

Erwin Schleberger
Regierungspräsident a.D.

10. Dezember 1999

Herrn Landtagspräsident
Ulrich Schmidt
Platz des Landtags 1
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Betr.: 2. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
Bezug: Ihr Schreiben vom 16.11.1999 - II.1.F.1 -

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Anhörung vor dem Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform und dem Ausschuss für Kommunalpolitik am Mittwoch, dem 12.01.2000, lege ich als geladener Sachverständiger die erbetene Stellungnahme vor.

Vorab möchte ich bemerken, dass sich diese Stellungnahme auf langjährige Erfahrungen in drei Bezirksregierungen des Landes, in einer Landesoberbehörde und in einer Landeseinrichtung während einer insgesamt 40-jährigen Dienstzeit stützt. Sie ist mit niemandem abgestimmt und gibt ausschließlich meine eigene Meinung zu den gestellten Fragen wieder.

...

Schwerpunkte des zweiten Modernisierungsgesetzes sind der Erhalt der Landschaftsverbände als Kommunalverbände mit verändertem Aufgabenzuschnitt und die Stärkung der Bündelungsbehörde Bezirksregierung mit verstärkten Kompetenzen des die Bündelungsbehörde begleitenden Regionalrats.

1. Kommunalverband Westfalen-Lippe

Der Erhalt der bisherigen Landschaftsverbände als Kommunalverbände mit einer Konzentration der Aufgaben auf die Bereiche landschaftliche Kulturpflege, Kommunalwirtschaft und großräumige soziale Aufgaben (Sonderkrankenhäuser, spezielle Formen von Sonderschulen etc.) stellt eine wesentliche Verbesserung der bisherigen Reformüberlegungen in diesem Bereich dar. Sie stellt sicher, dass sich das Land in seiner kulturellen Vielfalt in den Regionen Westfalen-Lippe und Rheinland weiter entwickeln kann. Das wird der gemeinschaftsstiftenden regionalen Identität in diesen Großräumen zugute kommen. Das wird Wirtschaft und allgemeine Entwicklung nachhaltig fördern. Bei einem Wegfall der bisherigen Landschaftsverbände wäre das Wegbrechen vieler wichtiger Aktivitäten in den Großräumen zu befürchten. Gewachsene und bewährte Traditionen würden aufgegeben. Auch die Übernahme des Straßenbaus als originär staatliche Aufgabe auf die Bündelungsbehörde Bezirksregierung ist konsequent und notwendig. Zur Abgrenzung in der Übernahme dieser Aufgabe auf die Bündelungsbehörde Bezirksregierung nehme ich an anderer Stelle Stellung (Seite 5).

2. Bündelungsbehörde Bezirksregierung (Staatliche Regionaldirektion)

Ein großes Land wie Nordrhein-Westfalen mit 18 Mio. Einwohnern braucht starke Bündelungsbehörden.

Die Bündelungsbehörde wirkt verwaltungsvereinfachend, Bürokratie abbauend, Verwaltungsverfahren verkürzend, ausgewogene Entscheidungen in komplexen Fällen erleichternd, kostensparend, Kontinuität, Verlässlichkeit, Professionalität und Sachlichkeit in der Verwaltung fördernd. Sie wirkt Fachbruderschaften entgegen. Sie verhindert "Einäugigkeit" bei der Beurteilung von schwierigen und komplexen Verwaltungsvorgängen. Sie steht für eine Gesamtsicht bei schwierigen Problemlösungen. Diese großen, überzeugenden Vorteile sind hingegen nur zu erreichen, wenn die Bündelungsbehörde als solche wirken kann, wenn ihre Vorzüge umfassend zur Geltung gebracht werden können. Dazu sind folgende Grundsätze zu beachten:

1. Durchhalten des Gebietsgrundsatzes (Problem der Vorortzuständigkeiten)
2. Gewährleistung der Einheit der Verwaltungsführung
3. Optimale Betriebsgrößen
4. Regionalrat
5. Bezeichnung der Bündelungsbehörde

1. Gebietsgrundsatz

Das Ziel, Sonderbehörden aufzulösen und in die allgemeine Bündelungsbehörden zu integrieren, ist nachhaltig zu unterstützen. Sonderbehörden tendieren nach ihrem Selbstverständnis und nach den Erwartungen, die die Fachminister an sie richten, zu einer einseitigen, weil nur auf bestimmte Fachfragen konzentrierten Sicht der Probleme (Einäugigkeit, Fachbruderschaften). In ihren Feldern neigen sie zu einer permanenten Verfeinerung und Verdichtung von Regelungen und wirken dadurch extrem Bürokratie fördernd und Verwaltungsverfahren erschwerend und verlängernd.

Geboten ist die Eingliederung von Sonderbehörden immer dann, wenn es in den entsprechenden Verwaltungsbereichen beachtliche Abstimmungsbedarfe mit anderen Aufgaben gibt. Das ist z. B. bei der Straßenplanung und beim Straßenbau (Wasserbau, Abfall- und Abwasserplanung, Bauleitplanung, allgemeine Regionalplanung), bei der Agrarverwaltung (Landschafts- und Naturschutz, Abfallanlagen, Wasserbau, Bauplanung) und bei der Bergverwaltung (Arbeitsschutz, Immissionsschutz, Regionalplanung, Wasserbau, Wasserwirtschaft, Bauleitplanung, Stadtentwicklung*) der Fall.

Gibt es dagegen keine Abstimmungsbedarfe mit anderen wichtigen Aufgabenfeldern in der Bündelungsbehörde, so gibt es bei der Eingliederung von Sonderbehörden zwar auch Synergieeffekte, die sich jedoch ausschließlich auf Kostenersparnisse durch die einheitliche Infrastruktur (Hausverwaltung, Personalverwaltung, Beschaffung, Kraftfahrzeugpool, ADV-Ausstattung u. ä.) beschränken. Das trifft etwa bei der Versorgungsverwaltung, im Versicherungsbereich und ähnlichen Aufgabenfeldern zu. Hier ist die Eingliederung nicht zwingend geboten. Sie kann gleichwohl sinnvoll sein, wenn die Kostenersparnisse erheblich sind. Das muss im Einzelfall durchgerechnet werden.

Die Eingliederung von Sonderbehörden hat nur dann optimale Effekte, wenn sie ohne Bildung von Vorortzuständigkeiten zu realisieren ist. Denn Abstimmungen lassen sich bei Vorortzuständigkeiten optimal nur in der Bündelungsbehörde durchführen, die die Vorortzuständigkeiten hat. Bei allen anderen Bündelungsbehörden sind Querabstimmungen genauso schwierig wie bisher. Deswegen muss im Einzelfall geprüft werden, ob Vorortzuständigkeiten unausweichlich notwendig oder aus wichtigen praktischen Gründen unvermeidbar sind.

*Klammerstichworte zeigen den Querbestimmungsbedarf auf

Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung wegen der Größe und des Gewichts der Aufgaben auf alle Bündelungsbehörden verteilt werden können, oder ob sie bei zwei Bündelungsbehörden (Köln und Münster) zu konzentrieren sind. Es spricht einiges dafür, das gesamten Planfeststellungsverfahren bis zum Planfeststellungsbeschluss und die Straßenplanung auf alle Bündelungsbehörden zu verteilen, den Straßenbau und die Straßenunterhaltung (operativer Teil) hingegen bei den Kommunalverbänden zu belassen. Auf diese Weise wäre eine integrierte Verkehrsplanung in allen Regierungsbezirken gewährleistet. Auf der anderen Seite könnten die Kostenvorteile einer Konzentration der Straßenbauverwaltung in Münster und in Köln erhalten werden.

In anderen Ländern, z. B. Niedersachsen und Baden-Württemberg, sind Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung in die Bündelungsbehörde Bezirksregierung integriert. Die Zuordnung der Aufgaben auf zwei höhere Kommunalverbände, wie in Nordrhein-Westfalen, gibt es in keinem anderen Land. Sie ist ein Ausnahmefall, der sich ausschließlich aus der historischen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen erklärt.

2. Einheit der Verwaltungsführung

Es stellen sich folgende Fragen:

- a) Machen ressortbezogene Abteilungen in der Bündelungsbehörde Sinn?
- b) Welche Folgen hat das Erfordernis des Einvernehmens bei der Bestellung von Abteilungsleitern und Hauptdezernenten?
- c) Was bedeutet eine gespaltene Dienstaufsicht?

...

- Zu a) Die ressortbezogene Abgrenzung von Abteilungen hat nur oberflächlich gesehen Vorteile. Dieser Gedanke geht von der Prämisse aus, dass die Abgrenzung von Geschäftsbereichen in der Landesregierung über lange Zeit unverändert bleibt. Tatsache ist jedoch, dass nach jeder Landtagswahl erneut über die Zahl der Geschäftsbereiche und ihre Abgrenzung zueinander diskutiert und entschieden werden muss. Sie ist abhängig davon, ob Koalitionsregierungen zu bilden sind; sie ist zudem abhängig von der Persönlichkeit der zu berufenden Minister und Ministerinnen.

Dieser Unsicherheitsfaktor darf nicht zu einer Leitlinie für die innere Organisation der Bündelungsbehörde Bezirksregierung gemacht werden. Vielmehr ist die Abgrenzung von Abteilungen ausschließlich nach Fachgesichtspunkten vorzunehmen, die auf Dauer Bestand haben und deswegen Gewähr bieten für Kontinuität und Gleichmäßigkeit in der Verwaltungsführung über lange Zeit.

Ressortbezogene Abteilungen führen zudem leicht dazu, dass der Personaleinsatz und der Personalaustausch über die Abteilungen hinweg (Rotation) leidet oder völlig stagniert. Dies lässt sich am besten an den Erfahrungen ablesen, die in den bisherigen Landschaftsverbänden gemacht worden sind, wo es so gut wie keinen Personalaustausch über die einzelnen Abteilungen hinaus gegeben hat.

- Zu b) Das vorgesehene Einvernehmen bei Bestellung von Abteilungsleitern und Hauptdezernenten mit den jeweiligen Fachministern wirkt gegen die Bestenauslese, die ein tragender Grundsatz des Beamtenrechts ist und führt leicht zu gespaltenen Loyalitäten zwischen der Behördenleitung und dem jeweiligen Fachministerium. Die notwendige

Gesamtsicht der leitenden Dienstkräfte in der Bündelungsbehörde, die Gesamtschau, die sich für alle Angelegenheiten innerhalb des Regierungsbezirks verantwortlich sieht, wird dadurch nicht gefördert, sondern behindert. Das Durchregieren von Fachbeamten aus den Ministerien zu den Fachbeamten in den Bezirksregierungen bis hin zur Ortsebene wird gefördert, damit auch das Befassen mit Einzelfragen durch die Referenten in den Ministerien und die Gefahr der Kopflastigkeit von Ministerien. Es wirkt deswegen Bürokratie fördernd.

Zu c) Am problematischsten für die innere Struktur der Bündelungsbehörde ist die gespaltene Dienstaufsicht. Sie führt dazu, dass der Behördenleiter mit seiner Personalverwaltung nicht die Dienstaufsicht und die Disziplinaraufsicht über alle Dienstkräfte führen kann, die insoweit unmittelbar in der Dienst- und Disziplinaraufsicht den Fachministerien unterstellt sind. Die Bündelungsbehörde kann in diesen Fällen nicht als einheitliche Behörde operieren. Sie ist institutionell daran gehindert.

3. Optimale Betriebsgrößen

Damit ist die Frage nach der Steuerungsfähigkeit der jeweiligen Bündelungsbehörde gestellt. Können Präsident, Vizepräsident und Abteilungsleiter gewährleisten, dass es eine einheitliche Personalplanung und einen einheitlichen Personaleinsatz, die Verfolgung der wichtigsten Verwaltungsziele für das Gebiet der Regierungsbezirke gibt? Ist der notwendige innere und möglichst unkomplizierte Kontakt der Dienstkräfte untereinander sichergestellt? Wie können die Personalräte ihre Aufgaben für die Wahrnehmung der Interessen der Dienstkräfte wahrnehmen?

Nun gibt es keine wissenschaftlich erhärteten Daten für optimale Betriebsgrößen in Landesverwaltungen. Gleichwohl möchte ich nach meiner langjährigen Erfahrung in verschiedenen Bezirksregierungen sagen, dass eine Behörde, die die Größe von etwa 2.000 Dienstkräften deutlich übersteigt, nicht mehr steuerungsfähig ist.

Damit sind mittelbar wiederum Fragen von Vorortzuständigkeiten aufgeworfen.

Damit ist unmittelbar auch die Frage der Auflösung von unteren Landesbehörden und ihrer Eingliederung in die Bündelungsbehörde gestellt.

Vorortzuständigkeiten in den Aufgabenbereichen, die zudem ihren bisherigen Behördenstandort behalten sollen, z.B. die Bergverwaltung in Dortmund (eingegliedert in die Bezirksregierung Arnsberg) oder die Agrarverwaltung in Recklinghausen (eingegliedert in die Bezirksregierung Münster) führen zu Schieflichkeiten in der jeweiligen Zentralbehörde, weil extrem ungleich große und ungleich gewichtige Untereinheiten gebildet werden müssen. Funktionsfähige, als Einheit operierende Behörden können so nicht entstehen. Sie überschreiten bei weitem die optimale Betriebsgröße.

Die Auflösung der unteren Landesbehörden und ihre Eingliederung in die Bündelungsbehörde führt zu einem Rückzug zahlreicher Fachverwaltungen aus der Fläche, zerreißt also altgewachsene Verbindungen zwischen Bürgern und Wirtschaftsunternehmen auf der einen und den jeweiligen Fachbehörden auf der anderen Seite. Sie belastet außerdem die jeweilige Bündelungsbehörde mit Ortsaufgaben und führt zu einer Aufblähung der Zentralbehörde, die weit über die optimale Betriebsgröße hinaus ausgedehnt wird. Das Beibehalten der unteren Landesbehörden, ggfls. an weniger Standorten als bisher, ist deswegen geboten.

4. Regionalrat

Schließlich stellen sich Fragen, die die erweiterte Kompetenz des Regionalrats bei der Bündelungsbehörde betreffen.

Die Bezirksplanungsräte bei den Bezirksregierungen (seit 1976) haben sich in hohem Maße bewährt. Sie können im Vergleich der Bundesländer als die beste Lösung des Gegenstromprinzips in der Regionalplanung (Ausgleich zwischen kommunalen und staatlichen Interessen) angesehen werden. Beachtliche Defizite ihrer bisherigen Kompetenzen liegen indes in der regionalisierten Strukturpolitik und in der Verkehrsplanung. Die verantwortliche Behandlung dieser Themen ist den Bezirksplanungsräten bisher verwehrt. Dies will das zweite Modernisierungsgesetz ändern.

Die Erweiterung der Kompetenzen des Regionalrats (Artikel 10 § 7 Abs. 2 - 4 des Entwurfs) beseitigt diese Schwächen. Regionalisierte Strukturpolitik, die im Land bisher ohne gesetzliche Grundlage aufgebaut worden ist (seit ca. 15 Jahren), wird nun, gesetzlich abgesichert, in die Hand der regionalen Akteure gegeben. Die neue Verantwortung des Regionalrats für die integrierte Verkehrsplanung wird erstmalig eine Gesamtschau der Entwicklung des Bezirks ermöglichen und damit ein bislang bestehendes Defizit beseitigen.

Beides sind wesentliche und wichtige Verbesserungen durch eine Dezentralisierung der Verantwortung im Land.

Überzeugen würden diese Regelungen dann, wenn dem Regionalrat in der regionalisierten Strukturpolitik auch ein eigener Regionalfonds für wichtige strukturwirksame Projekte im jeweiligen Bezirk zugewiesen

würde. Das kann, abgewogen zur Entscheidungshoheit des Landtags und der Landesregierung, zu einer politisch sinnvollen Aufwertung der Entscheidungsbefugnisse der Mitglieder des Regionalrats führen. In der Vergangenheit hat es sich immer wieder als misslich erwiesen, dass die Beratung von strukturwirksamen Förderungsmaßnahmen im Bezirksplanungsrat als ein bloßes Alibi gegenüber Durchgriffsentscheidungen der Fachministerien wirkte.

Der Kompetenzzuwachs des Regionalrats erfordert, dass Entscheidungen weitaus mehr und weitaus häufiger als bisher vor den Sitzungen vorzubereiten, zu erörtern und abzuklären sind. Der Regionalrat muss daher mit Kommissionen arbeiten, die sich ausreichend mit bestimmten Sachfragen befassen können. Ob es allerdings notwendig ist, Kommissionen auf Dauer zu bestellen (so der Entwurf), möchte ich bezweifeln. Sie werden de facto den Status von Ausschüssen bekommen. Das wird auf Dauer zu einer Veränderung des Selbstverständnisses der Regionalräte führen. Sie wachsen mehr und mehr in die Rolle von Regionalparlamenten hinein. Dies kann Kollisionen mit dem Landtag provozieren, die vermieden werden können, wenn Kommissionen jeweils nur befristet für bestimmte Fragen und Fragenkomplexe berufen werden

Zu unterstreichen ist mit dem Gesetzentwurf die Wählbarkeit von Mitgliedern des Regionalrats zu erweitern (Aufgeben der Bindung an die Mitgliedschaft in einer ortskommunalen Vertretung). Fragwürdig ist jedoch die Zulassung von "Sondermitgliedern" im Regionalrat. Damit meine ich die Vertretung von Verbänden des Natur- und Landschaftsschutzes, des Sports und neuerdings von Fraueninteressen. Dies hat sich bereits in der jetzigen Kommission (Vertreter des Naturschutzes und des Sports) nicht bewährt.

4. Bezeichnung der Bündelungsbehörde

Die Bezeichnung "Staatliche Regionalbehörde" ist aus mehreren Gründen problematisch.

Sie wirkt gekünstelt und wird sich deswegen kaum einbürgern. Es ist schon verfehlt, eine große und wichtige Behörde in ihrem Namen als Behörde zu bezeichnen. Das stempelt sie bereits dem Anschein nach negativ als Behörde ab.

Man sollte deswegen an dem bisherigen und bewährten Namen Bezirksregierung festhalten. So haben etwa auch alle Nachbarländer nach Verwaltungsreformen in jüngerer Zeit die bewährten Bezeichnungen beibehalten (Niederlande und Belgien: Provinzen; Frankreich: Departements; Italien: Präfekturen; Polen: Wojwodschaften).

Auch für die Behördenleiter sollten die bisherigen bekannten Bezeichnungen fortgeführt werden. Es wirkt holprig und zeigt kein Gespür für Tradition und verwaltungsgeschichtliche Entwicklungen, den Behördenleiter künftig als "Direktor der Staatlichen Regionalbehörde" zu bezeichnen, während gleichzeitig zahlreiche andere Behörden und Einrichtungen ohne längere Verwaltungstradition Präsidenten als Chefs haben. Es ist daher ein Gebot der politischen Klugheit, an der eingeführten Bezeichnung Regierungspräsidenten festzuhalten.

...

Das sind nur scheinbar Äußerlichkeiten. In Wirklichkeit berühren sie entscheidend Fragen der Akzeptanz der neuen Behörde und der mit ihr verfolgten Modernisierung.

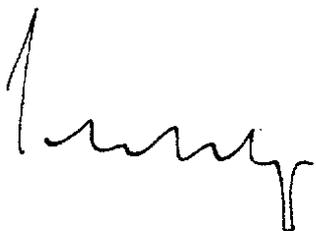
Eine abschließende Bemerkung zu den Zielen des Gesetzentwurfs.

Die Landesregierung hat wiederholt betont, dass ein herausragendes Ziel der Modernisierung die Stärkung der Ortsstufe und der Mittelstufe der Verwaltung durch Dezentralisation und Dekonzentration ist. Die Ministerien als oberste Landesbehörden sollen von Verwaltungs- und Einzelfallentscheidungen entlastet werden.

Der Gesetzentwurf macht Schritte in diese Richtung, nimmt sie jedoch in sehr wichtigen Feldern zum Teil wieder zurück. Dies macht es wohl verständlich, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck aufgekommen ist, das Gesetz führe zu einer Zentralisierung der Verwaltung in der Hand der Landesregierung und sei gerade kein Beispiel für Stärkung von Selbstverwaltung und überzeugende Dekonzentration auf der mittleren Ebene der Verwaltung.

Wenn diese Ziele der Landesregierung bei den Normadressaten überzeugend ankommen sollen, müssen die Schritte auf diesem Weg auch schlüssig und konsequent sein.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials, possibly 'L. Meyer' or similar, written in a cursive script.