



Bund der Steuerzahler

Herrn
Ulrich Schmidt
Präsident des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags

40002 Düsseldorf



6. Januar 2000
cl/br

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

(2. ModernG NW) - LT-Drucksache 12/4320

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen dankt Ihnen für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen Stellung nehmen zu können. Beiliegend erhalten Sie unsere Stellungnahme, mit der Bitte um entsprechende Vervielfältigung.

Mit freundlichen Grüßen

Georg Lampen

Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler NRW e.V. zum 2. Modernisierungsgesetz NRW



Vorbemerkungen

Nordrhein-Westfalen braucht eine umfassende Regierungs- und Verwaltungsreform. Ein kompliziertes Geflecht von Verwaltungsebenen zwischen Landesregierung und Kommunen steht den Bürgern und der Wirtschaft des Landes als nicht mehr durchschaubares Dickicht der jeweiligen Zuständigkeiten gegenüber. Überschneidungen zwischen Landesoberbehörden, Bezirksregierungen, Landschaftsverbänden, Kommunalverband Ruhr und unteren Landesbehörden führen nicht nur zu Reibungsverlusten, sondern letztlich auch zu einem für den Steuerzahler kostenträchtigen Aufwand. Ohnehin verschlingen die Personalausgaben im Landeshaushalt 2000 rund 40 % der Ausgaben im Gesamt-Etat von 93 Mrd. Mark. Bezogen auf die Steuereinnahmen von 73 Mrd. Mark bedeutet dies, dass das Land sogar jede zweite Steuer-Mark für den öffentlichen Dienst ausgibt.

Einig ist man sich schon seit Jahren über die Notwendigkeit einer Verwaltungs-Struktur-Reform. Doch bislang ist die Diskussion in Ansätzen stecken geblieben. Letztlich krankten alle diese Ansätze daran, dass sie jeweils punktuell einzelne Bereiche betrafen und damit zu mehr oder weniger sinnvollen Reformansätzen in Einzelbereichen führten, ohne einmal die Gesamtstruktur des Landes zu hinterfragen.

Der Bund der Steuerzahler hat demgegenüber schon frühzeitig den Standpunkt vertreten, dass sich die Reformdiskussion von einzelnen Ansätzen lösen und ganzheitlich angelegt sein muss. Um einen Impuls für eine umfassende Regierungs- und Verwaltungsreform des gesamten Landes von der Spitze, der Landesregierung, bis zu den Kommunen, lösgelöst von parteipolitischen und einzelnen Gruppen-Interessen, zu geben, hat der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 1998 beschlossen, ein entsprechendes Gutachten erstellen zu lassen. Diesen Auftrag hat Professor Dr. Joachim Jens Hesse, Direktor des Europäischen Zentrums für Staatswissenschaften und Staatspraxis in Berlin, übernommen. Aus vielen früheren Arbeiten wussten wir, dass Herr Professor Hesse und sein Institut Garant für eine praxisorientierte und fakultäten-übergreifende Beratung gerade des öffentlichen Sektors sind.

Ziel dieses Gutachtens sollte es sein, die Defizite des jetzigen Verwaltungsaufbaus aufzuzeigen und Lösungsansätze, insbesondere unter Berücksichtigung einer ganzheitlichen Betrachtung von der Landesregierung bis hin zu den Kommunen, zu entwickeln.

Das Gutachten zur "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen" geht von einer konsequenten Aufgabenkritik (und Vorschriftenüberprüfung) aus. Dadurch sollen

- die Konzentration auf die Kernaufgaben des öffentlichen Handelns,
- eine nachhaltige Entflechtung der unterschiedlichen Verwaltungsebenen,
- eine Bündelung von Aktivitäten einzelner Behörden und
- eine Vereinfachung der deutlich "übermobilierten" Mittelinstanzen

ermöglicht werden.

Im Ergebnis empfiehlt Professor Hesse:

- die Straffung der Landesregierung,
- die Erneuerung der staatlichen Mittelbehörden und Rückführung der höheren Kommunal-Verbände,
- eine konsequente Vereinfachung der Fach-Verwaltungen,
- eine erweiterte Kommunalisierung.

Das Ziel der Reform muss eine strikte Trennung der Aufgabenwahrnehmung zwischen unmittelbarer staatlicher Verwaltung einerseits und kommunaler Verwaltung andererseits sein. Die mittelbare staatliche Verwaltung sollte weitgehend zurückgedrängt werden. Am Ende sollte eine weitere Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Landkreise und Kommunen stehen.

Das Gutachen zur "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen" wurde Anfang 1999 der Landesregierung und den Parlamentariern überreicht und ist Grundlage zur Beurteilung des von der Regierung eingeschlagenen Modernisierungsprozesses durch den Bund der Steuerzahler.

Als Fazit lässt sich festhalten: Erfreulicherweise lässt das vorliegende Modernisierungsgesetz die grundlegenden Empfehlungen von Professor Hesse vielfach wiedererkennen, angefangen von der Konzentration und Vereinfachung der Landesoberbehörden sowie der unteren Fachbehörden über die Neustrukturierung der Landschaftsverbände bis hin zu Ansätzen einer Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben. Insofern kommt es zu einer grundsätzlichen Übereinstimmung bei den Reformansätzen. Unterschiedliche Auffassungen über die Ausgestaltung der einzelnen Modernisierungs-Ansätze durch die Landesregierung und durch den BdSt-Gutachter dürften in der Natur der Sache einer so komplexen Gestaltungsmaterie liegen. Die größte Diskrepanz liegt dabei aus Sicht des Bundes der Steuerzahler bei der Erneuerung der staatlichen Mittelbehörden. Hier ist die Landesregierung zu sehr am Status Quo orientiert. Weitgehend ausgeblendet aus dem vorliegenden Regierungsentwurf ist zudem die (erweiterte) Kommunalisierung staatlicher Verwaltungs- und Ordnungsaufgaben.

Entsprechend der blockweisen Aufarbeitung des Gesetz-Entwurfs in der öffentlichen Anhörung sollen die wesentlichen Diskrepanzen zwischen Regierungs-Absichten und BdSt-Empfehlungen im folgenden skizziert werden. Auf die zahlreichen Detail-Probleme, die vom Ausschuss für Verwaltungs-Strukturreform in einem Fragenkatalog aufgeworfen worden sind, wird dabei nur am Rande Bezug genommen.

Im übrigen hält der Bund der Steuerzahler die Blockbildung, so sehr sie auch diskussions-technisch erwünscht sein mag, für problematisch, da somit die Gefahr besteht, die - eingangs erwähnte - Notwendigkeit zu einer umfassenden, ganzheitlichen Betrachtungsweise des Reformprozesses aus den Augen zu verlieren.

1. Bemerkungen zu den Beratungsblöcken I / II

In den Beratungsblöcken I / II werden mit der Neugliederung von Landesoberbehörden und ihnen zugeordneten unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zugunsten der staatlichen Mittelebene Kernpunkte der Verwaltungsreform behandelt.

1.1 Reformbedarf bei den Landesoberbehörden

Auch aus der Sicht des Bundes der Steuerzahler gibt es hier erheblichen Handlungsbedarf. Denn bis zum Jahre 1993 war die Zahl der Landesoberbehörden auf 17 angestiegen; zwischenzeitlich ist sie auf 14 reduziert worden. Zwar soll hier der Verwaltungstypus nicht in Frage gestellt werden. Denn in Bereichen wie der Umweltverwaltung ist man weiterhin auf eine überörtliche Administration angewiesen, die unterhalb der Ministerien die nötige Fachkompetenz für die Beurteilung komplexer Regelungsmaterien vorhält. Landesoberbehörden erledigen Aufgaben, die landeseinheitlich wahrzunehmen sind, für Ministerien aber einen zu hohen Detaillierungsgrad aufweisen oder zu stark vollzugsorientiert sind. Aber die Staats- und Verwaltungsentwicklung ist vielfach gleichsam "ungepflegt" verlaufen. Spezialisierung, politisch und fachlich bedingte Ausdifferenzierung und in Teilen unkontrolliertes Wachstum kennzeichnen viele Aufgabenbereiche. Eine aufgabenbezogene und den unabweisbaren Anforderungen folgende Organisation ist nur in Ansätzen erkennbar.

Wenn man die Landesoberbehörden einem aufgabenkritischen Verfahren unterzieht, dann kann man das Spektrum ihrer Aufgabenwahrnehmung von unverzichtbar bis vollkommen verzichtbar einteilen. Dazwischen liegen Alternativen wie die Fremdvergabe von Leistungen, die Umwandlung in Landesbetriebe, die Fusion mit anderen Behörden (Konzentration) oder die Verlagerung auf nachgeordneten Behörden (Dezentralisation).

Der BdSt hält im Ergebnis fünf leistungsfähige Landesoberbehörden für völlig ausreichend; unangetastet soll nur das Landeskriminalamt (LKA) bleiben.

Die Einzelheiten zur Refom der Landesoberbehörden aus Sicht des BdSt können dem Schaubild (1) entnommen werden.

1.2. Reformbedarf bei den unteren Landesbehörden

Die unteren Landesbehörden schließen die unmittelbare staatliche Verwaltung "nach unten" ab. Auch für die unteren Fachbehörden muss der Prozess der Konzentration und Vereinfachung gelten. Zwar hält der BdSt die Leistungskraft der heute vorfindbaren Fachverwaltungen für unbestritten. Mit ihrer Existenz sind aber weitgehende Spezialisierungsprozesse, komplexe Abstimmungsverfahren und eine wachsende Zahl von "Schnittstellen" verbunden. Ihre Aufgabenwahrnehmung ist insofern mit der Mittelebene und dem kommunalen Bereich neu abzustimmen und gegebenenfalls auf das Nötige zu reduzieren. Wo fachliche Bezüge vorhanden

sind und gemeinsames Handeln erforderlich ist, sollten Verwaltungszweige zusammengelegt werden.

Der BdSt hält im Ergebnis eine Rückführung auf etwa acht Kernbereiche für möglich: Finanzämter, Staatliche Versorgungsämter, Staatliche Bauaufsichtsämter, Staatliche Ämter für Wirtschaftsaufsicht und Umweltschutz, Staatliche Straßenbauverwaltung (von den Landschaftsverbänden übernommen), Staatliche Forstämter, Forstämter der Landwirtschaftskammer sowie Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte in den Kreisen.

Die Einzelheiten zur Reform der unteren Landesbehörden aus Sicht des BdSt können dem Schaubild (2) entnommen werden.

1.3. Unterschiedliche Auffassungen zwischen Landesregierung und Bund der Steuerzahler zur Neugliederung der Landesoberbehörden

Zwischen den Reformvorstellungen der Landesregierung und den BdSt-Vorschlägen hinsichtlich der künftigen Anzahl der Landesoberbehörden gibt es große Übereinstimmungen. Unterschiede bestehen teilweise hinsichtlich des Zuschnitts und der Betriebsform.

So werden übereinstimmend fünf Landesoberbehörden für ausreichend angesehen (Durch § 31 des Maßregelvollzugsgesetzes v. 15.7.1999 gehört auch der/die neu errichtete "Landesbeauftragte für den Maßregelvollzug" zum Katalog der Landesoberbehörden.). Allerdings sind Zuschnitt und organisatorische Einbindung unterschiedlich - mit Ausnahme des LKA und des Landesumweltamtes. Wie weit im Einzelfall die Vorstellungen auseinandergehen, zeigt folgendes Beispiel:

Der BdSt schlägt vor, die Aufgaben des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV), des Rechenzentrums der Finanzverwaltung, des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) sowie des Landesvermessungsamtes in einem künftigen Landesamt für zentrale Dienste zusammen zu fassen. Dem gegenüber sieht der Gesetzentwurf der Landesregierung die Beibehaltung des LBV und des Rechenzentrums als Landesoberbehörden sowie die Umwandlung von LDS und Landesvermessungsamt in Landesbetriebe vor. Nach BdSt-Auffassung bietet die komplette Zusammenfassung aber mehr Möglichkeiten, Synergie-Effekte auszuschöpfen.

Bei den verbleibenden Landesoberbehörden verfährt die Landesregierung nach dem Prinzip der Aufgaben-Dezentralisierung. Viele Aufgaben bisheriger Landesoberbehörden werden auf die mittlere staatliche Verwaltungsebene, die neuen Staatlichen Regionaldirektionen (vorher: Bezirksregierungen) heruntergezont. Hiervon verspricht sie sich Synergie- und Einspareffekte, die möglicherweise aber größer ausfallen, wenn man weniger auf der mittleren Ebene integrieren als auf der oberen Ebene konzentrieren würde. Durch eine solche horizontale Konzentration, wie sie der BdSt empfiehlt, ließe sich die gegebene Vielfalt reduzieren und ließen sich

funktionale Aufgaben-Zusammenhänge organisatorisch verbinden sowie leistungsfähige Assistenzeinheiten für die Ministerien schaffen.

1.4. Unterschiedliche Auffassungen zwischen Landesregierung und Bund der Steuerzahler zur Neugliederung der unteren Landesbehörden

Auch im Hinblick auf die künftige Struktur der unteren Landesbehörden bestehen einerseits unterschiedliche Auffassungen zwischen Landesregierung und BdSt. Andererseits folgt die Landesregierung aber auch dem zentralen Ansatzpunkt des Gutachtens: der Konzentration und Integration von Behörden.

Insgesamt sollen nach dem Gesetzentwurf 28 untere Landesbehörden in die staatliche Mittelinstanz integriert werden; dadurch soll die Behördenstruktur straffer, übersichtlicher und durch die Erreichung von längerfristigen Synergie-Effekten effizienter gestaltet werden.

Demnach bleibt bedauerlicher Weise der Regierungsentwurf insbesondere bei den Staatlichen Bauämtern und den Ämtern für Agrarordnung weit hinter den BdSt-Vorschlägen zurück. Die Aufgaben der 8 Agrarordnungsämter sollen nach Regierungs-Auffassung der Staatlichen Regionaldirektion Münster übertragen werden; der BdSt schlägt statt dessen ihre Auflösung und eine Aufgaben-Übertragung auf die Landwirtschaftskammern und die ihnen nachgeordnete Verwaltung vor. Die 28 Staatlichen Bauämter sollen ab dem 1.1.2001 nach Vorstellungen der Landesregierung in einen Landesbetrieb umgewandelt werden; die bisherigen Behörden-Standorte sollen aber als Betriebsstellen der Landesbetriebe grundsätzlich beibehalten werden. Der BdSt befürwortet dem gegenüber ihre vollständige Integration in fünf Staatliche Bauaufsichtsämter an den alten Standorten der Bezirksregierungen. Damit ließe sich vor allem eine Verringerung der Standorte verbinden.

Darüber hinaus hält der BdSt die Verringerung von jeweils 12 Staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz und Staatlichen Umweltämtern auf jeweils 5 Ämter und ihre Integration in die neuen Bezirksregierungen als Außenstellen für komplexe Prüfangelegenheiten für sinnvoll.

1.5. Landesbetriebe ohne Erfolgsgarantie

Grundsätzlich bewertet der Bund der Steuerzahler die Überführung von Behörden in Landesbetriebe positiv im Sinne eines Einstiegs in die Privatisierung.

In der Überführung von Behörden in Landesbetriebe sieht die Landesregierung einen wesentlichen Beitrag zur Binnen-Modernisierung der Landesverwaltung. Die Übernahme bewährter betriebswirtschaftlicher Steuerungs-Instrumente der Privatwirtschaft soll eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung sichern. Es bleibt aber abzuwarten, wie erfolgreich die Umwandlung von Behörden in Landesbetriebe wirklich sein wird. Dem Verweis auf das erfolgreiche Materi-

al-Prüfungsamt in Dortmund, das seit 1.1.1995 als Landesbetrieb arbeitet, könnte man mit Hinweis auf das stark defizitäre Staatsbad Oeynhausen begegnen. Am ehesten könnte sich der BdSt mit einer verstärkten Installierung von Landesbetrieben anfreunden, wenn hierin ein erster Schritt zur echten (materiellen) Privatisierung der Leistungsbereiche gesehen würde. Positiv ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler die Absicht, sich mit diesen Landesbetrieben nicht erwerbswirtschaftlich zu betätigen. Auf Dauer ist auch darauf hinzuwirken, dass der im Gesetzentwurf vorgesehene Abnahme- und Benutzungszwang für Behörden und Einrichtungen zu Gunsten von Landesbetrieben entfällt.

1.6. Reformdefizite bei den Einrichtungen des Landes

Auch bei den Einrichtungen des Landes ist wegen der über Jahrzehnte hinweg feststellbaren zunehmenden Spezialisierung und Differenzierung erheblicher Reformbedarf vorhanden. Hierauf bezieht sich der Regierungsentwurf allerdings mit keiner Silbe.

Das Gutachten von Prof. Hesse legt für die Landeseinrichtungen, zu denen insbesondere Institute, Archive, Untersuchungs-Anstalten, Schulen, Ausbildungs-Stätten, Forschungs- und Kuranstalten zählen, kein detailliertes Konzept vor. In Anlehnung an die Grob-Logik des Reformkonzepts für die Landesoberbehörden sollten nach Auffassung von Prof. Hesse aber

- Schulungs-Einrichtungen der einzelnen Ressorts zusammen gefaßt werden (alleine im Geschäftsbereich des Innen- und Justizministeriums existieren 9);
- Verwaltungseinrichtungen (wie z.B. die zentralen Polizei-Technischen Dienste) und ministerielle Vollzugsaufgaben (im Innen- und Justizministerium) organisatorisch integriert werden (in einer zentralen Landespolizei-Verwaltung);
- Landeseigene Forschungseinrichtungen (wie das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung oder das Landesinstitut für Bauwesen) dahin gehend überprüft werden, ob nicht entsprechende wissenschaftliche und gutachterliche Tätigkeiten auch von Universitäten oder durch Externe erbracht werden können.

1.7. Reformdefizite bei der Neustrukturierung der staatlichen Mittelinstanz

Die Reform der "Mittel- oder Regionalebene" wird in der Diskussion um die nordrhein-westfälische Verwaltung zu Recht als Schwerpunkt einer notwendigen Struktur-Reform bezeichnet. Dies war auch aus dem sogenannten "Eckpunktepapier" herauszulesen, das das damalige Ministerium für Inneres und Justiz als federführendes Ressort zur Vorbereitung der politischen Beratung bereits am 10.11.1998 vorgelegt hatte. "Danach wird es Bestands-Garantien für Behörden oder Strukturen nicht geben, außer natürlich für das Land Nordrhein-Westfalen und die 396 Städte und Gemeinden. Wir wollen eine komplette 'Runderneuerung der Verwaltung in NRW' ohne Tabus, um sie fit zu machen für die Herausforderungen an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend".

Gemessen an der unbestrittenen Notwendigkeit zur Neuordnung der staatlichen Mittelbehörden und höheren Kommunalverbände bleibt die Landesregierung mit ihren Vorschlägen, die sich weitgehend in der - bereits skizzierten - Integration von Landesoberbehörden und unteren Landesbehörden in die neuen Staatlichen Regionaldirektionen erschöpft, weit hinter den Möglichkeiten einer umfassenden Modernisierung zurück, wie sie der BdSt für erforderlich hält.

Vorab sei zur künftigen Bezeichnung der bisherigen Bezirksregierungen angemerkt, dass der Bund der Steuerzahler eine Umbenennung nicht für gut hält. Nach dem 2. Modernisierungsgesetz sollen diese "Staatlichen Regionaldirektionen" heißen. Mit Prof. Hesse ist der Bund der Steuerzahler der Meinung, dass Staatlichkeit im materiellen wie im symbolischen Sinne der Traditionen bedarf und gerade erst über sie Kontinuität und Akzeptanz gewährleistet ist. Solche positiven Wahrnehmungen und "Werte" gilt es durch eine entsprechende Staatspraxis zu untermauern; materielle Staatstätigkeit tritt somit an die Stelle "modischer" Termini. Schließlich sei daran erinnert, dass der Wiedererkennungswert und damit die Wahrnehmung einer Behörde von der Einheitlichkeit und nachvollziehbaren Bezeichnung ihrer materiellen Tätigkeit abhängig sind.

Die gravierendsten Mängel im Regierungs-Entwurf zeigen sich bei der Vereinfachung aller Verwaltungsebenen zwischen dem Ministerial-Bereich und den Kommunen. Hier hält die Landesregierung an den vorhandenen fünf Bezirks-Regierungen/Staatlichen Regionaldirektionen und den abgespeckten beiden Landschafts-Verbänden/Kommunal-Verbänden fest. Professor Hesse setzt dieser Tendenz zu einer eher status quo orientierten Modernisierung eine konsequente Verringerung der Zahl der Bezirks-Regierungen auf zwei (RP Rheinland und RP Westfalen-Lippe) mit Sitz in Köln und Münster und vorüber gehenden Außenstellen an den drei anderen Standorten der bisherigen Bezirksregierungen sowie die Überführung der Landschaftsverbände in eine Kulturstiftung nach einer Phase der "Entkernung" entgegen.

Mit dem vermeintlich "radikalen" Vorschlag der Reduzierung auf zwei Regierungs-Bezirke verbindet sich die Hoffnung auf weitere, auch grenzüberschreitende Entwicklungs-Potenziale, wird dem fortlaufenden Europäisierungs-Prozess am ehesten entsprochen, ergeben sich nach Innen beträchtliche "synergetische" Potenziale mit Blick auf die Steuerung, die Kooperation und die Koordination der Beteiligten. Nimmt man die Kategorien der "Zukunfts-Fähigkeit", der "Europa-Fähigkeit" und der "Staatsvereinfachung" ernst, müßte dieser Variante beträchtliche Aufmerksamkeit zukommen - auch und gerade unter Berücksichtigung der Tatsache, dass über Außenstellen/Service-Einrichtungen die sich mit dem Größenwachstum öffentlicher Einrichtungen möglicherweise verbindenden Probleme der Bürgernähe nicht nur beherrschen lassen, sondern im Gegenteil zu einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen den einzelnen öffentlichen Einrichtungen führen.

Die Einzelheiten der Erneuerung der Bezirksregierung an zwei Standorten können dem Schaubild (3) entnommen werden.

2. Bemerkungen zu den Beratungsblöcken III / IV

Deutlich verkleinert werden sollen nach Auffassung der Landesregierung die Landschaftsverbände, deren Neustrukturierung in den Blöcken III / IV behandelt wird. Sie sollen nur noch solche Aufgaben wahrnehmen, "die derzeit nicht auf die Ortsebene verlagert werden können" (Innenminister Behrens). Kommunalisiert werden beispielsweise die Hilfe zur Pflege, das Pflegegeld, die Blinden-Hilfe und die Investitionskosten-Förderung von Pflegediensten. Umgekehrt soll den Staatlichen Regionaldirektionen Köln und Münster das Straßenwesen übertragen werden.

Im Grundsatz entspricht diese Neustrukturierung der vom BdSt geforderten "Entkernung der Landschaftsverbände". Sie wird aber nicht konsequent genug angegangen im Sinne des Abbaus mittlerer staatlicher Verwaltung bzw. höherer Kommunalverwaltung.

Die Notwendigkeit hierzu beruht vor allem auf folgenden staatspolitischen Kritikpunkten:

- Landschaftsverbände gelten als eine zusätzliche Ebene im Verwaltungsaufbau, die zu einer Verkomplizierung der Verwaltungsstrukturen, einem fortlaufenden Aufgabenwachstum und zu den allgemeinen Tendenzen einer zunehmenden Verflechtung beiträgt.
- Es stellt sich das Problem, dass die Landschaftsverbände, begünstigt durch ihre großen Einzugsbereiche, Aufgaben übernehmen, ihre Kosten "umverteilen" und damit zwar den Staat entlasten, die Kommunen jedoch über Gebühr belasten, ohne ihnen einen entsprechenden Ausgleich an individueller Gestaltungsfähigkeit einräumen zu können.
- Es kommt trotz der materiellen Entlastungsfunktion zu einer potenziellen Einschränkung der staatlichen Steuerungsfähigkeit in den von den Landschaftsverbänden übernommenen Aufgabenbereichen.
- Es wird schließlich ihre "Ferne" zu den Verbands-Kommunen, deren zu geringer Einfluss sowie die mangelnde Legitimation gegenüber den Bürgern beklagt.

Vor diesem Hintergrund sollten die Landschaftsverbände als zwei multifunktionale Zweckverbände verbleiben, die, nach möglichst weitgehender Kommunalisierung von Leistungen des überörtlichen Trägers, die verbleibenden überörtlichen Aufgaben der Kommunen in den Bereichen der Sozialhilfe, der Gesundheitspolitik, der Jugendhilfe sowie der Kultur- und Landschaftspflege übernehmen. In Teilbereichen sollte den Kommunen auch eine freiwillige Übernahme einzelner Aufgaben (wie Sonderschulen, Krankenhäuser oder Landschafts- und Kulturpflege) gestattet sein. Insofern liegt es auch im Sinne einer erweiterten Kommunalisierung, dass die zu Beginn dieses Abschnitts genannten Bereiche auf Kommunen übertragen werden. Ferner ist es im Sinne eines konsequenten Abbaus der mittelbaren staatlichen Verwaltung richtig, die Straßenbauverwaltung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung zuzuordnen. Inwieweit noch weitere Möglichkeiten für eine Rückführung der höheren Kommunalverbände (Landschaftsverbände) bestehen, können dem Schaubild (4) entnommen werden.

Schließlich sollte die deutliche Entkernung der Landschaftsverbände verbunden sein mit einem allmählichen Übergang zu ihrer Auflösung bzw. ihrer Überführung in eine Kulturstiftung.

3. Bemerkungen zu den Beratungsblöcken V / VI

In den Beratungsblöcken V / VI wird schwerpunktmäßig die Aufgabenverlagerung im Verhältnis der verschiedenen kommunalen Aufgabenträger zueinander behandelt. So soll an Stelle des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR) ein gesetzlicher Umlageverband der Kreise und kreisfreien Städte unter finanzieller Beteiligung des Landes (Verband "Agentur Ruhr") für die besonderen überörtlichen kommunalen Belange des Ruhrgebiets zuständig sein (Block V). Änderungen, die das Schulwesen (Sonderschulen, Ersatzschulen) betreffen, werden in den Artikeln 14 bis 16 des Modernisierungsgesetzes neu geregelt (Block VI).

Der Kommunalverband Ruhrgebiet ist nur vor dem Hintergrund seiner Geschichte zu verstehen. So gehörten bei seiner Gründung im Jahre 1920 die Wasserversorgung, die Verkehrsentwicklung und die Freiflächenplanung zu den wesentlichen Aufgaben. Diese Aufgaben hat der KVR im Rahmen der Übernahme der Bezirksplanung durch die Regierungspräsidien verloren. Mit Blick auf die ihm nunmehr verbliebenen Aufgaben der Sicherung von Naturflächen, der Beteiligung an und Errichtung von Freizeitanlagen, der Öffentlichkeitsarbeit, der Durchführung von kartografischen und Vermessungsarbeiten sowie der Übernahme von landschaftsplanerischen und abfallwirtschaftlichen Aufgaben seiner Verbands-Kommunen, stellt sich die Frage nach dem Sinn und Zweck dieser Verwaltung. Der KVR ist somit ein Service-Verband, den die Kommunen nicht in Anspruch zu nehmen brauchen, dessen Träger sie aber als verpflichtetes Mitglied sind. Dabei besitzt die Pflicht-Mitgliedschaft der Kommunen eine funktionale und materielle Bedeutung, da sie zumindest bislang zur Bestandssicherung und tendenziellen Ausweitung der Verbandstätigkeit beiträgt und sich damit die Miteigentümerschaft an einem beträchtlichen Verbands-Vermögen und einer entsprechenden Infrastruktur verbindet.

An dieser kurzen Kennzeichnung wird bereits der Funktionsverlust des KVR deutlich. Hieraus ergeben sich heute zwangsläufig Fragen nach seiner weiteren Existenz und nach der Notwendigkeit und der Form einer ruhrgebiets-bezogenen Verwaltung. Dabei wird seit vielen Jahren darauf hingewiesen, dass sich die sozio-ökonomische Einheit des Reviers in weiten Teilen aufgelöst hat. Zwar gilt eine Kooperation im Bereich der Raumplanung als zumindest zum Teil erforderlich, doch können entsprechende Aufgaben nachweislich durch die räumlich beteiligten Regierungspräsidien, die als Bezirksplanungs-Behörden agieren, wahrgenommen werden. Darüber hinaus stellt sich die Notwendigkeit der räumlichen Integration und des sozio-ökonomischen Ausgleichs mit dem "Hinterland". Hierzu sind die Bezirksregierungen nicht nur aufgrund ihrer raumplanerischen, sondern auch vor allem ihrer strukturpolitischen Instrumentarien besser geeignet als ein wie auch immer ausgestatteter Kommunal-Verband. Zudem sind die Kommunen im Bezirksplanungsrat ausreichend repräsentiert.

Im Ergebnis wäre somit an eine Auflösung des KVR in seiner jetzigen Form zu denken und scheint eine Variante der freiwilligen Selbst-Organisation der beteiligten Kommunen angezeigt. Eine eigenständige, über die Öffentlichkeitsarbeit hinausgehende Aufgabe, die den Bestand des KVR in seiner jetzigen Konstruktion rechtfertigen ließe, ist nicht auszumachen. Sofern man keine Notwendigkeit einer einheitlichen, für das Ruhrgebiet konstruierten Verwaltung mehr sieht, würde dies auch bedeuten, dass die Pflicht zur Mitgliedschaft der Verbandskommunen zur Diskussion gestellt werden müsste.

So wäre eine freiwillige Form inter-kommunaler Zusammenarbeit zur Lösung auftretender Probleme und zur Gewährleistung notwendiger Koordination denkbar. Es wird deshalb von Professor Hesse empfohlen, das Vermögen des KVR und bestimmte Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit einer Agentur, einer gemeinnützigen GmbH oder einer Stiftung zu übertragen, oder aber den KVR als Zweckverband weiter zu führen.

Einzelheiten zur Rückführung dieses höheren Kommunal-Verbandes aus der Sicht des BdSt-Gutachters können dem Schaubild (4) entnommen werden.

Prinzipiell liegt der Regierungsentwurf, der die Auflösung des KVR und die Errichtung eines Verbandes Ruhr vorsieht, auf der Linie des BdSt-Gutachters. In der Frage der Freiwilligkeit bestehen jedoch Unterschiede,

Zwar stellt auch der Gesetzgeber das Prinzip der freiwilligen Lösung in den Vordergrund; bei einem Beitritt zum Verband Agentur Ruhr kommt es aber zu einer Pflicht-Mitgliedschaft. Dazu heißt es im Regierungsentwurf: "Dies gewährleistet die flächendeckende Aufgabenwahrnehmung, ohne dass ein Mitgliederwechsel möglich ist". Nach Auffassung des BdSt sollte eine Kommunale Pflichtbeteiligung grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Schlussbemerkungen

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat mit der Kabinetts-Reform vom Juni 1998 ein nicht zu übersehendes Signal für eine Regierungs- und Verwaltungsreform in Deutschland gesetzt. Denn eine Reform kann bei den von ihr Betroffenen nur Akzeptanz finden, wenn von oben, "am Kopf", begonnen wird. Mit den beiden Modernisierungs-Gesetzen wird dieser politische Wille verstetigt. Man sollte sich darüber im Klaren sein, dass ihre Diskussion und Umsetzung nicht das Ende des Reformprozesses bedeuten kann. Da der Reformprozess als Daueraufgabe zu verstehen ist und eine permanente Weiterentwicklung beinhaltet, wird auch ein jetzt gewählter Lösungs-Ansatz einer gewissen Veränderung unterliegen. Von daher sollte auf eine langwierige Diskussion möglicher Varianten lieber verzichtet werden. Im weiteren Prozessverlauf kommt es aus Sicht des BdSt entscheidend darauf an, dass die sich ergebenden Möglichkeiten zur effizienteren und effektiveren Aufgabenwahrnehmung auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Für den BdSt ist letztlich der messbare Erfolg wichtiger als jede zeitraubenden Varianten-Diskussion.

Über das zweite Modernisierungs-Gesetz hinaus ergibt sich aber weiterer Reformbedarf. Beispielsweise ist an eine weitergehende Kabinettsreform zu denken. Der Ressort-Zuschnitt in der Arbeits-, Sozial- und Gesellschaftspolitik und die Trennung von Umwelt, Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung sind unbefriedigend und in Teilen erratisch. Vor allem aber muss eine (erweiterte) Kommunalisierung staatlicher Verwaltungs- und Ordnungsaufgaben der nächste Schritt sein.

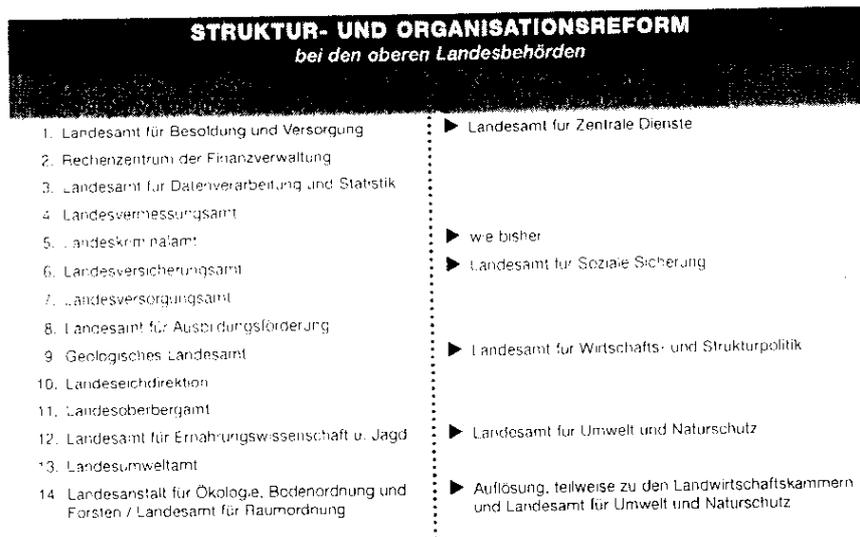
Für eine Aufgabenverlagerung auf die Kommunen kommen die Umwandlung von Pflichtaufgaben nach Weisung in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die Ordnungs- und Genehmigungsvorbehalte, die bei den Bezirksregierungen liegen, oder die Ordnungs-, Registratur- und Genehmigungssachen von den Gerichtsverwaltungen in Frage.

Die erweiterte Kommunalisierung dient folgenden Zielen:

- konsequente Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben;
- zusätzliche Verantwortung und damit neue Aufgaben für die Städte und Gemeinden;
- Verringerung der staatlichen Aufsicht, wobei die Fachaufsicht geschwächt und die Rechtsaufsicht verstärkt werden sollte;
- Durchsetzung flexiblerer Organisations- und Leistungsstandards;
- Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden im Sinne einer eigenverantwortlicheren Haushaltsgestaltung und -bewirtschaftung.

Düsseldorf, den 6. Januar 2000

Schaubild 1 *



* Darstellung der Organisationsstrukturen vor dem Entwurf des 2. Modernisierungsgesetzes und nach der von Prof. Hesse empfohlenen Reform

Schaubild 2 *

VEREINFACHUNG DER FACHVERWALTUNGEN		
Derzeitige Organisation und Aufgabenwahrnehmung	Künftige Organisation und Aufgabenwahrnehmung*	Aufsicht
1. Finanzämter (147)	▶ wie bisher, ggfs. Verringerung der Standorte	● OFD
2. Kreispolizeibehörden (50)	▶ wie bisher, ggfs. Verringerung der Standorte	● RP
3. Versorgungsämter (11)	▶ Verringerung auf 5	● LdASoSi**
4. Staatliche Bauämter (28)	▶ Verringerung auf 5	● RP
5. Staatliche Ämter für Arbeitsschutz (12)	▶ Eingliederung in 5 Staatliche Ämter für Wirtschaftsaufsicht und Umweltschutz	● RP
6. Seemannsämter (3)		
7. Eichämter (12)		
8. Bergämter (6)		
9. Staatliche Umweltämter (12)		
10. Ämter für Agrarordnung (8)	▶ entfallen - Verlagerung auf Kreisbehörden und Landwirtschaftskammern	● RP ● DLdWK***
11. Staatliche Schulämter (54)	▶ entfallen - Verlagerung auf 5 Bezirksschulämter	● MSWWF
12. Staatliche Forstämter (13)	▶ wie bisher, ggfs. Verringerung der Standorte	● DLdWK
13. Forstämter der Landwirtschaftskammern (22)	▶ wie bisher, ggfs. Verringerung der Standorte	● DLdWK
14. Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern (31)	▶ wie bisher	● DLdWK
15. Straßenbauverwaltung der Landschaftsverbände	▶ Übernahme als Untere staatliche Straßenbauverwaltung	● RP
• Straßenbauämter (16)		
• Autobahnämter (3)		
• Straßenmeistereien (56)		
• Autobahnmeistereien (29)		
• Prüfamt für Baugrund und Straßenbaustoffe (1)		
• Westfälisches Amt für Vermessung (1)		
• Rheinisches Liegenschafts- und Vermessungszentrum mit 2 Standorten (1)		

* In einer Übergangsphase ist wie bei den RPs mit Außenstellen zu operieren
 ** Landesamt für Soziale Sicherung (siehe Anlage 3)
 *** Direktoren der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte

* Darstellung der Organisationsstrukturen vor dem Entwurf des 2. Modernisierungsgesetzes und nach der von Prof. Hesse empfohlenen Reform

Schaubild 3 *

ERNEUERUNG DER BEZIRKSREGIERUNGEN/REGIERUNGSPRÄSIDENTEN		
Derzeitige Organisation und Aufgabenwahrnehmung		Künftige Organisation und Aufgabenwahrnehmung*
Abteilung 1	Personal, Haushalt Organisation, Technik Justitiariat, Enteignung, Verteidigungslasten Liegenschaften/Sondervermögen	► Konzentration** ► Konzentration, ggfs. Teilprivatisierungen ► Konzentration ► teilweise zur Landesregierung (FM/LdAZD***) ► ansonsten Konzentration
Abteilung 2	Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten Zivile Verteidigung, Katastrophen- und Feuerschutz Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung, Fachausbildungsfragen, Gesundheit Polizei (mit Aufgaben aus dem MIJ u. nachgeordneten Bereich)	► teilweise Verzicht u. Verlagerung auf Kreisbehörden ► Aufgaben mit Orts- u. Bürgerbezug in den Außenstellen ► ansonsten Konzentration ► Konzentration, wo möglich Verlagerung auf Kreisbehörden ► teilweise Verlagerung auf Kreisbehörden ► ansonsten Konzentration ► Konzentration
Abteilung 3	Kommunal- und Sparkassenaufsicht Gemeindeprüfungsamt Landesvermessung, Kataster, Staatshochbau Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalsachen Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten Krankenhausförderung Sozialwesen Lastenausgleich (nur Münster)	► Konzentration ► entfällt - Verlagerung auf eine landesweite Anstalt ► Teilprivatisierung und Fremdvergabe ► ansonsten Konzentration ► Konzentration u. Teilverlagerung auf Staatliche Bauaufsichtsämter ► Konzentration ► Konzentration u. Teilverlagerung auf Krankenkassen ► Konzentration u. Teilverlagerung auf LdASoS**** ► wie bisher
Abteilung 4	Schulaufsicht, Personal, Verwaltung, Bausachen, Weiterbildung Kulturangelegenheiten	► entfällt - Verlagerung auf 5 Bezirksschulämter ► teilweise zu den Landschaftsverbänden ► ansonsten zu Bezirksschulämtern und Konzentration
Abteilung 5	Landschaft, Fischerei Verkehr Flugverkehr Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Arbeitsschutz, Immissionsschutz	► teilweise Verzicht ► Verlagerung zu den Landwirtschaftskammern und unteren Landschaftsbehörden ► ansonsten Konzentration ► Fusion mit der Straßenbauverwaltung u. dem Verkehrswesen (von LVs) ► Konzentration ► Verlagerung auf Staatliche Ämter für Wirtschaftsaufsicht und Umweltschutz ► ansonsten Konzentration
Abteilung 6	Geschäftsstelle Bezirksplanungsrat, Raumordnung und Landesplanung, gewerbliche Wirtschaft/Wirtschaftsförderung Braunkohle (nur Köln)	► Konzentration (ggfs. mit Außenstellen) ► flexible großräumige Planung ► wie bisher
Abteilung 7	Wiedergutmachung (nur Düsseldorf)	► wie bisher, dann in der „Außenstelle“ Düsseldorf
von den Landschaftsverbänden	Straßenbauverwaltung, Verkehrswesen Maßregelvollzug	► Übernahme in die 2 RPs ► Dienst- und Fachaufsicht über nachgeordnete Straßenbauverwaltung ► Übernahme durch die 2 RPs

* Einzelaufgaben, die bislang nur in einem RP wahrgenommen wurden (z.B. Durchführung der Europäischen Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe in Verwaltungssachen in Köln, Dezernat 21) bleiben an einem (ggfs. neuen) Standort konzentriert.

** Konzentration steht für Zusammenfassung der Aufgaben an den zwei zentralen Standorten der neuen Bezirksregierungen

*** Landesamt für Zentrale Dienste (siehe Anlage 1 und 3)

**** Landesamt für Soziale Sicherung (siehe Anlage 1 und 3)

* Darstellung der Organisationsstrukturen vor dem Entwurf des 2. Modernisierungsgesetzes und nach der von Prof. Hesse empfohlenen Reform

RÜCKFÜHRUNG DER HÖHEREN KOMMUNALVERBÄNDE	
1. LANDSCHAFTSVERBÄNDE	
Aufgaben der Landschaftsverbände	Künftige Aufgabenwahrnehmung
1. Sozialhilfe - Überörtliche Trägerschaft der Sozialhilfe	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte ▶ Einzelaufgaben zum Landesamt für soziale Sicherung (LdASoSi)
2. Kriegsopferfürsorge und Schwerbehindertenhilfe - Hauptfürsorgestelle	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Restaufgaben in Form von interkommunaler Zusammenarbeit ▶ Sukzessive Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte ▶ Restaufgaben der Kriegsopferfürsorge ab 2004 zum LdASoSi ▶ Restaufgaben in Form von interkommunaler Zusammenarbeit
3. Jugendhilfe - Landesjugendamt	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nach Bundesratsinitiative zur organisationsrechtlichen Flexibilisierung der Trägerschaften ▶ Reduzierung und Verlagerung auf Kommunen und Land (MFJFG/LdASoSi) ▶ Wegfall ab 2004
4. Schulwesen - Trägerschaft von Sonder- und Fachschulen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte ▶ Restaufgaben und Trägerschaften in Form von interkommunaler Zusammenarbeit
5. Gesundheitswesen - Trägerschaft von Krankenhäusern, Mitwirkung bei der Förderung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte ▶ ggfs. Restaufgaben und Trägerschaften ab 2004 zum Land (MFJFG/LdASoSi, RPs) ▶ Maßregelvollzug auf Land übertragen (MJJ/RPs)
6. Straßenwesen - Straßenbauverwaltung und Verkehrswesen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verlagerung auf die Bezirksregierungen
7. Kulturpflege	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Teilweise Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte ▶ Ansonsten Beibehaltung und ggfs. Überführung in eine Kulturstiftung
8. Landes- und Landschaftspflege	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Teilweise Verzicht, ansonsten Beibehaltung
9. Gewährsträgerschaften	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ab 2004 in Form von interkommunaler Zusammenarbeit
10. Kommunalwirtschaft/Sondervermögen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entflechtung, ansonsten Beibehaltung
→ ab 2004 Umwandlung in zwei Kulturstiftungen und Überführung der Restaufgaben auf zwei multifunktionale freiwillige Zweckverbände	

2. KOMMUNALVERBAND RUHRGEBIET	
Aufgaben des Kommunalverband Ruhrgebiet	Künftige Aufgabenwahrnehmung
1. Durch Satzung übernommene Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte, Wegfall der Regelung
2. Landschaftspflege/Verbandsflächen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entflechtung und Verlagerung auf Kreise und kreisfreie Städte
3. Regionale Trägerschaften	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entflechtung, ansonsten Verlagerung auf Entwicklungsagentur
4. Regionalinformation/Regionalentwicklung/Regionalmarketing	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Teilverzicht, ansonsten Verlagerung auf Entwicklungsagentur
5. Vermögenswerte	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entflechtung, ansonsten Überführung in Entwicklungsagentur
→ ab 2004 Umwandlung in eine Entwicklungsagentur (entweder als Zweckverband oder privatrechtlich) ohne kommunale Pflichtbeteiligung	

* Darstellung der Organisationsstrukturen vor dem Entwurf des 2. Modernisierungsgesetzes und nach der von Prof. Hesse empfohlenen Reform