

*Mitteilung des Senats vom 26. Oktober 2004*

*Zusammenlegung innenpolitischer Einrichtungen Bremens und Niedersachsens*

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat unter Drucksache 16/402 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Welches Ziel verfolgt der Senat im Hinblick auf die Zusammenlegung der statistischen Landesämter Bremen und Niedersachsen, und welchen Planungsstand (auch hinsichtlich des Standorts) hat das Projekt erreicht?

Die Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft enthält für den Bereich Inneres die Zielsetzung, die Zusammenarbeit der statistischen Landesämter Bremen und Niedersachsen erheblich zu verstärken und durch Zusammenlegung mit dem niedersächsischen Landesamt eine wesentliche Einsparung von bremischen Haushaltsmitteln zu erreichen. Niedersachsen strebt seinerseits – ebenfalls mit der Erwartung von Kosteneinsparungen – eine Intensivierung der Zusammenarbeit der beiden Statistischen Landesämter an.

Die niedersächsische Landesregierung und der Senat der Freien Hansestadt Bremen haben daraufhin in ihrer gemeinsamen Sitzung am 11. November 2003 die Einsetzung einer länderübergreifenden Lenkungsgruppe beschlossen und diese beauftragt, ein Konzept für die Zusammenlegung der statistischen Landesämter zu erstellen. Ziel ist, die statistischen Landesämter Bremen und Niedersachsen zu einem modernen Dienstleistungszentrum zu entwickeln. Es soll vorrangig die sich aus Gesetz, Verordnung oder Vereinbarung verbindlich ergebenden Verpflichtungen zur Durchführung von EU-, Bundes- und Landesstatistiken erfüllen. Daneben soll es im Rahmen verfügbarer Ressourcen statistische Arbeiten für die beiden Landesregierungen und Parlamente, für Wissenschaft, Wirtschaft und andere Statistiknutzende erledigen.

Die Überlegungen zur Zusammenlegung der statistischen Landesämter stützen sich insbesondere auf die im November 2002 vorgelegten „Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland“. Zur Senkung der Ausgaben für Statistik empfehlen die Rechnungshöfe u. a. eine Zusammenfassung von Ämtern. Sie stellen fest: Je größer die Einwohnerzahl ist, für die ein statistisches Landesamt zuständig ist, desto einwohnerbezogen ausgabengünstiger ist es. Die Zusammenfassung von statistischen Ämtern führt zu Einsparungen bei den Fixkosten. Weitere Einsparungen lassen sich durch eine zentralisierte Erledigung von Teilaufgaben bei der Durchführung von Statistiken erzielen, ohne dass auf länderspezifische Auswertungen verzichtet werden muss.

Außer in Niedersachsen und Bremen gibt es auch in anderen Ländern Bestrebungen, statistische Landesämter zusammenzulegen oder zu einer anderen Form institutionalisierter Zusammenarbeit zu kommen; zum Teil sind diese Überlegungen bereits umgesetzt worden. Derzeit ergibt sich folgender Sachstand:

- Das gemeinsame statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein hat am 1. Januar 2004 seine Arbeit aufgenommen. Es hat seinen Sitz in Hamburg mit Standorten in Hamburg und Kiel und übernimmt alle Auf-

gaben der bisherigen statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein.

- Im Rahmen der „Initiative Mitteldeutschland“ haben die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Bildung eines „Mitteldeutschen Verbundes Statistischer Landesämter“ beschlossen.
- Die Länder Brandenburg und Berlin prüfen derzeit die Einrichtung eines gemeinsamen statistischen Amtes.
- Die zwischen den statistischen Landesämtern Hessens, des Saarlandes und Rheinland-Pfalz seit Jahren bestehenden Kontakte zur Intensivierung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Statistik werden fortgesetzt. Zwischen den Ämtern von Hessen und Rheinland-Pfalz wird seit 2004 eine Zusammenarbeit bei der Produktion von Druckerzeugnissen praktiziert. In der Prüfung befindet sich ferner die Übernahme von Programmen für ein Internetportal „Gewerbemeldungen“, für ein Informationssystem auf der Basis von Einzeldaten und für die Eingangs- und Ausgangslogistik bei der Erhebung und Verarbeitung statistischer Daten sowie eine Zusammenarbeit bei Aus- und Fortbildungsmaßnahmen.

Nach den Vorstellungen der niedersächsischen Landesregierung und des Senats sollen die statistischen Landesämter Niedersachsen und Bremen – vorbehaltlich der noch im Einzelnen zu gestaltenden Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Struktur – zu einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts fusionieren.

In dieser Form und Größe wird es sich um die erste von Bremen und Niedersachsen gemeinsam getragene Einrichtung handeln. Auch im Hinblick auf mögliche weitere Kooperationen in anderen Aufgabenfelder stimmen die Landesregierungen darin überein, dass ein angemessener Interessenausgleich zwischen den Ländern erforderlich ist und beide Länder nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch bezüglich einer effizienten Aufgabenwahrnehmung an beiden Standorten Vorteile aus der Kooperation erzielen können. Vor diesem Hintergrund haben sich die Landesregierungen darauf verständigt, den Sitz der geplanten Anstalt in Bremen zu begründen und dies mit einer entsprechend bedeutsamen Aufgabenzuweisung für den Standort Bremen zu verbinden. Dies wird auch eine verstärkte Personalausstattung zur Folge haben.

Das von der Lenkungsgruppe nach diesen Leitlinien zu erarbeitende Umsetzungskonzept sieht vor, dass Bundesstatistiken jeweils für beide Länder grundsätzlich nur noch von einem Standort durchgeführt werden. Die Zuordnung der Statistiken im oben genannten Verteilungsschlüssel ist bereits weitgehend zwischen den statistischen Landesämtern abgestimmt. Gegenwärtig wird das in den Standorten entsprechend erforderliche Personalvolumen ermittelt.

2. Welche Konsequenzen hat die Zusammenlegung der statistischen Landesämter für die Aufgabenerfüllung im Land Bremen, vor allem bezüglich der landes- und kommunalpolitischen Aufgaben der Führung relevanter Statistiken und der Durchführung und Begleitung von Wahlen?

Mit der Zusammenlegung der statistischen Landesämter erfolgt eine Aufgabenneuordnung im Bereich der EU- und Bundesstatistiken, indem bestimmte Statistikgruppen jeweils für beide Länder einem einzelnen Standort zugewiesen werden (vgl. Antwort auf Frage 1). Bisher nehmen beide Landesämter diese einheitlich strukturierten Aufgaben parallel wahr. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die staatliche Statistik zu mehr als 90 % durch EU- und Bundesstatistiken bestimmt wird.

Anders als das niedersächsische Landesamt vollzieht das Landesamt Bremen neben den staatlichen Aufgaben der Erstellung von EU- und Bundes- sowie einzelnen Landesstatistiken auch die Aufgaben eines kommunalstatistischen Amtes für die Stadtgemeinde Bremen. Allerdings wird die Kommunalstatistik nicht gesondert durchgeführt, sondern die im Rahmen der EU-, Bundes- und Landesstatistiken vom Landesamt erhobenen Daten werden in dem zuständigen Fachbereich zusätzlich für kleinräumigere kommunale Bezugsgrößen aufbereitet. Die kommunalstatistischen Aufgaben sind in die am staatlichen Aufgabenvollzug orientierten statistischen Fachbereiche des Landesamtes integriert und nicht selbständig ausgewiesen.

Durch die integrierte Durchführung von EU-, Bundes- und Landesstatistiken mit der Kommunalstatistik entstehen erhebliche Synergieeffekte, die auch bei einer Zusammenlegung der beiden statistischen Landesämter erhalten bleiben sollen. Aus diesem Grunde ist beabsichtigt, die kommunalstatistischen Aufgaben für die Stadtgemeinde Bremen dem neuen Dienstleistungszentrum zu übertragen.

Dies gilt grundsätzlich auch für die Aufgaben im Bereich der Wahlen. Für einzelne Aufgaben, die – wie z. B. die Briefwahl oder die Ausgabe von Wahlscheinen – mit hohem Publikumsverkehr einhergehen, wird eine Verlagerung in die auf Bürgerserviceaufgaben spezialisierte Präsenzverwaltung der BürgerServiceCenter erwogen.

3. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Beschäftigten des statistischen Landesamts Bremen?

Entsprechend dem gemeinsamen Beschluss der Landesregierungen vom 11. November 2003 ist vorgesehen, die Beschäftigten des statistischen Landesamtes Bremen ebenso wie die des niedersächsischen Amtes unter Wahrung ihrer Besitzstände in die gemeinsame Anstalt zu überführen. Die nähere Ausgestaltung wird im Staatsvertrag geregelt und gegenwärtig von der Lenkungsgruppe erarbeitet.

Infolge der Aufgabenneuordnung wird sich der Aufgabenzuschnitt für die Beschäftigten verändern.

4. Wie stellen sich realistische Kostenberechnungen im Vergleich zum heutigen Kostenstand dar?

Wie bereits in der Antwort auf Frage 1 dargelegt, kommen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihren Empfehlungen zu dem Ergebnis, dass durch Zusammenlegung von statistischen Landesämtern eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu erzielen ist. Bezugnehmend auf diese Empfehlungen formuliert der niedersächsische Landesrechnungshof in seinem Bericht vom 19. Dezember 2002 wie folgt: „Wir sehen – unbeschadet des damit verbundenen einmaligen Aufwandes – die Wirtschaftlichkeit einer Zusammenlegung von statistischen Landesämtern als nachgewiesen an. Sie bietet die Möglichkeit zu strukturell wirksamen Entlastungen der Länderhaushalte. Darüber hinaus fördert sie in den ein gemeinsames Amt tragenden Ländern durch steigende Kostentransparenz das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Aufgabenkritik und wirkt so tendenziell weiter Kosten senkend.“

Das von der Lenkungsgruppe vorzulegende Umsetzungskonzept wird eine konkrete Kostenabschätzung enthalten. Die Ermittlung der Kosten und der fusionsbedingten Einsparungen dauert noch an.

5. Welche Ziele verfolgt der Senat im Hinblick auf die Zusammenlegung der Landesämter für Verfassungsschutz, und welchen Planungsstand (auch hinsichtlich des Standorts) hat das Projekt erreicht?

Nach der geltenden Koalitionsvereinbarung wird eine engere Zusammenarbeit des bremischen Landesamtes für Verfassungsschutz mit dem niedersächsischen Landesamt auf der Grundlage einer Harmonisierung der Landesgesetze angestrebt. Das betrifft einerseits eine Novellierung des bestehenden Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Bremen, nachdem andererseits das niedersächsische Verfassungsschutzgesetz erst kürzlich mit Wirkung zum 3. Februar 2004 grundlegend geändert worden ist. Der Senator für Inneres und Sport wird in Kürze einen am niedersächsischen Gesetz orientierten Gesetzentwurf vorlegen.

Darüber hinaus ist der Senator für Inneres und Sport in die durch die islamistischen Terroranschläge ausgelöste bundesweite Diskussion über die Verbesserung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden insgesamt eingebunden. Dazu gehören auch Überlegungen zur Organisation der Landesämter für Verfassungsschutz. Zuletzt hat sich die Konferenz der Innenminister- und senatoren der norddeutschen Küstenländer auf ihrer Sitzung am 22. September 2004 mit dieser Frage befasst. Im Ergebnis wird dem weiteren Ausbau des bestehenden Verfassungsschutzverbundes der Vorrang vor einer Zusammenlegung von Landesämtern gegeben.

Als jüngstes Beispiel verstärkter Kooperation zwischen den Landesämtern ist die durch Verwaltungsvereinbarung am 2. Juli 2004 beschlossene technische Zusammenarbeit mit Niedersachsen und Sachsen-Anhalt bei der Durchführung von Maßnahmen nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses anzuführen.

6. Welche gesetzlichen Veränderungen auf welchen Ebenen wären nötig, um eine Fusion zu ermöglichen?

Die Zusammenlegung der Landesämter für Verfassungsschutz würde den Abschluss eines Staatsvertrages mit Niedersachsen erfordern. In diesem wären u. a. sämtliche Fragen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung sowie zur parlamentarischen Kontrolle zu regeln.

Zu prüfen wäre darüber hinaus, ob eine entsprechende Ämterfusion mit § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz in Einklang stünde. Diese Vorschrift geht nach ihrem Wortlaut davon aus, dass jedes Land eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes unterhält.

7. Welche Folgen hätte eine Fusion für die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes, vor allem bezüglich der Zuständigkeit der Parlamentarier/-innen in besonders geschützten Bereichen für das Hoheitsgebiet des jeweils anderen Bundeslandes?

Die parlamentarische Kontrolle kann sich nur auf die Aufgabenwahrnehmung des Verfassungsschutzes im jeweils eigenen Hoheitsgebiet beziehen. Daran könnte auch die Aufgabenwahrnehmung durch ein gemeinsames Amt nichts ändern.

8. Wie stellen sich realistische Kostenberechnungen im Vergleich zum heutigen Kostenstand dar?

Entsprechende Kostenabschätzungen liegen derzeit nicht vor.

9. Welche Ziele verfolgt der Senat im Hinblick auf die Zusammenlegung der Abschiebungshaft mit Niedersachsen, und welchen Planungsstand hat das Projekt erreicht?

Niedersachsen verfügt in Hannover-Langenhagen über eine moderne, zentrale Abschiebehaftanstalt. In fast allen Bundesländern erfolgt die Unterbringung der Abschiebehäftlinge in gesonderten Abschiebehaftanstalten oder in separaten Abteilungen der Justizvollzugsanstalten.

Das Angebot des Landes Niedersachsen würde die Unterbringung von Abschiebehäftlingen aus dem Land Bremen in einer Haftanstalt ermöglichen, die speziell auf die Anforderungen der Inhaftnahme dieses Personenkreises ausgerichtet ist. Die Vorteile der Unterbringung der Häftlinge in der niedersächsischen Haftanstalt beziehen sich nicht nur auf die dort vorherrschenden baulichen Gegebenheiten, sondern auch auf die Unterbringung und Betreuung der Häftlinge. Die weiblichen Häftlinge sind in der Haftanstalt Hannover-Langenhagen in einem separaten Trakt untergebracht und werden ausschließlich durch weibliche Bedienstete versorgt. Es steht für alle Häftlinge ständig ein Arzt der JVA Hameln zur Verfügung. Die soziale Betreuung ist umfassend gewährleistet.

Die bisher in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erfolgende Unterbringung in Einrichtungen des Polizeigewahrsams könnte so auf ein bis zwei Tage reduziert werden und würde zu einer spürbaren Entlastung der Polizei führen.

Es haben erste Gespräche auf Fachebene über die Konditionen für eine Zusammenarbeit stattgefunden. Zurzeit werden die durch die Herausnahme des Abschiebegegewahrsams aus der Organisation des Polizeigewahrsams möglichen Kosteneinsparungen ermittelt. Eine endgültige Entscheidung ist noch nicht getroffen worden.

10. Welche Konsequenzen hätte eine Verlegung der Abschiebungshaft nach Niedersachsen, vor allem im Hinblick auf die Betreuung der Abschiebungshäftlinge durch ihre Familien, durch Anwälte und Betreuungsorganisationen?

Das Verfahren würde im Falle einer Verlagerung so ausgestaltet, dass die Abschiebehäftlinge nach Anordnung der Haft durch das Amtsgericht Bremen bzw. Bremerhaven nach Hannover überstellt würden. Die Situation der in der niedersächsischen Abschiebehaftanstalt untergebrachten bremischen Abschiebehäftlinge wäre vergleichbar mit der Situation der Abschiebehäftlinge in den Flächenländern, die regelmäßig in zentralen Abschiebehaftanstalten untergebracht sind.

11. Wie stellen sich realistische Kostenberechnungen im Vergleich zum heutigen Kostenstand dar?

Wie bei der Antwort auf Frage 10 dargestellt, werden gegenwärtig die finanziellen Auswirkungen einer Verlagerung der Abschiebehaft nach Niedersachsen geprüft; abschließende Ergebnisse liegen noch nicht vor.

12. Wo sieht der Senat die Grenzen des Aufgebens eigener Zuständigkeiten und die darin enthaltenen Gefahren im Hinblick auf die Bewahrung der Selbständigkeit Bremens?

Kooperation ist Chance, nicht Gefahr. Die Freie Hansestadt Bremen hat stets die Zusammenarbeit mit den Nachbarn gesucht. Die Gründung Bremerhavens durch Bürgermeister Smidt im Jahre 1827 ist das für Bremens Zukunft entscheidend gewordene Resultat einer geglückten Kooperation mit dem Königreich Hannover gewesen. Erinnert sei an die 1829 begründete justizielle Zusammenarbeit mit den Hansestädten Lübeck und Hamburg im Gemeinschaftlichen Oberappellationsgericht in Lübeck, die 1879 im Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg fortgeführt wurde und erst 1945 endete. Der noch weiterhin gültige Staatsvertrag über eine Gemeinschaftsarbeit zwischen Bremen und Preußen von 1930 diente dem Ziel, das Wirtschaftsgebiet an der Unterweser durch Zusammenwirken der beiden Länder einheitlich zu erschließen, zu entfalten und zu verwalten. Auch nach der Wiederbegründung eines eigenständigen Landes Bremen im Jahr 1947 ist Kooperation prägendes Element bremischer Staatstätigkeit geblieben. Im System des kooperativen Föderalismus ist Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Ländern und dem Bund auf der politischen Ebene eine Selbstverständlichkeit. In Exekutive und Legislative ist Zusammenarbeit speziell mit dem Nachbarland Niedersachsen selbstverständliche Realität. Die bremische Wasserschutzpolizei übernimmt Polizeiaufgaben auf niedersächsischem Hoheitsgebiet. Niedersachsen und Bremen kooperieren im Bergwesen oder der Landesvermessung. Jüngstes Resultat der Zusammenarbeit in der Judikative war die Gründung des Gemeinsamen Landessozialgerichts. Im Strafvollzug hat sich die Vollzugsgemeinschaft mit Niedersachsen bewährt. In der Ausbildung der Juristen kooperiert Bremen mit Hamburg und Schleswig-Holstein, in der Fortbildung mit Niedersachsen.

Keine dieser nur beispielhaft genannten Formen der Kooperation führt zu einem Aufgeben eigener bremischer Zuständigkeiten dahingehend, dass die Verantwortung des Landes für die betreffenden Fachaufgaben abgeschnitten wird.

Bremen nimmt seine Kompetenzen als selbständiges Land der Bundesrepublik Deutschland wahr. Es ist ihm unbenommen, dies unter Berücksichtigung seiner eigenen Interessen im Zusammenwirken mit anderen Ländern zu tun. Kooperation schwächt Bremen nicht und gefährdet vollends nicht seine Selbständigkeit. Im Gegenteil beweist sie, dass Bremen ein Partner für andere Länder ist, mit dem gemeinsame Aufgaben zum Vorteil der Beteiligten erledigt werden können.

Der Senat sieht daher in der Kooperation mit anderen Ländern und den darin liegenden wirtschaftlichen Potentialen keine Gefahr, sondern eine Chance zur Stärkung der Selbständigkeit Bremens.