Erwin Schleberger
Regierungspräsident a.D.

29. Dezember 1999

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

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/ 3575
alle Abg.

Betr.: 2. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung
Bezug: 1. Ihr Schreiben vom 16.11.1999 - II.1.F.1 -
2. Meine Stellungnahme vom 10. Dezember 1999

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

nach dem Stand des Verfahrens ist eine Ergänzung meiner Stellungnahme vom 10. Dezember 1999 in folgenden Feldern angezeigt:

1. Grundsätze der Funktionalreform im 2. Modernisierungsgesetz
2. Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung
3. Auswirkungen einer gespaltenen Dienstaufsicht
4. Korrektur
5. Künftige Bezeichnung der Landschaftsverbände

...

1. Grundsätze der Funktionalreform im 2. Modernisierungsgesetz

Das 2. Modernisierungsgesetz ist in wesentlichen Punkten auf wichtige Schritte der Funktionalreform gerichtet. Dazu gehören die Entlastung oberster Landesbehörden von Verwaltungsmaßnahmen und die Übertragung von Aufgaben der mittleren Verwaltungsebene auf nachgeordnete Träger.

Diese Zielsetzungen der Dezentralisation (Übertragung auf Kreise und kreisfreie Städte) und der Dekonzentration (Übertragung auf Stellen der Ortsstufe der Verwaltung) müssen konsequent umgesetzt werden, um Optimierungen der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben und Kostenersparnisse zu erzielen.

Bei der Dezentralisation heißt dies, dass z. B. die Kompetenz zum Erlass von Planfeststellungsbeschlüssen für Bundesstraßen aus der Hand des Verkehrsministeriums auf die mittlere Ebene zu verlagern ist.

Bei Verlagerung von Aufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte (z. B. Sonderschulen für Körperbehinderte) ist zu beachten, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte seit der Gebietsreform 1975 in einem Maße gestiegen ist, wie sonst in keinem anderen Land der Bundesrepublik. Der Einwand von Fachverwaltungen, die Gleichmäßigkeit der Erfüllung einer Fachaufgabe und die notwendigen Standards seien bei Übertragungen auf die Kreisstufe nicht mehr gewährleistet, ist nicht überzeugend. Mit ihm könnte jede Übertragung von Aufgaben auf die nächstniedrigere Verwaltungsebene torpediert werden, weil sich die Zahl der Aufgabenträger deutlich erhöht.

Von Fall zu Fall ist daher zu prüfen, ob eine Aufgabe auf das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt beschränkt ist, oder ob sie ihrer Natur nach nur großräumig erfüllt werden kann (so etwa bei besonderen Formen von Sonderschulen, z. B. Blinden-, Taubstummen-Schulen u.ä.).

...

2. Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung

Die Schnittstellen in der Aufgabenerfüllung zwischen Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden in diesem wichtigen Aufgabenkomplex sind gegenwärtig außerordentlich unbefriedigend und laufen auf wiederkehrende Kollisionen, Verzögerungen und Kostensteigerungen in den Verfahren hinaus. Das haben die langjährigen Erfahrungen immer wieder gezeigt.

Gegenwärtig sind die Linienbestimmungsverfahren bei Bundes- und Landesstraßen den Landschaftsverbänden zugewiesen. Die Planfeststellungsverfahren bei Landesstraßen werden vom Anhörungsverfahren bis zum Planfeststellungsbeschluss durch die Landschaftsverbände durchgeführt. Bei den Bundesstraßen laufen die Anhörungsverfahren dagegen bis zur Beschlussreife bei den Bezirksregierungen; die Planfeststellungsbeschlüsse werden durch das Verkehrsministerium erlassen. Kommt es im Anhörungsverfahren mit den Trägern öffentlicher Belange zu notwendigen Ergänzungen oder Änderungen der Planunterlagen, so müssen diese an die Landschaftsverbände zurückgegeben werden, die dann im sog. Deckblattverfahren die notwendigen Ergänzungen vornehmen. Danach erst kann das Anhörungsverfahren bei den Bezirksregierungen geführt werden. Solche Deckblattergänzungen sind nicht selten.

Die Folge ist, dass die Schuld für Verfahrensverzögerungen von der einen auf die andere Behörde und umgekehrt geschoben wird.

Deswegen müssen Planung, Linienbestimmungsverfahren und Planfeststellungsverfahren einschließlich Planfeststellungsbeschluss in einer Hand liegen. Nur dann sind die dringend notwendigen Optimierungen zu erzielen.

Wie Straßenbau und Straßenunterhaltung zu organisieren sind, kann davon getrennt entschieden werden (siehe meine Stellungnahme vom 10.12.1999, S. 5).

...

3. Auswirkungen einer gespaltenen Dienstaufsicht

Eine Ausweitung der gespaltenen Dienstaufsicht, wie sie das Gesetz vorsieht, ist nicht nur und nicht primär eine behördeninterne Angelegenheit. Sie hat vielmehr weitreichende Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung.

Im öffentlichen Dienstrecht ist zwischen "Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und Disziplinarvorgesetzter" zu unterscheiden.

Der Vorgesetzte kann innerbehördlich dienstliche Weisungen für die Erfüllung von Aufgaben an die nachgeordneten Dienstkräfte erteilen. Geht es dagegen etwa um die Bildung von Arbeitsgruppen, die heute immer wieder und verstärkt notwendig ist, oder um die vorübergehende Übernahme zusätzlicher Teilaufgaben, die zeitweilige Wahrnehmung von Aufgaben bei einer benachbarten Behörde oder einer nachgeordneten Dienststelle, so sind solche Entscheidungen dem Vorgesetzten verwehrt. Sie können nur vom Dienstvorgesetzten vorgenommen werden. Das bedeutet, dass diese Entscheidungen jeweils beim Fachminister eingeholt werden müssten. Über Rügen bei der Aufgabenwahrnehmung oder bei der Vergabe von Leistungszulagen bei besonders engagierter oder guter Aufgabenerfüllung kann ebenfalls nur der Dienstvorgesetzte entscheiden. Ebenso liegen Beurteilungen oder Beförderungen nicht in der Hand des Vorgesetzten.

Diese wenigen Beispiele erhellen, dass eine optimale oder nur brauchbare Führung einer Behörde nicht mehr möglich ist, wenn die Dienstaufsicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, weitgehend gespalten wird.

4. Korrektur

Sätze 2 und 3 unter Absatz 2 auf Seite 11 meiner Stellungnahme vom 10.12.1999 sind zu streichen. Sie beruhen auf einem Irrtum.

...

5. Künftige Bezeichnung der Landschaftsverbände

Die vorgesehene Bezeichnung Kommunalverbände ist irreführend. Sie lässt die Vorstellung aufkommen, dass es sich um einen bloßen höheren Kommunalverband, einen Zweckverband nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit handelt. Im Bewusstsein der Bürger steht dagegen der Landschaftsverband Westfalen-Lippe für westfälische Zusammengehörigkeit und Identität. Er ist deswegen weit mehr als nur ein höherer Kommunalverband.

Auch die bisherigen Bezeichnungen der Spitzenbeamten (Landesräte) sollten aus dem gleichen Grund beibehalten werden.

Schon die Aufgabe der Bezeichnung "Landeshauptmann" für den Behördenleiter der Landschaftsverbände im Jahre 1953 erweist sich im Nachhinein als Fehler. Diese traditionsreiche Bezeichnung für die Chefs der provinzialen Selbstverwaltung in Preußen ist wohl eher aus einem antipreußischen Affekt in der Nachkriegszeit als aus rationalen Erwägungen aufgegeben und durch "Direktor des Landschaftsverbandes", einer farblosen und nichtssagenden Amtsbezeichnung, ersetzt worden. Als Alternative bietet sich gerade im nordwestdeutschen Raum die Dienstbezeichnung "Landdroste" an, eine Institution mit starkem landschaftlichen Bezug, die in Niedersachsen, in Oldenburg und in den Provinzen Overijssel und Gelderland stark verbreitet war.

Das Bekenntnis des Landes Nordrhein-Westfalen zu ihrer landschaftlichen Selbstverwaltung könnte auf diese Weise überzeugend unterstrichen werden.

Mit freundlichen Grüßen