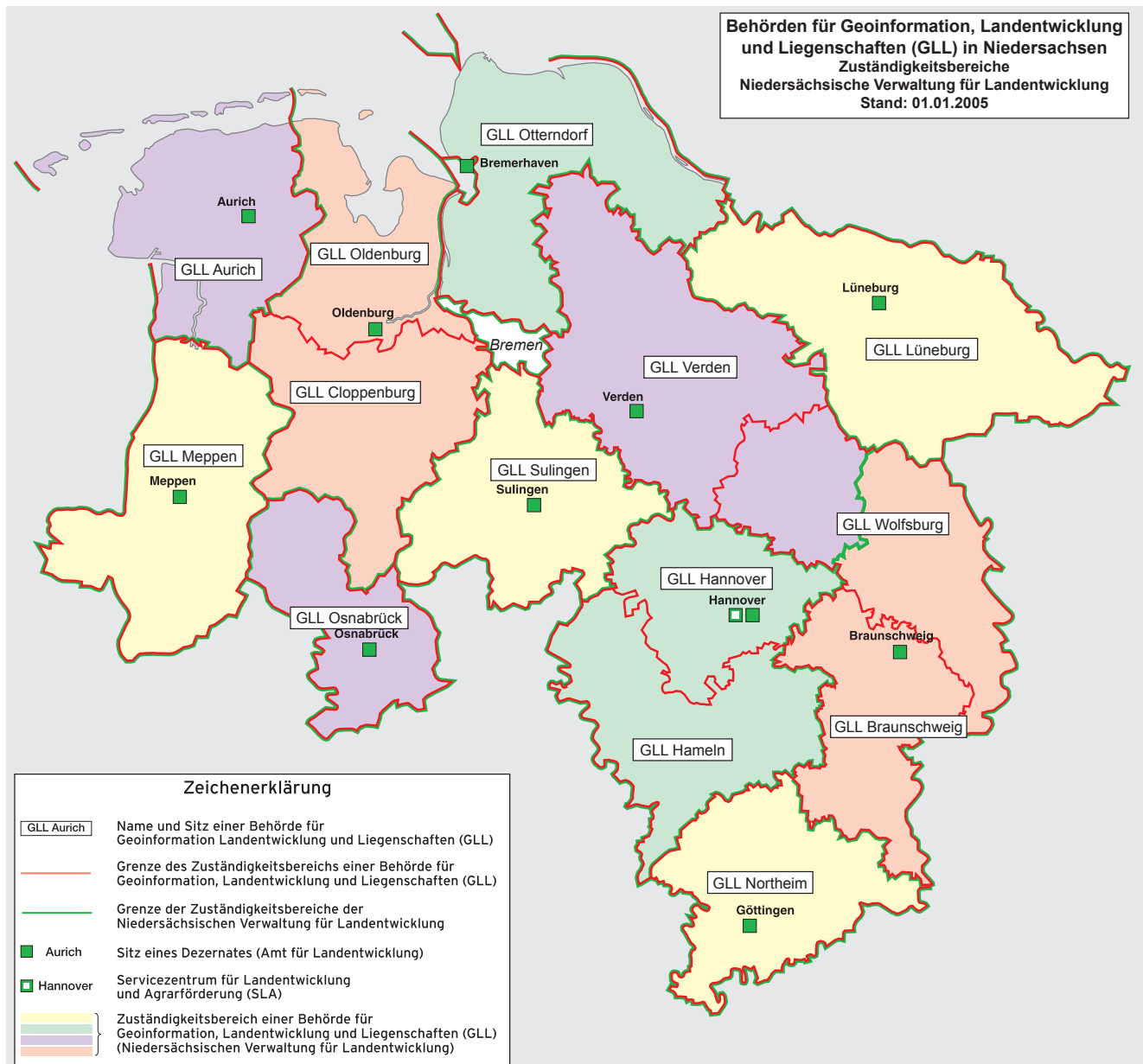


Abb. 5: Übersicht über die 11 AfL, »Ämter für Landentwicklung« als Teil der GLL

ein Großteil der aufgelösten Behörden wiederfand – mit neuem Namen und zum Teil mit neuer regionaler Zuständigkeit.

Vier Verwaltungsbereiche verfügten über einen gemeinsamen Aufgaben-Nenner – die »Liegenschaften«. Deshalb wurden diese vier Verwaltungsbereiche mit

- 24 Vermessungs- und Katasterbehörden, VKB (mit ihren 53 Katasterämtern),
- elf Ämter für Agrarstruktur,
- die Domänenverwaltung,
- die Moorverwaltung (in Meppen),
- und die zuständigen Dezernate bei den Bezirksregierungen

am 1. Januar 2005 zusammengefasst zu 14 neuen Behörden, den »Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften«, abgekürzt GLL (Abb. 4).

Die Zahl der Landentwicklungseinheiten blieb mit elf unverändert. Bei den VKBs wurden bis zu fünf Katasterämter zusammengefasst, wobei sämtliche Katasterämter (53) erhalten geblieben sind: 14 mal an den GLL-Behördensitzen und 39 mal als Nebenstellen.

Die Zuständigkeit der »Ämter für Landentwicklung, AfL« (neuer, aktueller und umfassenderer Begriff anstelle von »Agrarstruktur«) deckt sich mit den GLL-Grenzen bis auf drei Ausnahmen (Abb. 5):

- die GLL Braunschweig ist landentwicklungsmäßig auch zuständig für die GLL Wolfsburg,
 - die GLL Hannover auch für die GLL Hameln und
 - die GLL Oldenburg auch für die GLL Cloppenburg.
- Diese »Nicht-Einräumigkeit der Verwaltungen« wurde bei der Reform in Kauf genommen.

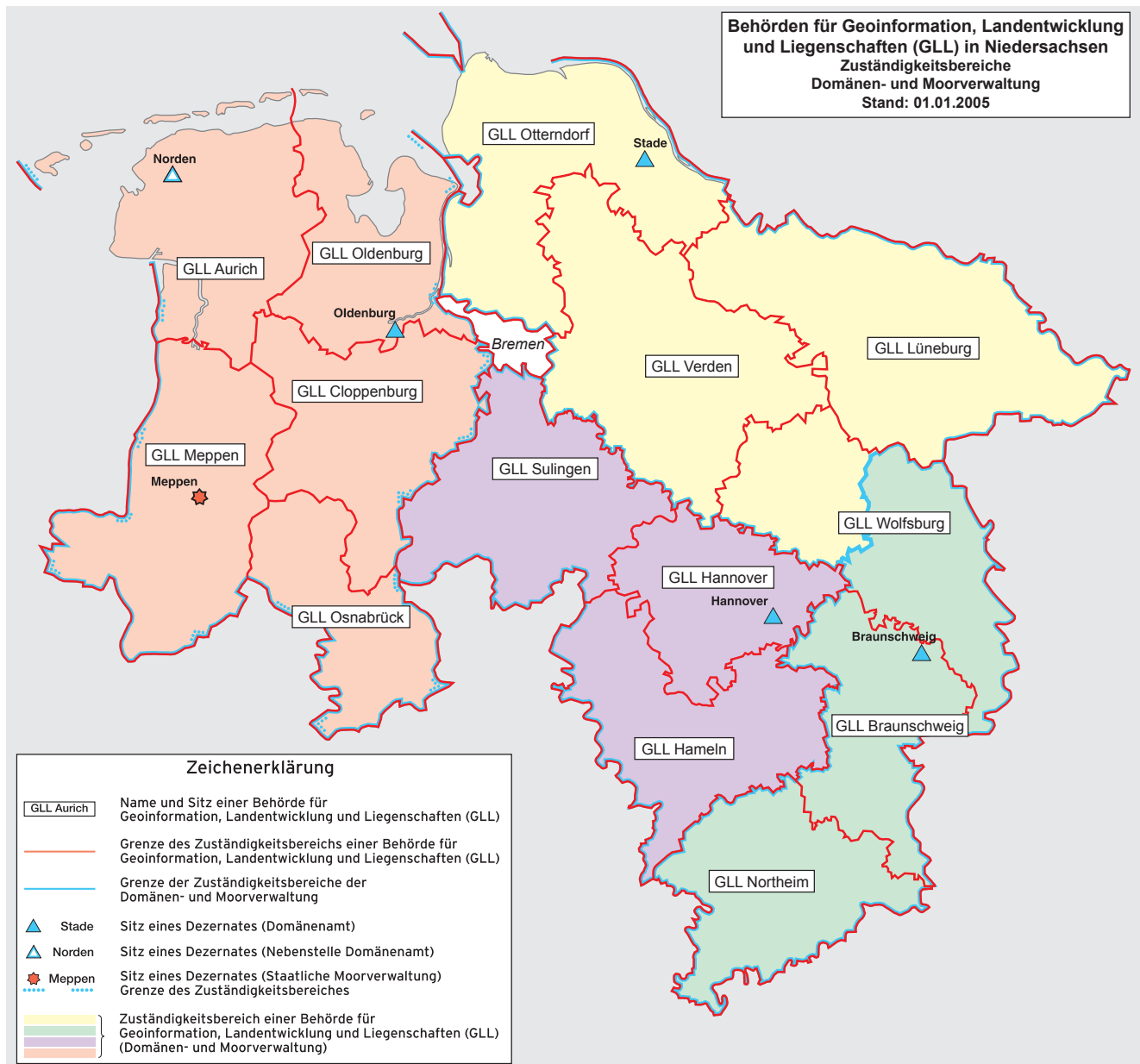


Abb. 6: Übersicht über die Domänen- und Moorverwaltungen

Die Domänen- und Moorverwaltung wurde einzelnen GLL zugeordnet: Die Moorverwaltung mit Sitz in Meppen der GLL Meppen, die Domänenverwaltung den vier GLL am Sitz der ehemaligen Bezirksregierungen (Abb. 6).

Zwei weitere Besonderheiten sind anzuführen: In Braunschweig, Lüneburg und Oldenburg wurden so genannte »landesweite Vorortaufgaben«, die früher von den Bezirksregierungen erledigt wurden, bei den GLL schwerpunktmäßig als Dezernat 6 angesiedelt. Inzwischen sind diese allerdings größtenteils bereits aufgelöst. Das »SLA« (Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung) ist der GLL Hannover zugeordnet. Insgesamt sind unterschiedlich große GLL-Behörden entstanden, einige mit mehr als 300 Bediensteten (noch!), bei der »kleinsten« sind es nur noch 130.

Das Organigramm einer GLL seit 2005 zeigt Abb. 7.

Mit Erstellung einer gemeinsamen Geschäftsordnung, »GO GLL« genannt, sind auch die Leitungsebenen neu definiert und bezeichnet worden.

Zu »Katasterzeiten« bis 1995 gab es noch fünf Leitungsebenen:

- Behördenleiter/in
- Abteilungsleiter/in
- Sachgebietsleiter/in
- Sachbearbeiter/in
- Mitarbeiter/in

Zu »VKV-Zeiten« von 1996–2004 waren es drei, in Einzelfällen vier Ebenen:

- Behördenleiter/in
- Dezernatsleiter/in
- (evtl. Teamverantwortliche/r)
- Bearbeiter/in

Organigramm GLL ab 2005

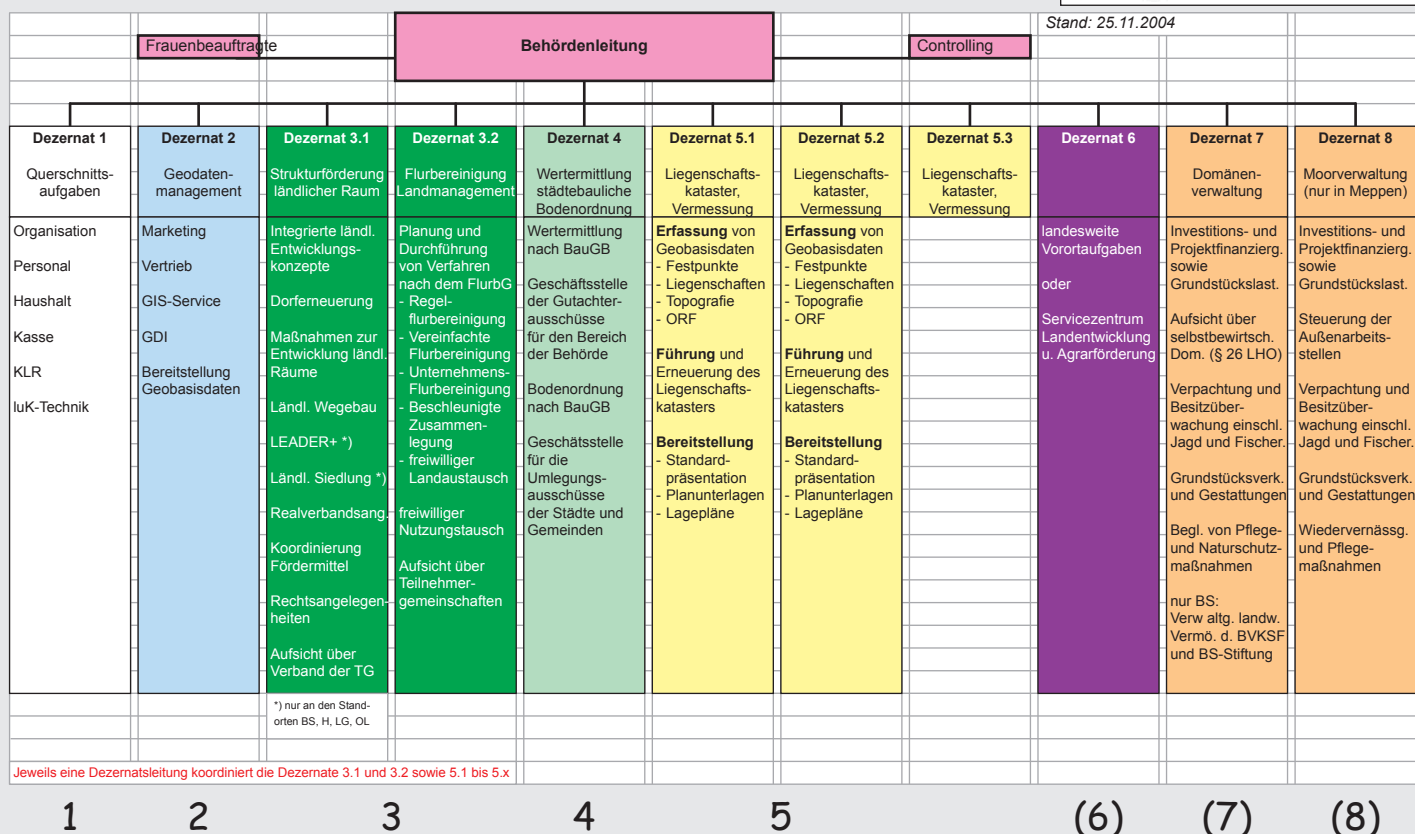


Abb. 7: Organigramm der GLL

Seit 2005 spricht man in vier Ebenen von:

- Behördenleiter/in
- Dezernatsleiter/in
- Team- bzw. Projektleiter/in
- Produktverantwortliche/r

Und in der Außenwirkung ist bei Schriftstücken der Unterschriftzusatz »im Auftrag« abgeschafft worden; jeder unterschreibt mit dem Namen »pur«, so wie es die »Landentwicklung« bereits seit 1998 praktizierte. Dort gibt es in der Führungshierarchie anstelle des Teamleiters den »Projektleiter«.

2.4 Gutachterausschüsse von 47 auf 14 reduziert

Seit 1961, also 44 Jahre, war die regionale Zuständigkeit der Gutachterausschüsse in Niedersachsen auf Landkreise und kreisfreie Städte abgestimmt. Im Zuge der »2005er-Verwaltungsreform« ist ihr Zuschnitt den neuen GLLs angepasst worden, wodurch die Zahl von 47 auf 14 sank. Die regionalen Zuständigkeiten der Gutachterausschüsse sind also seit 2005 deckungsgleich mit denen der GLL (siehe Abb. 4).

Der Obere Gutachterausschuss, zuständig für zentrale Entwicklungen im Land und Obergutachten, ist unangestastet geblieben. Sein Sitz ist nach wie vor Oldenburg, angegliedert an die GLL Oldenburg, mit Zuständigkeit für Gesamt-Niedersachsen.

2.5 Abbau von 6.700 Stellen in fünf Jahren – Einstellungsstopp

Als schärfste Reformmaßnahme ist zweifellos der angestrebte Abbau von 6.700 Stellen in der niedersächsischen Landesverwaltung insgesamt in einem Zeitraum von fünf Jahren anzusehen. Auf die Vermessungs- und Katasterverwaltung sind 500 (exakt 504) Stellen heruntergebrochen worden, auf die Landentwicklung rund 175.

Da der normale Ruhestand bzw. der vorgezogene Altersruhestand dieses hohe Einsparziel nicht erbringt und Entlassungen nicht möglich sind bzw. vermieden werden sollen, hat das Land Niedersachsen einen Einstellungsstopp bis 2009 erlassen und zusätzlich eine Sonderaktion laufen lassen, abgekürzt die »109er-Regelung« genannt. Dabei hat das Land von der Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gemäß § 109 des Nds. Beamtengesetzes Gebrauch gemacht, und zwar auf Antrag bei Beamten ab einer Altersgrenze von 55 Jahren, später

50 Jahren. Von dieser Aktion, die vom 31.12.2004 bis zum 31.12.2005 lief, haben im »Kataster« 175 beamtete Kräfte Gebrauch gemacht, in der »Landentwicklung« 47.

Tarifvertragskräften ist ebenfalls eine vorzeitige Verrentung unter strengen Voraussetzungen angeboten worden, die allerdings in den GLL von keinem Tarifbeschäftigten erfüllt werden konnten.

Zur Förderung der Einsparziele hat die Landesverwaltung eine interne Arbeitsvermittlung eingerichtet, Jobbörse genannt. In dieser Jobbörse werden alle Bediensteten geführt, deren Stellen künftig wegfallen sollen, kurz »Stellen mit kw-Vermerk« genannt, und zu besetzende Arbeitsstellen. Die »kw-Vermerke« sind unter Berücksichtigung von Sozialpunkten und mit Beteiligung der Personalvertretung, der Frauenbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretung ausgesprochen worden. Für Personen auf Stellen mit kw-Vermerk werden landesweit Stellen angeboten und vermittelt. Erste Priorität hat dabei der Erhalt des Dienstortes.

Betriebsbedingte Kündigungen hat es nicht gegeben, desgleichen keine Versetzungen gegen den Willen des Bediensteten über den Behördenbereich hinaus.

2.6 Mehr Liegenschaftsvermessungen an ÖbVI

Der Reformmaxime folgend »so wenig Staat wie möglich« entschied das Niedersächsische Kabinett, Grundstücks- und Gebäudevermessungen vermehrt auf Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure zu verlagern. Im Landesschnitt wurden diese Liegenschaftsvermessungen im Jahr 2004 zu je 50 Prozent von Katasterämtern und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) durchgeführt. Innerhalb von fünf Jahren werden nun weitere 25 Prozent auf ÖbVI verlagert, so dass nach 2009 die Verwaltung 25 Prozent der Aufträge ausführen wird, die ÖbVI insgesamt 75 Prozent. Diese auf fünf Jahre angelegte Aufgabenverlagerung korrespondiert in etwa mit dem Ausscheiden von Bediensteten. Das Land geht diesen Schritt der Aufgabenverlagerung, obwohl die 1996 landesweit eingeführte Kosten-Leistungs-Rechnung zeigt, dass die Liegenschaftsvermessungen (bei gleicher Kostenordnung wie für die ÖbVI) kostendeckend bearbeitet werden.

Verständlich und nachvollziehbar ist diese Entscheidung aber aus der Sicht des Kostenrisikos, das der Staat trägt, wenn Vermessungsaufträge ausbleiben würden, das Personal aber weiter zu bezahlen ist. Die ÖbVI begrüßen diese Aufgabenverlagerung, auch Teilprivatisierung genannt, sehr; sie haben aber bereits erkannt, dass das Auftragsvolumen bei Vermessungen insgesamt zurückgegangen ist. Darüber hinaus hat der technische Fortschritt (GPS, GIS usw.) Arbeitsplätze wegrationalisiert, so

dass sich der Auftrags- und Arbeitszuwachs bei den ÖbVI in Grenzen hält, zum Teil sogar abgenommen hat. Dazu trägt auch bei, dass im Zuge der Verwaltungsreform politisch entschieden wurde Flurbereinigungsvermessungen ab 2005 verstärkt bei den GLL durchführen zu lassen. Dies erscheint sinnvoll, da es sich um Aufgabenerledigung innerhalb einer Behörde handelt.

2.7 Agrarförderung jetzt durch Landwirtschaftskammer

Die Ämter für Agrarstruktur haben im Rahmen der Verwaltungsreform die »Agrarförderung« an die Landwirtschaftskammer abgegeben und damit rund ein Drittel des Personals.

Hinzugekommen sind im Gegenzug Aufgaben der ehemaligen Bezirksregierungen (als Obere Flurbereinigungsbehörde, die abgeschafft worden ist), wie z.B. Leader, ILEK, ReM, Widersprüche sowie Zuständigkeiten im Bereich Plangenehmigungen im Zuge der Flurbereinigung.

3 Fazit nach drei Jahren

Die vier unter dem Dach »GLL« zusammengeführten Verwaltungen erfüllen ihren in einigen Bereichen reduzierten Auftrag nach wie vor.

Die Bürger, die Kunden und die Region erhalten unverändert die gewohnt guten Leistungen.

Synergien, also Einsparungen durch Zusammenwirken, zeigen sich insbesondere bei Querschnittsaufgaben (Personal, Haushalt, Ausbildung, Controlling, ...) und bei Flurbereinigungsvermessungen.

Eine organisatorische Besonderheit ist die Tatsache, dass die 14 GLLs zwei Dienstherren haben, den Innenminister (MI) und den Landwirtschaftsminister (ML), parallel zwei Haushalte führen – und umgekehrt zwei Ministerien für die GLL-Behörden zuständig sind.

Anschrift des Autors

Klaus Kertscher
GLL Osnabrück
Mercatorstraße 4, 49080 Osnabrück
klaus.kertscher@gll-os.niedersachsen.de