

Gewerkschaft der  
Versorgungsverwaltung

im Deutschen Beamtenbund



An den  
Herrn Präsidenten  
des Landtags NRW  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
12. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**12/ 3556**

alle Abg.

Günter Wierling  
Landesvorsitzender  
Dorfstr. 99  
48308 Senden  
Tel.: 02598 - 535 pr.  
0251/491 - 482 die.

Senden, den 29.12.1999

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung  
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 12/4320

Stellungnahme der GdV zur öffentlichen Anhörung vom 12. bis  
14.01.2000

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

nach den Beschlüssen des Landeskabinetts zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen war und ist die Sorge groß, dass in Zukunft eine erhebliche Lücke zwischen den sozialpolitischen Anforderungen und einer verantwortungsbewussten Aufgabenwahrnehmung klafft.

Auslöser war der Referentenentwurf „Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesregierung, nach dem die Versorgungsverwaltung als wichtige staatliche Behörde, die soziale Aufgaben für die Menschen in Nordrhein-Westfalen wahrnimmt aufgegeben und lediglich als Abteilung in die so genannte „Staatliche Regionaldirektion“ in Münster auf mittlerer Verwaltungsebene untergeordnet werden soll.

Nachdem nunmehr der Gesetzesentwurf eines „Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“ von der Landesregierung in den Landtag eingebracht wurde, bleibt festzuhalten, dass sich hinsichtlich der Zukunft



Bankverbindung:

Bank für Beamte und Angestellte e.G. · Dortmund · Kto.-Nr. 7 016 050 101 · (BLZ 441 600 14)

der Versorgungsverwaltung, bestehend aus dem Landesversorgungsamt, 11 Versorgungsämtern, der Landesstelle Unna-Massen und 2 Kurkliniken, keinerlei Korrekturen gegenüber dem Referentenentwurf ergeben haben.

Und das vor dem Hintergrund zahlreicher und gleich lautender Hinweise aus den unterschiedlichen Bereichen der Politik, Verwaltung, Verbände, Personal- und Interessenvertretungen und Gewerkschaften.

Auch der von der Landesregierung in Verantwortung des Herrn Ministerpräsidenten Wolfgang Clement dem Landtag zur Entscheidung vorgelegte **Gesetzesentwurf zur Sozialverwaltung** (vgl. Art. 1 § 5 des 2. ModernG) ist

- **verfassungs- und rechtswidrig** und wird vor der deutschen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit keinen Bestand haben, weil Verstöße gegen geltendes Bundesrecht vorliegen,
- **pflichtvergessen**, weil die sozialen Verpflichtungen gegenüber den Menschen in den Hintergrund treten müssen und kleiner geschrieben werden als z.B. Arbeitsschutz und Umwelt,
- **altmodisch**, weil für den Bürger undurchschaubare willkürlich zusammengewürfelte Mammutbehörden mit bald 10.000 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus dem Boden gestampft werden.

#### I.

Die beabsichtigte Reformmaßnahme ist mit den bestehenden bundesgesetzlichen Bestimmungen (Gesetz über die Errichtung der Kriegsopferversorgung vom 12.5.1951 in der Fassung vom 24.7.1972) **nicht vereinbar und damit rechtswidrig.**

Der Verfassungsverstoß ergibt sich aus Art. 30 und 31 des Grundgesetzes, wonach die Länder Bundesrecht zu beachten haben. Die Verfassung verbietet den Ländern auf diesem Wege, Gesetze zu beschließen, die Bundesrecht brechen.

Das Errichtungsgesetz schreibt unmissverständlich vor, dass

- die Versorgung der Kriegsoffer von Versorgungsämtern und Landesversorgungsämtern durchgeführt wird und diese von Ländern als besondere Verwaltungsbehörden zu errichten sind (§ 1),
- die Versorgungsämter den Landesversorgungsämtern und diese den für die Kriegsofferversorgung zuständigen Obersten Landesbehörden unterstehen (§ 3),
- den Regierungen der Länder, in dem nur ein Versorgungsamt vorhanden ist, es überlassen ist, von der Errichtung von Landesversorgungsämtern als besondere Verwaltungsbehörden abzu-  
sehen, wenn dadurch die Rechte des zu betreuenden Personenkreises und die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes mit berücksichtigt werden (§ 7a).

Die Landesregierung glaubt offensichtlich, unter Hinweis auf § 7a des Errichtungsgesetzes die Errichtung der 11 Versorgungsämter in Aachen, Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Köln, Münster, Soest und Wuppertal, sowie das Landesversorgungsamt in Münster aufheben zu dürfen und statt dessen die gesamte Versorgungsverwaltung (einschließl. der Landesstelle Unna-Massen und die Kurkliniken) zusammengefasst nur noch als eine Abteilung mit Außenstellen in die Staatliche Regionaldirektion Münster unterordnen zu können.

Der Entwurf des 2. ModernG ist mit dem Wortlaut und Sinn des § 7a nicht vereinbar.

Ein Verzicht auf das Landesversorgungsamt ist nur unter der Voraussetzung rechtlich haltbar, dass nur ein -landesweit zuständiges- Versorgungsamt verbleibt. Im Rahmen des geplanten Außenstellenmodells würden aber weiterhin 11 „Ämter“ mit jeweils eigenständiger regionaler Zuständigkeit erhalten bleiben.

Die Landesregierung verkennt zudem, dass diese Vorschrift eine Regelung darstellt, die ausschließlich der besonderen Situation der Stadtstaaten (Bremen, Berlin, Hamburg) Rechnung tragen sollte. Bei einem Flächenstaat wie NRW mit noch ca. 200.000 Zahlfällen nach dem Sozialen Entschädigungsrecht, rd. 2,3 Millionen Bestandsfällen nach dem Schwerbehindertengesetz und einer Behördenlandschaft an 11 Standorten verteilt auf ganz Nordrhein-Westfalen sieht der Bundesgesetzgeber die Anwendung des § 7a ausdrücklich nicht vor.

Ganz wesentlich aber ist bei Anwendung des § 7a, dass die verbleibende Verwaltung als besondere Verwaltungsbehörde ausgestaltet ist. Insbesondere wäre das für eine solche Behörde kennzeichnende Gebot in § 3 des Errichtungsgesetzes zu beachten, wonach sowohl die **Dienst-** als auch die **Fachaufsicht** dem Sozialministerium als zuständige oberste Landesbehörde obliegen müsste. Dieses zwingende Gebot wird mit der beabsichtigten Übertragung der Dienstaufsicht in weiten Teilen auf das Innenministerium ebenso unterlaufen.

Zwar hofft die Landesregierung über eine Bundesratsinitiative dieses Gesetz aufheben zu können, dem verweigert allerdings die Bundesregierung (zuletzt unter dem 23. Mai 1999) ihre notwendige Zustimmung. Ganz im Gegenteil wird von der Bundesregierung nach wie vor ausdrücklich bekräftigt, an dem Errichtungsgesetz festhalten zu wollen.

Über all dem schwebt die **Verfassungswidrigkeit**, die sich aus dem Einbringen eines rechtswidrigen Gesetzesentwurfes in die parlamentarische Beratung und Beschlussfassung ergibt.

Nach der Gesetzesvorlage wird zwar -wie es dort wörtlich heißt- bezüglich der Versorgungsverwaltung die „Lockerung bundesrechtlicher Vorgaben verfolgt“, nach bestehendem Recht ist dies aber außerhalb der Kompetenzen der Landesregierung. Auch ein Landesparlament hat hierauf aufgrund föderalistischer Strukturen keine Einflussnahmen. Hier soll der Landtag über eine Gesetzesvorlage

beraten und letztendlich beschließen, deren Verfassungs- und Rechtswidrigkeit durch die Landesparlamentarier nicht abwendbar ist.

Das Einbringen eines verfassungs- und rechtswidrigen Gesetzesentwurfs in den Landtag dürfte in der Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen sicherlich ein Novum sein.

## II.

Der von der Versorgungsverwaltung **betreute Personenkreis** nimmt mit steigender Aufmerksamkeit zur Kenntnis, dass **die Sozialverwaltung** im Lande Nordrhein-Westfalen **in Zukunft nicht mehr den bisherigen Stellenwert einnimmt**, wenn sie nur noch als eine Abteilung der Innen- und Ordnungsverwaltung existiert.

Die geplante Unterordnung der Versorgungsverwaltung in die „Staatliche Regionaldirektion“ Münster wird u.a. zur Folge haben, dass die **Dienstaufsicht** über die Abteilung „Soziales“ nicht mehr beim zuständigen Fachministerium liegt, sondern in weiten Teilen in den Bereich des Innenministeriums verlagert wird.

Dies bedeutet in der Praxis, dass die Organisation sowie die Personal- und Sachausstattung, also die gesamte Ressourcenverantwortung nur noch im Rahmen von fachlicher Mitwirkung durch das Sozialministerium beeinflusst werden kann. Viele tragenden Entscheidungen werden letztendlich vom „fachfremden“, dem Innenministerium getroffen. **Es besteht die Befürchtung, dass die Sozialverwaltung und damit auch die von ihr betreuten Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise zur freien Verfügungsmasse werden**, wenn andere Abteilungen der Innen- und Ordnungsverwaltung ihre eigene Aufgabenerfüllung vorrangig zu Lasten sozialer Verpflichtungen sichern.

Bei anderen Fachverwaltungen hat man seitens der Landesregierung gerade vor diesem Hintergrund sichergestellt, dass die Ressourcenverantwortung auch in Zukunft beim jeweiligen Fachministerium erhalten bleibt. Dies gilt beispielsweise für die Staatliche Arbeitsschutzverwaltung und die Staatliche Umweltverwaltung, bei denen die Aufrechterhaltung selbständiger Ämter im Mittelpunkt steht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die regionale Erreichbarkeit, verbunden mit kompetenten Fachleuten und eigenverantwortlichen Dienststellenleitungen vor Ort für alle Bürgerinnen und Bürger.

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso ausgerechnet der Bereich der Sozialverwaltung aus dieser Systematik von einer Landesregierung mit hohem Anspruch auf soziale Gerechtigkeit herausgenommen werden muss. Die Folgen sind unabsehbar, wenn man insbesondere auch den gesellschaftlichen Status der Klientel der heutigen Versorgungsverwaltung betrachtet.

Die Anspruchsberechtigten nach dem **Sozialen Entschädigungsrecht (SER)** nehmen zumindest was den Bereich der Kriegsbeschädigten und deren Hinterbliebene angeht aufgrund der Altersstruktur kontinuierlich ab (derzeit ca. 200 000 Zahlfälle), was aber nicht dazu führen darf, dass diesem Personenkreis weniger Aufmerksamkeit geschenkt werden müsste. Bei den so genannten Sondergesetzen, besonders des **Opferentschädigungsgesetzes (OEG)** sind die Fallzahlen zwar relativ niedrig, jeder Einzelfall berührt jedoch einen höchst sensiblen und intimen Bereich.

Das **Bundeserziehungsgeldgesetz** ist eine soziale Leistung, die in der Regel jungen Familien mit kleinen Einkommen zugute kommt. Den weitaus größten Teil der Aufgabenerfüllung nimmt bei der Versorgungsverwaltung die Bearbeitung der Feststellungsverfahren nach dem **Schwerbehindertengesetz** ein. Die Versorgungsverwaltung betreut in diesem Bereich ca. 2,3 Mio. Bestandsfälle.

Die beschriebenen Personenkreise bedürfen jeder auf seine Weise eines besonderen Schutzes und einer besonderen Fürsorge. Dieser Anspruch dokumentiert sich nicht zuletzt darin, dass eine besondere Sozialverwaltung, die unmittelbar mit dem zuständigen Fachministerium umfänglich und verantwortungsvoll zusammenarbeitet, die Bearbeitung der Anträge und die Leistungsgewährung sicherstellt.

Wir befürchten unter der zukünftigen Organisationsform der Versorgungsverwaltung nicht nur Verluste bezüglich der Leistungserbringung, sondern auch langfristig gesehen einen weiteren Verlust an Status in der Gesellschaft.

Dass gerade das bevölkerungsreichste Bundesland unter einer sozialdemokratischen Führung damit beginnt, die eigenständige Sozialverwaltung auf Landesebene abzuschaffen, erfüllt uns mit Sorge, da die Pilotwirkung auf andere Länder nicht unterschätzt werden darf.

### III.

Im Modernisierungsvorhaben des Ministerpräsidenten Wolfgang Clement sind gleich zu Beginn schlagwortartig die Ziele formuliert worden, die man auch heute noch in den offiziellen Internetseiten der Landesregierung nachlesen kann: **schlanke Verwaltungen** bei einem verständlichen und kostengünstigen Verwaltungsaufbau, **Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung**, mehr **Orts- und Bürgernähe**, **schnellere Verfahren** und **besseren Service**.

Mit Blick auf die Sozialverwaltung stellt sich die Frage, wie diese Ziele in Zukunft erreicht werden sollen, schlimmer noch, ob nicht bereits erreichte Ziele wieder zerstört werden.

Die Unterordnung als eine Abteilung in einer staatlichen Regionaldirektion, einer Regionaldirektion, die aus der heutigen Bezirksregierung Münster mit rd. 850 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf ein **Mammutgebilde** von bald 10.000 Mitarbeitern und

**Mitarbeiterinnen** erwachsen soll, wird wohl kaum diesen Zielen gerecht werden können.

Bei getrennter Fach- und Ressourcenverantwortung werden für die einzelnen Abteilungen die unterschiedlichsten Ministerien zuständig sein. Reibungsverluste im Abstimmungsbedarf und Kompetenzgerangel sind vorprogrammiert.

Orientiert am Bedarf des Innenministeriums muss befürchtet werden, dass zunächst die Rechtsabteilung der Versorgungsverwaltung mit sachfremden Aufgaben gebunden wird, in einem weiteren Schritt der Ärztliche Dienst der Versorgungsverwaltung sukzessive entzogen wird. Die bislang erfolgreich entwickelte einheitliche ärztliche und rechtliche Entscheidungspraxis der Versorgungsverwaltung wird als erstes Opfer sozialer Gerechtigkeit und Ausgleich auf der Strecke bleiben. Dass dies auch Auswirkungen auf „Antragslaufzeiten“ und die Verfahrensdauer hat, bedarf wohl keiner weiteren Ausführungen. Der von der Versorgungsverwaltung betreute Personenkreis hätte das Nachsehen!

Letztlich bleibt die Frage offen, wofür die Landesregierung über 60 Millionen DM in eine Organisationsuntersuchung der Versorgungsverwaltung investiert hat, mit der modernste Verwaltungs- und Organisationsstrukturen geschaffen wurden, die bereits heute den oben genannten Zielen unfänglich Rechnung tragen.

Die im Rahmen des genannten Umgestaltungsprozesses veranlassten strukturellen und organisatorischen Veränderungen haben unter Einbindung der fachlich qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Versorgungsverwaltung dazu geführt, **dass diese bürgerorientierte Sozialbehörde mit ihren sachgerechten und zeitnahen Entscheidungen für den Bürger transparent und offen geworden ist.** Stichworte sind hier:

- **Steigerung der Effektivität und der Effizienz**
- **Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen und der Gesetzesanwendung**
- **mehr Serviceorientierung und Bürgerfreundlichkeit, z. B.** durch ortsnahen Auskunfts- und Beratungsservice, Servicetelefon, Erweiterung der Öffnungszeiten, Dienstleistungs-

abende, benutzerfreundliche Vordrucke und übersichtliche Bescheide

- **Abflachung der Hierarchien, Stärkung der Eigenverantwortung und kooperativer Führungsstil**
- **erhebliche Verkürzung der Bearbeitungsverfahren u. a. auch durch speziell für die betreuten Personenkreise entwickelte PC-Programme, die zusammen mit der Hardware modernsten Anforderungen entsprechen**
- **Einführung Neuer Steuerungsmodelle und effektives Controlling**

Die Versorgungsverwaltung hat damit eine wichtige, eine unverzichtbare Aufgabe in NRW für all diejenigen geleistet, die auf besondere Hilfe angewiesen sind.

Es waren wichtige und richtige Schritte auf dem Weg zu einer bürgerorientierten, modernen Verwaltung im Sozialleistungsbereich, wie sie die Versorgungsverwaltung heute verkörpert und bei der der Bürger im Zentrum steht.

Für die schwierigen Herausforderungen, die Leistungen und das Engagement der hochmotivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der Versorgungsverwaltung von dem betreuten Klientel, den Behinderten- und Sozialverbänden sowie auch von politischer Seite ein hohes Lob gezollt worden.

#### IV.

Durch die Auflösung der Versorgungsverwaltung und die Eingliederung in die Staatliche Regionaldirektion Münster verlieren die Dienststellen ihren selbständigen Charakter mit der Konsequenz der **Auflösung sämtlicher örtlicher Personalräte und Schwerbehindertenvertretungen**. Unklar bleibt, wie eine zentral bei der Staatlichen Regionaldirektion Münster angesiedelte Personalvertretung bzw. Schwerbehindertenvertretung die Interessen von ca. 10.000 Beschäftigten im Einzelfall an Standorten im gesamten Landesbereich in der Praxis wahrnehmen soll.

Hier bietet zwar das Landespersonalvertretungsgesetz NW über § 1 Abs. 3 eine Lösung, die Außenstellen als selbständige Dienst-

stellen zu erklären, was die Einrichtung von örtlichen Personalräten rechtfertigt.

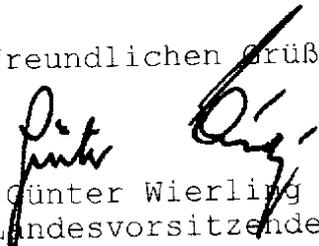
Übersehen werden darf aber in diesem Zusammenhang nicht, dass nur über die Kompetenzen der Dienststelle und der Dienststellenleitung der Personalrat seine Kompetenz und Entscheidungsbefugnis erlangt. Bei weitgehend unselbständigen Dienststellen, wie es das hier verfolgte Außenstellenmodell vorschreibt, mutiert ein solcher Personalrat zum besseren „ Festkomitee“. **Nur eine mit selbständiger dienstrechtlicher Entscheidungskompetenz ausgestattete Dienststelle zieht einen handlungsfähigen Personalrat nach.** Die Erklärung nach § 1 Abs. 3 LPVG allein ist insoweit wirkungslos.

Vor diesem Hintergrund und auch unter dem Aspekt der Größe der zukünftigen Außenstellen (150 - 400 Beschäftigte) ist der **Fortbestand von eigenständigen Dienststellen unverzichtbar.** Dies ist auch im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Staatlichen Arbeitsschutzverwaltung und der Staatlichen Umweltverwaltung (mit einer zum Teil wesentlich kleineren Beschäftigtenzahl) in der jetzigen Form von der Landesregierung erkannt und umgesetzt worden.

Sämtliche Kriterien, die dort diskutiert wurden, treffen auf die Versorgungsverwaltung deckungsgleich zu.

Wir, die Gewerkschaft der Versorgungsverwaltung (GdV), treten dafür ein, die staatlichen Verpflichtungen im Rahmen der Sozialverwaltung entsprechend ihrem Stellenwert in der modernen Gesellschaft verantwortungsbewusst zu strukturieren und in einer neu zu gestaltenden Landessozialverwaltung zusammenzuführen, um auch auf diese Weise den Anspruch einer sozialorientierten Gesellschaft zu verdeutlichen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Günter Wierling  
(Landesvorsitzender)