



Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Lehrstuhl und Institut für Stadtbauwesen
Rhein.-Westf. Technische Hochschule Aachen

Univ.-Prof. Dr.-Ing. K. J. Beckmann • RWTH Aachen • D-52056 Aachen

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

vorab per Fax: 0211-8843002

Datum und Zeichen
ihres Schreibens:

Mein Zeichen: KJB/Dr

Datum: 03. Jan. 2000

**Zweites Gesetz zur Modernisierung und Verwaltung –
Gesetzesentwurf der Landesregierung Drucksache 12/4320**

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend erhalten Sie wie erbeten meine Stellungnahme zu dem o.a. Gesetzesentwurf für die öffentliche Anhörung sowie für die Beratung im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform und im Ausschuß für Kommunalpolitik.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus J. Beckmann
(Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann)

Anlage

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT
12/ 3567**

alle Abs.



Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Institut für Stadtbauwesen
Rhein.-Westf. Technische Hochschule Aachen

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung
„Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
in Nordrhein-Westfalen“
(Drucksache 12/4320)**

I. Vorbemerkungen – Anforderungen an ein „Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung“

1. Beurteilungsgrundlage eines Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung müssen konkretisierte Vorstellungen zu mutmaßlichen zukünftigen Aufgaben von Regierung, (staatlichen) Verwaltungen, kommunalen Gebietskörperschaften sowie privaten Trägern/Organisationen sein. Es geht um eine zukunftsorientierte/zukunftsfähige, innovative und effiziente Aufgabendefinition und -teilung.

Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt den Nachweis dieser grundlegenden Neuorientierung und Modernisierung insofern schuldig, als

- a) die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten (privaten Trägern) keine grundsätzliche Überprüfung und Neuorientierung erfährt,
- b) die Aufgabenteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene keine zukunftsorientierte Weiterentwicklung und Neudefinition erfährt,
- c) die interne „Umorganisation“ der staatlichen Verwaltung zum Teil keine tatsächliche Umorganisation darstellt, sondern eher als förmliche Umbenennung eingestuft werden muß.

Die Leitlinien einer umfassenden Modernisierung von Regierung und Verwaltung – unter zwingender Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften wie auch möglicher kommunaler Kooperationsformen (z.B. Landschaftsverbände, Zweckverbände) – müssen unter anderem auf den folgenden Prinzipien beruhen:

- a) Stärkung privater Verantwortlichkeiten und des Einsatzes privater Träger im „operativen“ Bereich unter Erhaltung und Stärkung der öffentlichen, d.h. staatlichen und kommunalen Ziel-, Planungs- und Gewährleistungsverantwortung,
- b) Stärkung dezentraler, vernetzter Strukturen und Verantwortlichkeiten durch Förderung von (inter)kommunalen bzw. regionalen Kooperationsformen,
- c) Abbau von Hierarchiestufen der Verwaltung durch konsequente „Heraufzonung“ staatlicher Aufgaben auf die Ebene des Landes bzw. der Landesministerien und konsequente „Herabzonung“ ortsnaher Aufgaben auf die Ebene der Kommunen und kommunaler Kooperationen.

Die Zukunftsfähigkeit des Landes – auch im Sinne der lokalen Agenda 21 der Rio-Erklärung (1992) – beruht notwendigerweise auf der Stärkung dieser Prinzipien "Dezentralität"/"dezentrale Verantwortung", (lokale) "Vernetzung", "private Trägerschaft/Verantwortung/Verantwortlichkeit".

Das Prinzip der Zukunftsfähigkeit/Nachhaltigkeit muß gleichgewichtig die Wirkungsfelder und Gestaltungsbereiche "Soziales", "Ökonomisches/Wirtschaft", "Ökologisches/Umwelt und Ressourcen", "kulturelles Erbe und kulturelle Leistungen" sowie "physische und psychisch-emotionale Befindlichkeiten der Menschen" voraus. Das Prinzip muß vor allem Berücksichtigung und Ausprägungen finden in

- der räumlichen Planung (Siedlungsstrukturen, Standortmuster),
- der Landschafts- und Freiraumplanung,
- der technischen Infrastrukturplanung (Verkehr, Energie, Ver- und Entsorgung).

2. Vor diesem Hintergrund der Anforderungen erscheint eine Aufrechterhaltung der staatlichen Verwaltungsebene Bezirksregierung zumindest überprüfenswert, ihre Bezeichnung mit dem Begriff **Staatliche Regionaldirektion StRD** falsch, irreführend und hinderlich.

Werden Regionen als Teilräume intensiver räumlich-funktionaler Bezüge, als "regelmäßige" Lebensräume der Bevölkerung und als Basiseinheiten von Wirtschaftsräumen definiert, so grenzen sich Regionen zum Teil anders als Zuständigkeitsräume der Bezirksregierungen oder der Staatlichen Regionaldirektionen ab.

Sie überschreiten unter Umständen staatliche Grenzen (Euregio Maas-Rhein...). Sie umfassen zumeist nur Teilräume der Zuständigkeitsbereiche der Bezirksregierungen bzw. der Staatlichen Regionaldirektionen (z.B. BezRg. oder StRD Köln mit Regionen Köln/Bonn, Aachen usw.). Sie umfassen in einzelnen Fällen Teilräume der Zuständigkeitsbereiche mehrerer Bezirksregierungen bzw. Staatlicher Regionaldirektionen (z.B. Ruhrgebiet).

Ein funktionsfähiger, effizienter, innovativer und zukunftsfähiger Verwaltungsaufbau kann somit nur im Wechselspiel (quasi Gegenstrom) der Entwicklung von Kommunen und kommunalen Verantwortlichkeiten, von kommunalen Kooperationsformen bis eventuell zu einer kommunal verfaßten Regionalverantwortlichkeit ("Regionalplanung") auf der einen Seite und der Umorganisation der staatlichen Verwaltung auf der anderen Seite gelingen.

II. Aufbau Staatlicher Regionaldirektionen, Gründung des "Verbandes Agentur Ruhr", Auflösung des Kommunalverbandes Ruhr und Umstrukturierung der Landschaftsverbände

Die gemeinsam mit und für die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL e.V. erarbeitete Stellungnahme wird hier uneingeschränkt mitgetragen und unterstützt (vgl. Anlage). Einige Teilaspekte sollen aber noch einmal hervorgehoben und akzentuiert werden.

1. Die Auflösung von Landesoberbehörden und deren selektive Eingliederung in einzelne Staatliche Regionaldirektionen (Artikel 1) – so diese tatsächlich und in dieser Form geschaffen werden sollen – erscheint weder notwendig noch effizient, da die bisherigen Standorte der Landesoberbehörden als "Außenstellen" aufrechterhalten werden sollen und das Argument der Zuordnung zu Bündelungsbehörden für das gesamte Land betreffende Zuständigkeitsbereiche nicht greift.

Hier erscheint eine Integration der Landesoberbehörde in die Ministerien und eine Integration der Unteren Landesbehörden in eine staatliche Regionalverwaltung (Bezirksregierungen, Staatl. Regionaldirektionen oder Staatl. Regionalverwaltung) überprüfenswert.

2. Für tatsächliche "regionale" Aufgaben sind Größe und Zuschnitte der StRD sowohl zu groß als auch unangepaßt. Dies bedeutet, daß die im Grundatz zu unterstützende Erweiterung der Aufgaben und Funktionen der "Regionalräte" zum Teil ins Leere geht, da diese sich unter Kriterien der kommunalen Bezüge, der sachlichen Zusammenhänge (räumlich-funktionale Bezüge), der notwendig anzustößenden Kooperationen auf "Regionen", d.h. zumeist auf Teilräume der StRD, beziehen müssten.

Die verstärkte Initiativ-/Anstoß-, Kontroll- und Gestaltungsfunktion (z.B. regionale Verkehrsinfrastrukturplanung) der Regionalräte ist nachdrücklich zu unterstützen. Die Regionalräte könnten damit zur Keimzelle für die Weiterentwicklung zu einer kommunal verfaßten und direkt gewählten regionalen Vertretungskörperschaft werden. Diese wären dann zuständig für "Regionen" im vorstehend angegebenen Sinne.

Sollten dann noch "Staatliche Regionaldirektionen StRD" oder "Bezirksregierungen" als staatliche Verwaltungsebene überlagert sein, die einen größeren Gebietszuschnitt aufweisen, so könnte eine Anpassung der räumlichen Zuständigkeitsbereiche dadurch erzielt werden, dass die "Regionalräte" kommunal verfaßter Regionen gemeinsame Ausschüsse bilden und somit die notwendigen Kooperationen und Abstimmungen sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Gründung eines – hinsichtlich verschiedener Aufgabenbereiche (Kultur, Tourismus, regionales Verkehrsmanagement) mit den StRD eher konkurrierenden als kooperierenden – "Verbandes Agentur Ruhr" fragwürdig und verzichtbar. Dies gilt umsomehr, als mit dem Prinzip der Zwangsmitgliedschaft den Grundgedanken "freiwilliger Kooperation" und "dezentraler (Fach- und Finanz-) Verantwortung" zuwider gehandelt wird.

Die Begrenzung von Regionen auf räumlich-funktionale Verflechtungsbereiche bietet zudem den Vorteil, dass Instrumente einer innovativen Regionalentwicklung (z.B. "Regionale Flächennutzungspläne" nach § 9 Abs. 6 Raumordnungsgesetz ROG) einsetzbar werden.

Vielmehr erscheint es überprüfenswert, den Kommunalverband Ruhr um Aufgaben/Funktionen der operativen Ebene – beispielsweise auch im Sinne der IBA-Emscherpark – zu stärken. Dies wäre als freiwillige, durch gemeinsame Ausschüsse der Regionalräte der darunter liegenden "Regionen" gesteuerte Aufgabenträgerschaft auszugestalten.

In dieses System könnten die Landschaftsverbände – eventuell in größerer Anzahl als bisher die beiden Landschaftsverbände "Rheinland" und "Westfalen" – mit ihren überörtlichen kommunalen Aufgaben und Aufgabenwahrnehmungen nahtlos integriert werden.

III. Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung

1. Die vorgesehene klare Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung (Artikel 3) ist im Grundsatz zu unterstützen. Dennoch sollte mittel- und langfristig überprüft werden, ob nicht entsprechend den Empfehlungen des "Weißbuches des britischen Verkehrsministeriums zur Verkehrspolitik" eine "Regionalisierung" auch der Straßenbaumittel des Bundes und insbesondere des Landes vorgesehen werden sollte, um eine "intermodale" Aufgaben- und Finanzverantwortlichkeit im Verkehr zu gewährleisten, die allerdings im Rahmen der Ziel-, Planungs- und Gewährleistungsverantwortung des Bundes bzw. des Landes auszufüllen ist.

Derzeit ist aber die vorgesehene Trennung zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben zu unterstützen. Nicht begründet und auch nicht begründbar erscheint jedoch der Vorschlag, die staatlichen Aufgaben im Bereich Straßenplanung, Straßenbau, Straßenerhaltung und –unterhaltung sowie im Bereich "Bewilligung der zur Förderung des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personenverkehrs zugewiesenen Bundes- und Landesmittel" auf die StRD Köln und Münster zu konzentrieren. Das Argument der "vermehrten Schnittstellen" zwischen Linienplanung, Entwurfsplanung, Bauausführung und Straßenerhaltung" bei Aufgabenverlagerung auf alle StRD kann nicht ins Feld geführt werden. Vielmehr führt eine Dezentralisierung auf alle StRD zum Abbau von Schnittstellen und eröffnet eine Koordination auch mit anderen staatlichen Fachplanungen wie Gebietsentwicklungsplanung, Landschaftsplanung, Natur- und Gewässerschutz. Sie führt mutmaßlich auch zur Verbesserung der Koordination mit den kommunalen Gebietskörperschaften. Auch die Möglichkeiten eines "systeminternen" Zusammenwirkens von Planung, Entwurf, Bau, Erhaltung und Betrieb sind bei einer Zusammenführung in jeder Staatlichen Regionaldirektion hervorzuheben. Die Anstoß-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen der Regionalräte könnten – wie sachlich und fachlich zwingend geboten – intermodale Betrachtungen in den Vordergrund stellen.

Die Berücksichtigung der großräumigen Vernetzungs- und Verbindungsaspekte in Verkehrsnetzen kann und muß gegebenenfalls onnehin durch die staatlichen Oberbehörden sichergestellt werden (Zielaufgaben, grundsätzliche Planungsaufgaben in Form von

Rahmensetzungen/Korridorfestsetzungen sowie Gewährleistungspflichten des Landes). Grenzüberschreitende Projekte könnten – aufgrund einer Vereinbarung – von einer StRD federführend für die beteiligten StRD bearbeitet werden.

Fachlich qualifiziertes Personal scheint sowohl in den heutigen Bezirksregierungen, vor allem aber in den Landschaftsverbänden und in deren Außenstellen in ausreichender Anzahl verfügbar. Eine Personalvermehrung erscheint nicht zwingend.

Allenfalls erscheint es denkbar, die strategischen Aufgaben (Planung/Linienbestimmung und Planfeststellung/Plangenehmigung) den StRD zuzuordnen, die operativen Aufgaben (Bau, Unterhaltung, Steuerung) jedoch in den Aufgabenbereichen der Landschaftsverbände zu belassen.

2. Der Straßenbau muß nicht zwingend verstaatlicht werden, er kann – entsprechend der Länderverantwortung für Bundesfernstraßen (Auftragsverwaltung) – auch von kommunalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden.

Im Prinzip erscheint es denkbar und sogar erstrebenswert, die operativen Aufgaben des Straßenbaus, der Straßenunterhaltung und -erhaltung zu privatisieren oder in selbständigen Landesbetrieben zu organisieren. Dies kann mit den Vorteilen einer Effizienzsteigerung der Abwicklung und einer Beschränkung der politischen und öffentlichen Einflussnahme auf Ziel-/Standanddefinitionen, auf die Ausfüllung der Gewährleistungspflichten verbunden sein. Damit wären die operativen Aufgaben des Baus, der Unterhaltung und der Erhaltung eher von sachfremden Einflüssen freizuhalten.

Eine derartige Privatisierung erscheint denkbar und bei geeigneten Vorgaben und Rahmenbedingungen frei von Nachteilen. Sie ist aber nicht zwingend erforderlich.

IV. Änderung des Landesplanungsgesetzes (Artikel 10)

1. Die vorgeschlagenen erweiterten Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Regionalräte (oder Bezirksplanungsräte) werden im Sinne der nachhaltigen Entwicklung und der Stärkung regionaler – kommunal bezogener – Verantwortlichkeiten ausdrücklich begrüßt.

Dies gilt für die Unterrichtungspflicht durch die staatlichen Regionaldirektionen ebenso wie für die Beratungspflicht der Vorbereitung und Festlegung von raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen sowie von Förderungsprogrammen und -maßnahmen des Landes. Auch der um Kultur und Tourismus erweiterte Kanon der Zuständigkeitsfelder ist zu unterstützen.

Die Erweiterung der Vorschlags-/Initiativmöglichkeiten bietet die Chance, dass die Regionalräte zu einer Keimzelle für kommunal verfasste regionale Körperschaften werden (§ 7 Abs. 2 LPIG neu). Die Erweiterung wird daher ausdrücklich unterstützt.

2. Das Beschlussrecht für die Verkehrsinfrastrukturplanung ist in diesem Zusammenhang unverzichtbar (§ 7 Abs. 4 LPIG). Dies muß allerdings zwingend intermodal ausgestaltet werden und den öffentlichen Personennahverkehr (straßengebundener ÖPNV,

Schienerpersonennahverkehr SPNV) einbeziehen. Hier bedarf es einer Integration der Zuständigkeiten für Nahverkehrspläne und für ÖPNV-Maßnahmenpriorisierungen nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Regionalisierungsgesetz.

Zum Aufbau sowie zur Förderung und Stärkung einer integrierten und intermodalen Regionalverkehrsplanung (unter Einschluß von Infrastrukturausbau, aber auch von Betrieb und Management) bedarf es einer expliziten Benennung dieses Aufgabenbereiches der Regionalräte. Die Integration benötigt allerdings entsprechende Arbeitsziele, Organisations- und Arbeitsformen auf der Ebene des Landes NRW wie auch auf der Ebene der Gemeinden. Dies ist Voraussetzung zur Gewährleistung des notwendigen Gegenstromprinzips.

Eine Verbesserung der Integration von Raum-/Siedlungs-/Standortentwicklung auf der einen und von Verkehrsentwicklung auf der anderen Seite wird damit vorbereitet, muß aber durch "regionale" Möglichkeiten einer konkretisierenden Festsetzung von regionalen Raumentwicklungen (Flächenzielzahlen, Standortfestlegungen usw.) sowie einer Ausgestaltung von Förderprioritäten unterstützt werden.

Die unter Nachhaltigkeitskriterien zwingende Integration von regionaler Raum-/Siedlungs-/Standortplanung und von regionaler Verkehrsplanung macht aber indirekt auch deutlich, dass die Zuschnitte der Staatlichen Regionaldirektionen im Regelfall nicht mit den Grenzen verkehrlicher Verflechtungs- und damit Gestaltungsbereiche übereinstimmen. Der Zuschnitt der StRD ist im Regelfall zu groß. Es besteht somit die Gefahr mangelnder Integration (Raum und Verkehr; alle Verkehrsträger) trotz der prinzipiellen Erfordernisse und Möglichkeiten.

3. In § 8 Abs. 5 LPIG sollte die Option für die Bildung gemeinsamer Kommissionen "benachbarter" Regionalräte eröffnet und deren Vorbereitungskompetenz definiert werden.
4. Zusätzlich wird angeregt, im Rahmen der Änderung des Landesplanungsgesetzes die im Raumordnungsgesetz ROG § 9 Abs. 6 eröffnete Option zur Aufstellung "Regionaler Flächennutzungspläne" zu eröffnen. Damit werden Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Integration von Regionalplan und vorbereitender kommunaler Bauleitplanung ("Flächennutzungsplan") zu schaffen.

V. Ergänzende Aspekte zu Fragen in Bezug auf Artikel 1

1. Eine Eingliederung der staatlichen Umweltschutzverwaltung wie auch der Arbeitsschutzverwaltung (staatl. Ämter für Arbeitsschutz) in Staatliche Regionaldirektionen erscheint prinzipiell möglich.

Im Sinne der Wirksamkeit als "Bündelungsbehörde" (Informationsaustausch, Abwägung, interdisziplinäre Behandlung; bürgerorientierte Konzentration von Anlaufstellen) ist zu erwarten, dass die Synergieeffekte überwiegen. Dabei darf allerdings die Gefahr der – auch unsachgemäßen, Abwägungen vorwegnehmenden – Einflussnahme von Behördenleitungen nicht verkannt wird.

2. Wie unter III. erläutert, wird die Einrichtung von Landesbetrieben oder sogar eine vollständige und umfassende Privatisierung für die Bereiche Straßenbau, -erhaltung und Straßenunterhaltung nicht nur für möglich, sondern sogar für empfehlenswert gehalten.

Anlage geht direkt zu als Stellungnahme der "Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. SRL".