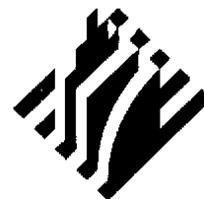


GBM

Gesellschaft für Beratung und
Management im Bauwesen mbH
Kuhne, Reimers und Partner



An den
Präsidenten des Landtags NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf



Essen, den 23.12.1999
Br-Lt_NRW.doc
PL/vdb

Geschäftszeichen: II.1.F
Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie unsere schriftliche Stellungnahme als Vorlage für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden zum zweiten Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung zur weiteren Verwendung.

Mit freundlichen Grüßen

GBM

gez. Dr.-Ing. Jörg Plischka

(nach Diktat verreist)

i.A.

Anlage

Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinator
nach Baustellenverordnung



DIAA

Zertifiziert
durch die Bau-Berufsgenossenschaft
Bayern / Sachsen und DIAA - München

Kruppstraße 82-100, H7/V8
D-45145 Essen

Tel.: 02 01 / 2 45 12-0
Fax: 02 01 / 2 45 12-12

EMAIL: office@gbm-essen.de

HRB Essen 11738

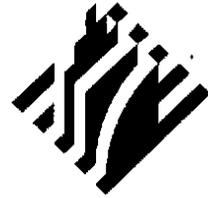
Generalbevollmächtigter:
Prof. Dr.-Ing. Volker Kuhne

Geschäftsführer:
Dr.-Ing. Jörg Plischka,
Dipl.-Ing. Rainer Reimers,
Dipl.-Ing. Wolfgang Schlicht

Bankverbindung

National-Bank AG Essen,
Konto-Nr. 167460
BLZ 36020030

Representative of
Northcroft Ltd.
London, U.K



Beantwortung der Fragen zu Artikel 3 des Fragenkataloges zur Anhörung zum
Zweiten Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-
Westfalen

Unsere Unternehmung war in den Jahren 1992 - 1999 für die Straßenbauverwaltung
des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe tätig. Die Beantwortung der Fragen be-
zieht sich somit auf die dabei gemachten Erfahrungen und Erkenntnisse. Inwieweit
eine Übertragung auf den Landschaftsverband Rheinland möglich ist, kann nicht
abgeschätzt werden.

Frage 1: Gibt es eine sachliche Notwendigkeit, den kommunal organisierten Stra-
ßenbau in Nordrhein-Westfalen (teilweise) zu verstaatlichen?

Keine Stellungnahme.

Frage 2: Inwieweit sind die Teilaufgaben Planung, Bau, Unterhaltung organisato-
risch, finanziell und personell miteinander verflochten

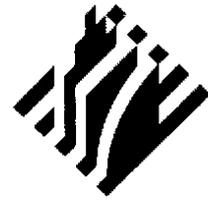
- a) in NRW
- b) in anderen Bundesländern?

Zu a) Beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe sind die o. g. Teilaufgaben
organisatorisch in die Bereiche "Planung" (Bereich 2), Bereich "Bau"
(Bereich 3) und Bereich "Betrieb und Verkehr" (Bereich 4) unterteilt. Diese
Unterteilung wurde u. a. aus Gründen der betriebswirtschaftlichen Kosten-
rechnung gewählt, um eine differenzierte Kostenstellen- und Kostenträ-
gerrechnung aufbauen zu können.

Die Unterteilung in die Bereiche Planung und Bau für die Bearbeitung von
Projekten entspricht einer Aufteilung in gleichnamige Geschäftsfelder ei-
nes privatwirtschaftlichen Ingenieurbüros, das die komplette Bandbreite
der HOAI-Leistungen anbietet.

Bezüglich einer personellen Verflechtung ist festzustellen, dass durch die
Einführung von Teamarbeit bei gleichzeitiger Weiterqualifizierung der



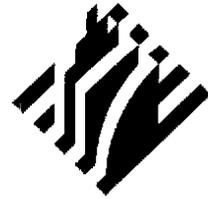


MitarbeiterInnen eine größere Einsatzflexibilität der MitarbeiterInnen und somit eine Personalkapazitätsplanung erreicht wurde, die bereichsübergreifend eine gleichmäßige Auslastung der MitarbeiterInnen gewährleistet.

Inhaltliche Verflechtungen bei eindeutiger Federführung in einem der Bereiche sind bei den folgenden Aufgaben vorhanden.

1. Personalkapazitätsplanung (Bereiche 2 u. 3)
2. Abstimmung von Mitteln für UA III - Fremdleistungen (Bereiche 2 u. 3)
3. Bedarfsplanung (Bereiche 2 u. 4)
4. Planungs- und Bauprogramm, Multiprojektplanung und -steuerung (Bereiche 2, 3 u. 4)
5. Projektplanung, -kontrolle u. -steuerung (Bereiche 2 u. 3)
6. Streckenentwurf (Bereiche 2, 3 u. 4)
7. Ausführungsplanung Strecke / Ausstattung (Bereiche 2, 3 u. 4)
8. Grunderwerb (Bereiche 2, 3 u. 4)
9. Ausschreibung (Bereiche 2, 3 u. 4)
10. Baudisposition (Bereiche 3 u. 4)
11. Bauüberwachung (Bereiche 2, 3 u. 4)
12. Dokumentation / Gewährleistung (Bereiche 3 u. 4)
13. Straßenmanagement (Unter- / Erhaltung) (Bereiche 2, 3 u. 4)
14. Bauleitplanung (Bereiche 2, 3 u. 4)
15. Sonstige Planungen Dritter (Bereiche 2, 3 u. 4)
16. Rechtsangelegenheiten (Bereiche 2, 3 u. 4)

Zu b) In der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSW) sind vergleichbare organisatorische und personelle Verflechtungen vorhanden, die zukünftig durch die angedachte Einführung von Teamarbeit noch verstärkt werden.



Frage 3: In welchem Umfang sind in NRW in der Straßenbauverwaltung bereits betriebswirtschaftliche Managementinstrumente implementiert?

Seit 1992 werden die Grundlagen für betriebswirtschaftliche Managementinstrumente geschaffen:

Eindeutige Aufgabenzuweisung: Zuordnung der operativen Aufgaben zu den Ämtern, Konzentration der strategischen Planung und der Qualitätssicherung bei der Hauptverwaltung.

Durch die Einführung von Projektmanagementmethoden und Teamarbeit findet ein Umdenkungsprozess mit dem Ziel einer ergebnis- und prozessorientierten Bearbeitung der Aufgaben statt.

Seit 1997 wird der Auf- und Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung mit dem Ziel einer ergebnisorientierten Steuerung durch ein flächendeckendes Kontraktmanagement intensivst betrieben.

Aufbauend auf dem im Rahmen des Projektes zur Einführung von Projektmanagement in der gesamten Straßenbauverwaltung eingeführten Aufwandserfassungssystem (beinhaltet die Definition von Leistungsarten und Kostenträgern) wurde im ersten Schritt die Ist-Kostenrechnung mit den Systemen Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung realisiert und eingeführt.

Zurzeit erfolgt die Realisierung und Einführung einer Planungsrechnung bei gleichzeitiger Budgetierung von Projekten.

Frage 4: Empfiehlt es sich, den operativen Straßenbau auf jeden Fall organisatorisch zu verselbständigen z. B. als Landesbetrieb oder kommunale Anstalt?

Diesbezüglich ist keine Empfehlung abzugeben, da es aus unserer Sicht unter den Aspekten Qualität und Wirtschaftlichkeit in erster Linie auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung ankommt und nicht unter welchem "organisatorischen Namensschild" die Aufgaben zu bewältigen sind. Auf jeden Fall sind bzgl. der o. g. Aspekte die Reorganisationsprozesse in



der Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sehr weit fortgeschritten.

Frage 5: Welche Vor- und Nachteile ergäben sich aus dem Wechsel zu einer landesbetriebs- oder eigenbetriebsähnlichen Organisationsform?

Hinsichtlich einer eigenbetriebsähnlichen Organisationsform sind folgende Vor- bzw. Nachteile zu nennen:

Vorteile:

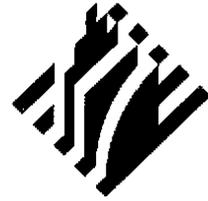
In einer eigenbetriebsähnlichen Organisationsform könnten die betriebswirtschaftlichen Faktoren Wirtschaftlichkeit, Konkurrenzfähigkeit unter der Voraussetzung eindeutiger Eigentümer- und Entscheidungsstrukturen noch intensiver betrachtet werden.

Nachteile:

Die von den Querschnittsabteilungen der Landschaftsverbände für die Fachabteilungen wahrgenommenen Aufgaben müssten in die eigenbetriebsähnliche Organisationsform integriert werden.

Frage 6: Welche Erfahrungen gibt es in anderen Bundesländern mit der dort staatlichen Straßenbauverwaltung?

Für die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSV) wurde durch unser Unternehmen in sehr enger Anlehnung an die Systeme der Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe ein Leistungsartenstrukturplan, eine Kostenträgersystematik und ein Aufwandsfassungssystem entwickelt. Die Einführung dieser Elemente wird 1999 abgeschlossen. Hinsichtlich der angedachten Entwicklung und Einführung betriebswirtschaftlicher und projektbezogener Managementinstrumente in die HSV bilden die in der Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe eingeführten Komponenten die Grundlage, was nicht zuletzt durch einen intensiven Gedankenaustausch beider Verwaltungen dokumentiert wird.



Frage 7: Wie sind diese Verwaltungen organisiert?

Der organisatorische Aufbau der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSVV) besteht aus drei Ebenen.

Ebene 1: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung

Ebene 2: Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen

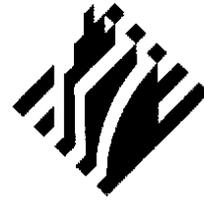
Ebene 3: Ämter für Straßen- und Verkehrswesen

Frage 8: Wie viele Beschäftigte sind dort - bezogen auf das jeweilige Streckennetz - tätig?

Hinsichtlich der Personalbemessung ist nur das Verfahren der Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe bekannt, das aber nur für die Bemessung des UI-Personals auf den Parameter Streckennetzlänge zurückgreift.

Frage 9: Sind die Erfahrungen aus anderen Bundesländern angesichts der sehr unterschiedlichen Größenverhältnisse und Verkehrsdichten (NRW 18 Mio. EW) ohne weiteres vergleichbar?

Grundsätzlich ist festzustellen, dass für eine Personalbemessung die Parameter Qualität, Leistungsstandards und Kosten primär zu betrachten sind und nicht Größenverhältnisse und Verkehrsdichten.



Es werden verschiedene Organisationsmodelle diskutiert:

- a) Eine Verlagerung der gesamten Straßenbauverwaltung auf die Staatlichen Regionaldirektionen in Münster und Köln mit der Vortzuständigkeit für die Bereiche der übrigen Regionaldirektionen,
- b) eine Verlagerung der gesamten Straßenbauverwaltung auf die Staatlichen Regionaldirektionen,
- c) eine Trennung von Straßenplanung (Linienbestimmung, Entwurf, Planfeststellung) - angesiedelt bei den Regionaldirektionen - und Straßenbau/-unterhaltung (operative Aufgabe) - organisiert in zwei Eigenbetrieben, kommunalen Anstalten oder Landesbetrieben.

Frage 10: Welche Vor- und Nachteile hätte eine Trennung zwischen den Aufgaben Planung einerseits sowie Bau und Unterhaltung andererseits?

Die im Modell c) vorgenommene Trennung zwischen Straßenplanung (Linienbestimmung, Entwurf, Planfeststellung) auf der einen und Straßenbau/-unterhaltung (operative Aufgabe) auf der anderen Seite kann nur dann erörtert werden, wenn die verwendeten Begriffe inhaltlich geklärt sind.

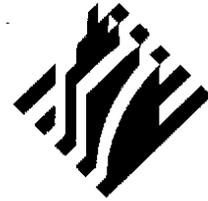
Im Rahmen unserer Tätigkeiten für die Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe mussten die durch die Straßenbauverwaltung originär zu bearbeitenden Projekte im Sinne der operativen Aufgabenwahrnehmung identifiziert werden.

Danach umfasst ein Projekt alle Planungs- und Bauaktivitäten unabhängig davon, ob es sich um Neubau- oder Erhaltungsmaßnahmen handelt. Somit ist jede Baumaßnahme aus den UA II - und den UA I - Programmen ein Projekt.

Hinzu kommt als operativer Aufgabenblock der komplette Unterhaltungsdienst.

Diese Definition der operativen Aufgaben der Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe wurde im Rahmen der Organisationsuntersuchung durch die Fa. Andersen Consulting bestätigt.

Die Straßenplanung ist somit eine der wesentlichen operativen Aufgaben



einer Straßenbauverwaltung, die auch während des eigentlichen Bauprozesses fortgeführt werden muss und eng mit den baubegleitenden Aktivitäten verknüpft ist.

Sollte die Trennung zwischen den Aufgaben Planung einerseits sowie Bau und Unterhaltung andererseits so gemeint sein, dass mit der Schaffung des Baurechts die Planung abgeschlossen ist und danach im Bereich Bau mit der Ausführungsplanung und der Ausschreibung begonnen werden kann, muss festgestellt werden, dass eine derartige Schnittstelle keinesfalls eindeutig ist. Die erheblichen personellen und inhaltlichen Verflechtungen sind der Antwort auf Frage 2a) zu entnehmen.

Eine Trennung zwischen den operativen Aufgabenblöcken Planung und Bau einerseits und Unterhaltung andererseits ist ebenfalls als nicht sinnvoll einzustufen, da die wirtschaftliche Unterhaltung einer Straße wesentlich von der Planung dieser Straße beeinflusst wird. Sollten die jeweiligen Verantwortungen darüber hinaus in unterschiedlichen Organisationen verankert sein, werden bisher vorhandene Synergien verloren gehen.

Frage 11: Welche Vor- und Nachteile bietet die im Gesetzentwurf vorgesehene Konzentration von Straßenplanung, -bau und -unterhaltung bei 2 StRD?

Das dieser Frage zugrunde liegende Organisationsmodell a) entspricht, abgesehen von der Umbenennung "Landschaftsverbände" in "Staatliche Regionaldirektionen", dem bestehenden Aufbau.

In der Begründung zum Artikel 3 § 1 heißt es u. a.:

"Im Sinne von mehr Transparenz tritt an die Stelle des bisherigen Nebeneinanders der Landschaftsverbände und der Bezirksregierungen eine einheitliche Zuständigkeit der Staatlichen Regionaldirektionen im Bereich der regionalen Verkehrsinfrastruktur."

Diese Einschätzung in der Begründung kann nicht geteilt werden, da die Begründung eigentlich den folgenden Wortlaut haben müsste:

"An die Stelle des bisherigen Nebeneinanders der Landschaftsverbände und der Bezirksregierungen tritt das Nebeneinander der Staatlichen Regionaldirektionen in Münster bzw. Köln und den übrigen Staatlichen Regi-



onaldirektionen im Bereich der regionalen Verkehrsinfrastruktur.“
Wie dadurch mehr Transparenz erzeugt und eine einheitliche Zuständigkeit erreicht werden soll, ist nicht nachzuvollziehen.

In der Begründung zum Artikel 3 § 1 heißt es weiterhin:

”Durch die Vernetzung der Straßenbauplanung mit anderen bei den Staatlichen Regionaldirektionen wahrgenommenen staatlichen Aufgaben wie Gebietsentwicklungsplanung, Landschafts-, Natur- und Gewässerschutz entstehen Synergieeffekte.“

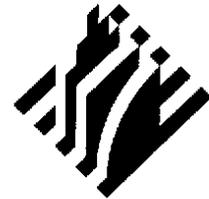
Durch die Tatsache, dass staatliche Aufgaben wie Gebietsentwicklungsplanung, Landschafts-, Natur- und Gewässerschutz und der Straßenbau in den zwei Staatlichen Regionaldirektionen in Münster und Köln vernetzt werden sollen, ist zumindest nicht zwangsläufig von daraus resultierenden Synergieeffekten auszugehen. Synergien können nur dann entstehen und ausgenutzt werden, wenn effiziente Substrukturen im Bereich der Kommunikation und Information aufgebaut werden. Je größer eine streng hierarchisch aufgebaute Organisation ist, desto schwieriger wird es, abteilungsübergreifende Synergien zu erzielen.

Frage 12: Welche Vor- und Nachteile hätte eine Aufteilung der Straßenplanung auf alle StRD?

Diese Frage wird durch die Begründung zum Artikel 3 § 1 ausführlich beantwortet.

Frage 13: Welche Auswirkungen hätte eine Aufteilung der Straßenplanung für Bundesfernstraßen und Landesstraßen auf alle 5 StRD?

Diese Frage wird durch die Begründung zum Artikel 3 § 1 ausführlich beantwortet.



Frage 14: Ist es unter fachlichen und finanziellen Aspekten sinnvoll, die Aufgaben Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung zu trennen und auf verschiedene Aufgabenträger (Land/Kommunen) zu verteilen? Ist eine bestimmte Schnittstelle sachgerecht? Gibt es Erfahrungen mit solchen "Trennmodellen" aus anderen Bundesländern?

Aus unserer Sicht gibt es keine fachlichen Aspekte die eine Trennung der Aufgaben Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung unterstützen. Eine Aufteilung auf verschiedene Aufgabenträger (Land/Kommunen) ist nicht nachvollziehbar.

Frage 15: Wie werden Finanzausstattung und Aufgabenlast des Landes einerseits und der Gemeinden andererseits durch die Verlagerung von Aufgaben im Straßenbau berührt?

Keine Stellungnahme.

Frage 16: Wie hoch sind die voraussichtlichen Kosten einer Umorganisation der Straßenbauverwaltung bzw. in welcher Höhe führt die Neuorganisation zu Kosteneinsparungen? Welche Konsequenzen ergäben sich für die Finanzsituation des Landes und der Gemeinden? Bitte für alle Modelle (s. o.) ausführen.

Keine Stellungnahme.

Frage 17: Die vom Land zu übernehmenden Beschäftigten der Straßenbauverwaltungen der Landschaftsverbände werden zugleich auch von den kommunalen Zusatzversorgungssystemen in das System der Versorgungsanstalten des Bundes und der Länder (VBL) wechseln müssen. Welche einmaligen und laufenden finanziellen Lasten werden auf den Landes-



haushalt infolge des Wechsels der Zusatzversorgungssysteme zukommen (z. B. Ablösezahlung, Erhöhung des Arbeitgeberbeitrages, tarifvertragliche Absicherung eines erhöhten Arbeitnehmerbeitrages)?

Keine Stellungnahme.

Frage 18: Ist angesichts der enormen Mittelverknappung für den Ausbau von Straßen, Radwegen sowie für Straßenunterhaltung nicht eine kommunale Trägerschaft des Straßenbaus besonders wertvoll für die Abstimmung der engen Prioritäten in den Teilregionen bei Beibehaltung bzw. Ergänzung der bestehenden Bauamtskommissionen, die den jeweiligen Straßenbauämtern zugeordnet sind?

Diese Frage ist, unabhängig von der enormen Mittelverknappung für den Ausbau von Straßen, aus den folgenden Gründen eindeutig mit Ja zu beantworten.

Im Rahmen des Multiprojektmanagements wurde eine einheitliche Priorisierung aller Straßenbaumaßnahmen für die unterschiedlichen Titel vorgenommen. Bei Bedarfsplanmaßnahmen und Sonderprogrammen erfolgt dies zentral in Abstimmung mit der Landesregierung mit eindeutigen Prioritäten der Maßnahmen für die einzelnen Bauamtsbezirke. Für die übrigen Titel erfolgt die Priorisierung jeweils nur für die Maßnahmen eines Bauamtes. Die vollständige Prioritätenreihung bildet die Grundlage für eine objektive Entscheidung bei der Verteilung der Ressourcen und den Abstimmungen im Rahmen der Bauamtskommissionssitzungen.

Diese bewährte Vorgehensweise bietet den Vorteil, dass dem der Landesregierung vorbehaltenen Entscheidungsprozess alle notwendigen und sinnvollen Abstimmungsprozesse auf kommunaler Ebene vorgeschaltet sind (Bauamtskommissionen, Fachausschüsse der Landschaftsverbände). Die Interessen der Kommunen werden bestmöglich berücksichtigt und somit eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung erreicht.

Wie bereits zu Frage 3 erläutert erfolgte im Rahmen der Reorganisation der Straßenbauverwaltung eine eindeutige Zuordnung der operativen



Aufgaben zu den Ämtern und die Konzentration der strategischen Planung und der Qualitätssicherung zur Hauptverwaltung. Diesem Ansatz der Dezentralisierung im Sinne der Delegation von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollte konsequenterweise auch im Verhältnis Landesregierung zu Straßenbauverwaltung gefolgt werden, wobei der Landesregierung die strategische Entscheidungskompetenz über die Linie (Abschluss des Linienbestimmungsverfahrens) und die strategischen Planungskompetenzen bezüglich Bedarfsplanabstimmung und Planfeststellungsbeschluss zugewiesen werden müssen, wenn sie nicht schon dort angesiedelt sind. Die Verantwortung für die jeweiligen Entscheidungen liegt somit eindeutig bei der Landesregierung. Wie die Übernahme der Straßenbauverwaltung in eine staatliche Institution diese schon beim Land angesiedelte Verantwortung über das bisherige Maß steigern soll (Begründung zum Artikel 3 § 1) ist nicht nachvollziehbar.

Frage 19: Wie wirken sich die vorgesehenen Regelungen auf die Umsetzung einer integrierten Gesamtverkehrsplanung in NRW aus, die vom Landtag auf Empfehlung der Enquete-Kommission "Zukunft der Mobilität" einstimmig verabschiedet worden ist (Drucksache 12/3246)?

Keine Stellungnahme.

Frage 20: Kann eine Integration von Raum-, Siedlungs-, Umwelt- und Verkehrsplanung durch die vorgeschlagene Lösung erreicht werden? Wo liegen die Vorteile und welche Nachteile werden in diesem Zusammenhang in der Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung gesehen (siehe hierzu auch Artikel 10)?

Keine Stellungnahme.