

DER LANDESVORSITZENDE

Präsident des Landtages NRW
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/ 3563

alle Abs.

☎ 02 21/91 28 52-12

Bei Rückfragen stets angeben:
1999/01023-ja

Köln, 21.12.1999

2. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
Hier: Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 12/4320
– Ihr Schreiben vom 16.11.1999, Geschäftszeichen II.1.F

Sehr geehrter Herr Präsident,

die KOMBA-Gewerkschaft NW dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Als Kommunalgewerkschaft mit zahlreichen Mitgliedern in den Bereichen der Landschaftsverbände und des KVR sind für uns die Themen **Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung, Auflösung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet** und insbesondere die **personalrechtlichen Folgen** von besonderem Interesse.

Es ist zunächst vorgesehen, daß wir uns zu Artikel 3 (Überleitung der bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung) äußern können.

In Artikel 28 sind die personalrechtliche Folgen der Verlagerung von Aufgaben der Landschaftsverbände auf andere Träger geregelt.

Artikel 32 und 33 betreffen die Auflösung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet bzw. die Errichtung eines Verbandes Agentur Ruhr. Da wir beim Kommunalverband Ruhrgebiet Mitglieder organisieren, möchten wir zu den beiden letztgenannten Artikeln ebenfalls eine Stellungnahme abzugeben.

Wir müssen Sie daher bitten, unser Rederecht auch auf die Artikel 28, 32 und 33 zu erstrecken.

Grundsätzliche Anmerkungen:

Ministerpräsident Clement hat in seiner Pressekonferenz am 17.06.1999 die Leitmotive seiner beabsichtigten Reform wie folgt formuliert: mehr Eigenverantwortung, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, mehr Klarheit und Effizienz, mehr Gestaltungsmöglichkeiten und Flexibilität statt Bürokratie.

Den mit diesen Leitmotiven verfolgten Anspruch des Ministerpräsidenten können wir grundsätzlich ohne weiteres unterstützen. Wir sind allerdings der Ansicht, daß weder die im Gesetzentwurf formulierte Wirklichkeit, noch das bisherige Verfahren diesem Anspruch gerecht wird.

Wir können es nur begrüßen, daß die ursprünglich getroffene politische Aussage „Die Landschaftsverbände werden aufgelöst!“ sich durch eine vernünftige Analyse als unrealistisch erwiesen hat.

Allerdings wünschen wir uns bei dem Thema der Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung eine ähnliche sachgerechte Bewertung mit politischem Weitblick, was jedoch bisher bei der Landesregierung nicht erkennbar ist.

Vielmehr herrscht immer noch der Eindruck vor, daß die politische Aussage „Der Straßenbau wird verstaatlicht“ in einem „Gewaltakt ohne Rücksicht auf Verluste“ durchgepaukt werden soll.

Dabei wird den politisch verantwortlichen Landtagsabgeordneten zugemutet, der „Katze im Sack“ zuzustimmen.

Das Thema Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung beinhaltet zahlreiche ungeklärte Fragen zu Kosten und Organisation, die wir noch ansprechen werden. Ohne Rückkehr zu einer vernünftigen Sachanalyse und politischen Verfahrenstechnik droht der Straßenbauverwaltung in Nordrhein-Westfalen keine Optimierung, keine Effizienzsteigerung, keine Kostenreduzierung, keine ausreichende kommunale Beteiligung und keine Transparenz und verbesserte Bürgernähe. Dies mit dem Gesetzentwurf propagierten Ziele würden nicht erreicht.

Interne Papiere der Landesregierung dokumentieren eindeutig, daß die Integration des Straßenwesens eine Reihe von Fragen und Problemen aufwirft, die erst im Anschluß an die abschließende Entscheidung des Gesetzgebers in der nächsten Legislaturperiode geklärt werden sollen. **Daher fordert die KOMBA-Gewerkschaft NW die Mitglieder des Landtages auf, auch in der Frage des Straßenbaus eine politische Kehrtwende einzuleiten.**

Wir halten es für bedauerlich, daß die Modernisierung der Verwaltungsabläufe durch neue Steuerungsmodelle, die Vorgaben, strategisches Controlling, sowie Kosten- und Leistungsrechnung erst in einem nächsten Schritt für die Landesverwaltung angekündigt wird. Diese Instrumente werden in sehr vielen Kommunalverwaltungen bereits praktiziert, auch bei den Landschaftsverbänden und dem dortigen Straßenbau. Dabei werden die Instrumente jedoch an den Beginn des Modernisierungsprozesses gestellt. Dies hätten wir uns auch von einem Modernisierungskonzept des Landes gewünscht.

Statt dessen soll nur eine neue Organisationsstruktur geschaffen werden, die aufgrund ihrer Größe und des bisherigen Aufgabenzuschnitts der betroffenen Dienststellen des bisherigen Regierungspräsidenten als kaum lenkbar erscheint. Verbunden ist die Organisationsstruktur mit einem millionenteueren Austausch von Türschildern und Umlackieren von Dienstfahrzeugen.

Die **Reform** findet weitgehend ohne Mitarbeiterbeteiligung statt und nach dem bisherigen Gesetzentwurf sogar **auf dem Rücken der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**. Eindrucksvolle Demonstrationen von mehreren tausend Beschäftigten der Landschaftsverbände in Düsseldorf, Lüdenscheid und Kamen haben dokumentiert, daß sie nicht als beliebige Verschiebungsmasse der politisch Verantwortlichen betrachtet werden wollen.

Zu Artikel 3:

Die KOMBA-Gewerkschaft sieht keine **sachliche Notwendigkeit**, den kommunal organisierten Straßenbau in Nordrhein-Westfalen ganz oder teilweise zu verstaatlichen.

Eine Übertragung dieser Aufgabe auf das Land würde eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung bedeuten.

Beim Straßenbau handelt es sich um eine Aufgabe, die die unmittelbaren lokalen Interessen der Bürger beeinflusst. Beeinflusst werden sowohl Fragen des Wohnumfeldes, wie auch der Daseinsvorsorge, bis hin zur Arbeitsplatzsicherung.

Wir sind der Überzeugung, daß diese Aufgabe in den vergangenen Jahrzehnten von den Landschaftsverbänden hervorragend gelöst wurde. Dies wurde in der Vergangenheit auch von den Entscheidungsträgern des Landes bestätigt.

Es ist eine erstaunliche **Verfallszeit politischer Aussagen und Glaubwürdigkeit** festzustellen, wenn ein Landesverkehrsminister Clement vor etwas über zwei Jahren den hohen Grad der Erfüllung der Straßenbauaufgaben durch die kommunale Ebene lobt und heute in anderer Funktion die Aufgabe beim Land verankern möchte.

Aus gewerkschaftlicher Sicht haben wir nicht immer mit großer Freude feststellen können, daß die Landschaftsverbände im Bereich des Straßenbaus ein erhebliches Rationalisierungspotential entwickelt haben, das zum Teil auf den Einsatz **betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente** zurückzuführen war. Als Beispiele seien nur auf die Anwendung der Kosten-/Leistungsrechnung und der Software SAP R 3 verwiesen.

Aus den genannten Gründen sehen wir auch keine Notwendigkeit für einen Wechsel des Straßenbaus in einen **Landesbetrieb** oder eine **kommunale Anstalt**. Gegen einen Wechsel des Straßenbaus in **kommunale Eigenbetriebe der Landschaftsverbände** hätten wir keine Einwände, da ein Eigenbetrieb eine in der kommunalen Szene nicht unübliche Organisationsform ist.

Die Infrastruktur des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit derjenigen **anderer Bundesländer** nicht vergleichbar. In anderen Politikbereichen legt das Land Nordrhein-Westfalen Wert auf eigenständige Lösungen. Es ist daher nicht einzusehen, warum gerade beim Straßenbau ein Vergleich mit anderen Bundesländern hergestellt werden soll, zumal seitens des Landes bisher keine Schwachstellen des bewährten Systems aufgezeigt wurden.

Zusammenfassend ist für die *KOMBA*-Gewerkschaft festzustellen, daß die Verstaatlichung des Straßenbaus ausschließlich politisch motiviert zu sein scheint.

Es ist nachvollziehbar, daß die Landesregierung über notwendige politische Steuerung nachdenkt. Daher ist für uns allenfalls das in der Diskussion befindliche sogenannte **Trennmodell** akzeptabel. Hierunter verstehen wir die Übertragung der Aufgabenbereiche strategische Planung, Linienbestimmung und Planfeststellung an das Land und Beibehaltung des gesamten operativen Geschäftes (Ausführungsplanung, bauliche Ausführung und Straßenunterhaltung) bei den kommunalen Landschaftsverbänden nach einer gemeinsam erarbeiteten sachgerechten Schnittstellendefinition.

Die vollständige Verstaatlichung des Straßenbaus lehnen wir auch aus **Kostengründen** ab. Den verantwortlichen Parlamentariern wird abverlangt, daß Sie einen ungedeckten Blankoscheck für die Zukunft ausstellen sollen. Ungeklärt ist u.a. bisher die Erstattung der mit kommunalen Mitteln geschaffenen Vermögenswerte durch das Land. Ebenfalls ungeklärt ist die drohende Belastung des Gemeindefinanzausgleichs mit der bisher von den Landschaftsverbänden aufgebrachten Eigeninteressenquote von über 300 Millionen DM jährlich.

Aus gewerkschaftlicher Sicht weiterhin nicht nachvollziehbar wäre die Finanzbelastung des Landes durch zusätzliche ca. 7.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Straßenbaus bei einer seit Jahren festzustellen restriktiven Personalpolitik (u.a. 22.0000 KW-Stellen) und bei der bekannt prekären Haushaltssituation des Landes.

Hinzu kommen die Kosten, die sich aus der Überleitung der Beschäftigten ergeben würden. Für die Beschäftigten beider Landschaftsverbände müßte im Bereich der **Zusatzversorgung** zunächst von der VBL ein einmaliger Betrag in Höhe von 200 Millionen D-Mark aufgebracht werden. Es ist davon auszugehen, daß die VBL sich diese Summe vom Land erstatten läßt. Die Zusage des Ministerpräsidenten, keinem Beschäftigte solle es wegen der Überleitung zum Land schlechter gehen, führt dazu, daß für das Land im Bereich der Zusatzversorgung erhebliche Kosten entstehen. Der Wechsel der Beschäftigten zur VBL führt wegen der ungünstigeren Umlagegrundlagen dazu, daß das Land alleine hierfür jährlich einen Mehrbetrag von **ca. 35 Millionen DM** aufzuwenden hätte.

Zu Artikel 28:

Die *KOMBA*-Gewerkschaft hat mit Verwunderung festgestellt, daß zum Artikel 28 – der Überleitung des Personals – scheinbar bei der Anhörung kein Fragebedarf besteht.

Die **gesetzlich vorgesehene Überleitung** der Arbeitsverhältnisse der **Angestellten und Arbeiter** lehnen wir ab. Eine gesetzliche Überleitung ist nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nur mit Zustimmung der Betroffenen möglich.

Daher ist es zwingend erforderlich, daß die Rechte der Beschäftigten durch **Tarifverträge** abgesichert werden. An dieser Stelle weisen wir ausdrücklich darauf hin, daß die derzeit mit unserer Dachorganisation, der Tarifunion des Deutschen Beamtenbundes, stattfindenden Tarifvertragsverhandlungen nur vorbeugenden Charakter haben und nicht die Zustimmung zur Übertragung der Arbeitsverhältnisse aller 7.000 Beschäftigten im Straßenbau darstellen.

Durch einen Tarifvertragsabschluß muß vorsorglich sichergestellt werden, daß die Beschäftigten bei einem Wechsel ihres Arbeitgebers das gleiche Einkommen haben wie bisher. Durch eine Vereinbarung der Tarifpartner vom 22.12.1999 scheint hierzu die Möglichkeit zu bestehen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen nicht die Leidtragenden einer politisch motivierten Organisationsentscheidung sein.

Gleiches gilt für die betroffenen **Beamten**. Der gesetzliche Verweis auf die §§ 128 ff. Beamtenrechtsrahmengesetz führt u.a. dazu, daß Beamte wegen des Wechsels ihres Dienstherren zurückgestuft oder sogar in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Wir fordern daher eine Ergänzung des vorliegenden Gesetzentwurfs dahingehend, daß diese negativen Folgen für Beamte ausgeschlossen sind, sofern sie mit den Maßnahmen nicht einverstanden sind.

Zu Artikel 32:

Mit der **beabsichtigten Auflösung des KVR** sind aus Sicht der KOMBA-Gewerkschaft nur **Nachteile** verbunden.

Im bevölkerungsreichen Ruhrgebiet leben in der Klammer des KVR ca. 5,5 Millionen Menschen nicht in einer Metropole, sondern sind verteilt auf 11 kreisfreie Großstädte und vier Landkreise mit insgesamt 42 Kommunen. So eine Städtelandschaft ist in Europa einmalig.

Diese räumliche Nähe der Gemeinden und die speziellen Strukturprobleme dieses Raumes (z.B. wirtschaftliche Strukturprobleme, Arbeitsmarktlage und die Situation der öffentlichen Haushalte) machen ein regionales Handeln notwendig.

Dieser Ballungsraum wird beeinflusst von einer Vielzahl staatlicher und kommunaler Institutionen, wie z.B. die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen und die Bezirksregierungen Arnsberg, Münster und Düsseldorf.

Damit ist der KVR die einzige für das gesamte Ruhrgebiet handelnde Institution.

Das Ruhrgebiet benötigt eine kommunale Verwaltungsstruktur, die neben den lokal zu erledigenden Selbstverwaltungsaufgaben, die nur gemeinsam lösbaren Aufgaben der Region, wie zum Beispiel: Regionalplanung, regionale Strukturpolitik oder regionale Öffentlichkeitsarbeit, koordiniert und dabei

- ein gleichberechtigtes Nebeneinander der Gebietskörperschaften
- eine gemeinsame Zieldefinition
- einen Interessenausgleich
- und eine ausgewogene gemeinsame Entwicklung

gewährleistet.

Diese Aufgaben nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des KVR in enger Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen der Ihnen angeschlossenen Kommunen bereits heute in hohem Masse wahr. Die vorgesehene Auflösung des KVR durch den Entwurf des 2. Modernisierungsgesetzes, wird zu einem deutlichen Bruch der gemeinsamen kommunalen Aufgabenwahrnehmung führen.

Der vom KVR angestrebte interkommunale Ausgleich zwischen stark verdichteten Siedlungs- und Wirtschaftsregionen und den der Erholungsfunktion dienenden Räumen des Ruhrgebiets käme endgültig zum Erliegen.

Die starke Projektorientierung der geplanten "Agentur Ruhr" ist nicht geeignet, die notwendige enge Zusammenarbeit zwischen der "Ruhrgebietsklammer" und der ihr angehörigen Kommunen und den notwendigen interkommunalen Ausgleich dauerhaft zu gewährleisten oder gar zu verbessern.

Der vorliegende Entwurf des 2. Modernisierungsgesetzes sieht eine Aufgaben- und damit verbundene Mitarbeiterüberleitung auf die KVR angehörigen Kommunen vor. Danach ist es nicht vorgesehen, das vorhandene Personal mit seinem sehr speziellen Wissen um die regionalen Spezifikationen des Ruhrgebiets in die "Agentur Ruhr" einzugliedern. Es wurde sogar darauf verzichtet, dieses Wissen bei der Neukonzeption, der "Ruhrgebietsklammer" abzufragen.

Eine Verteilung des derzeit vorhandenen Personals auf die KVR angehörigen Kommunen hat folgende Auswirkungen:

- vorhandenes Gesamtwissen geht verloren,
- für die bislang regional eingesetzten Spezialisten besteht bei den übernehmenden Kommunen nur ein teilweiser lokaler Bedarf,
- dies bedeutet im Umkehrschluß, daß benötigtes Fachwissen nicht mehr zur Verfügung steht,
- die durch über Jahre zurückgefahrenen Stellenpläne der Kommunen lassen eine reibungslose Eingliederung des zu übernehmenden Personals nicht zu.

Die folgenden Aufgaben müssen weiterhin in überörtlicher kommunaler Trägerschaft wahrgenommen werden:

Die geplante "Agentur Ruhr" soll im wesentlichen bedeutende Einzelobjekte konzipieren und durchführen. Damit wird ihr nur ein Bruchteil der bisherigen Verantwortung des KVR übertragen. Wesentlichster Unterschied ist, das der bisherige KVR, neben Konzept und Durchführung, auch den dauerhaften Bestand von Projekten in seiner Verantwortung sichert (z.B. Revierparks, Freizeitanlagen, überregionales Radwegenetz).

Viele der derzeit **vom KVR wahrgenommenen Aufgaben** sollen der "Agentur Ruhr" nicht übertragen werden, erfordern jedoch nach wie vor eine überregionale kommunale Trägerschaft.

Beispiel hierfür ist die **Abfallwirtschaft**.

Der KVR stellt mit seiner 100%igen Tochter AGR (Abfallentsorgungs- Gesellschaft Ruhrgebiet) die kommunale Abfallentsorgung von über 1 Mio. Einwohner im mittleren Ruhrgebiet sicher. Darüber hinaus wird die Entsorgung der gewerblichen Unternehmen im gesamten Ruhrgebiet sichergestellt.

Durch die regionale Aufgabenwahrnehmung ist es der AGR mit einem vergleichsweise kleinen Mitarbeiterstab möglich, Abfallentsorgung mit einer großen Bandbreite von Verwertungs- und Beseitigungsmöglichkeiten durchzuführen. Ein z.B. beim Ennepe-Ruhr-

Kreis durchgeführter Gebührenvergleich aller nordrhein-westfälischen Kreise zeigt, daß dies zu vergleichsweise günstigen Kosten auf hohem technischen und ökologischen Niveau erfolgt.

Abfallentsorgung ist sowohl im KrW-/AbfG als auch im LabfG als kommunale Aufgabe definiert. Gleichzeitig enthält das KrW-/AbfG jedoch massive Einschränkungen der kommunalen Zuständigkeiten. Nachdem sich seit insbesondere 1994 ein großer Entsorgermarkt gebildet hatte, ist nunmehr eine Konzentration des Marktes auf nur wenige Anbieter zu beobachten. Es besteht somit die Gefahr einer letztendlichen Abhängigkeit der kommunalen Abfallwirtschaft von wenigen Anbietern unter Aufhebung der Marktfunktion.

Hierzu bildet der Fortbestand der AGR im mittleren Ruhrgebiet eine kommunal betriebene und kontrollierte kostengünstige Alternative.

Wir sind der Ansicht, daß beim KVR bereits **Organisationsentwicklungsprozesse** begonnen haben, die fortgeführt werden können.

Ziel einer Reform muß eine bürgernahe, effiziente und transparente kommunale Verwaltung für das Ruhrgebiet sein. Dieser Zielsetzung folgt der zur Zeit beim KVR betriebene interne Umstrukturierungsprozeß. Dabei sieht sich der KVR als Dienstleister seiner Mitgliedskörperschaften. Er bedient sich dabei wie seine Mitgliedskörperschaften den sogenannten Neuen Steuerungsmodellen. In diesen Prozeß bringt die Belegschaft des KVR das dort versammelte regionale Know-how, Fachwissen und Engagement intensiv ein.

Dieser Prozeß wird durch die Einrichtung der "Agentur Ruhr" gestoppt.

Statt dessen soll das Personal bis auf ganz wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Kommunen verteilt werden. Die im Artikel 32 § 3 (Überleitung des Personals) des Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen erscheinen sehr bedenklich.

Dem KVR sollte die Gelegenheit gegeben werden, seinen beschrittenen Weg der Verwaltungsmodernisierung unter Einbeziehung der Mitgliedskörperschaften zu Ende zu gehen.

Als Rahmenbedingung für eine insgesamt erfolgreiche Verwaltungsreform ist es jedoch unabdingbar erforderlich, daß der Gesetzgeber durch eine klarere Aufgabenbeschreibung und Kompetenzabgrenzung der kommunal handelnden Akteure für die Bürger des Ruhrgebiets eine transparentere Verwaltungsstruktur ermöglicht.

Zu Artikel 33:

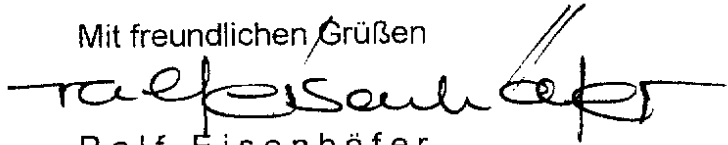
Wie sich aus den Ausführungen zum Artikel 33 ergibt, ist der vorgeschlagene **Aufgabenkatalog** Ruhr unvollständig.

Den Vorteil eines Kommunalverbandes auf gesetzlicher Grundlage gegenüber einer **privatrechtlichen Organisationsform** sehen wir darin, daß eine unmittelbare Steuerung öffentlich-rechtlicher Organisationen sich einfacher gestaltet.

Die Einrichtung einer weiteren großräumig abgegrenzten **Einheitsbehörde**, z.B. für den Bereich des Ruhrgebiets, lehnen wir ab.

Ein gestärkter, klar strukturierter KVR reicht aus, die regional wahrzunehmenden kommunalen Aufgaben des Ruhrgebiets zu erfüllen.

Mit freundlichen Grüßen



Ralf Eisenhöfer