

Der Präsident des
Landtags Nordrhein-Westfalen

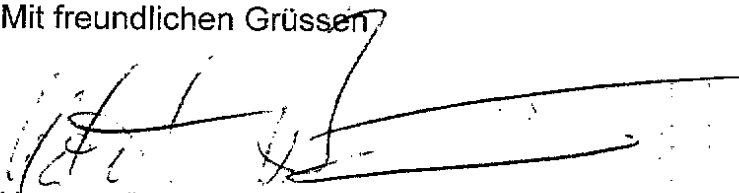
Lich, den 29.12. 1999

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügt erhalten Sie meine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 12/4320.

Mit freundlichen Grüßen


Hartmut Bäumer, Regierungspräsident a.D.
BRIDGES Public Management
Consulting GmbH

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/ 3577

alle Abs.

Hartmut Bäumer

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung, Drucksache 12/4320

I GRUNDSÄTZLICHES

Die Zielsetzung der Landesregierung, durch Konzentration von staatlichen Aufgaben auf der mittleren Ebene die Verwaltung übersichtlicher und in ihrem Handeln effizienter zu gestalten entspricht verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Erkenntnissen. Sie ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Die Integration von Sonderbehörden in Bündelungsbehörden bringt vor allem dann Effizienz- und Effektivitätsgewinne, wenn die zu erledigenden Aufgaben in einem inneren Zusammenhang mit anderen, bereits in der Bündelungsbehörde angesiedelten Verwaltungsaufgaben stehen. Synergieeffekte können sich darüberhinaus im sog. "overhead Bereich" auch dann ergeben, wenn Sonderaufgaben ohne eine inhaltliche Verknüpfung mit anderen Verwaltungsaufgaben übertragen werden. In diesen Fällen wird besonders darauf zu achten sein, daß die Größe der Behörde, die Breite des Aufgabenspektrums und die räumliche Zuständigkeit der neu entstandenen Einheit ihre Steuerungsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Je komplexer das Aufgabenspektrum und je größer die Einheit, umso mehr muß auf eine effektive, transparente, an Zielen orientierte Ablauforganisation Wert gelegt werden.

Die Ziele der Effizienz und der Bürgernähe von Verwaltung sind bei Organisationsreformen wie der vorliegenden aufeinander abzustimmen. Zentrale Einheiten

können sehr effizient sein, sind aber wegen ihrer Bürger/Kundenferne problematisch. Für zu dezentrale Organisationsformen gilt der Vorbehalt des Effizienz- und Steuerungsverlustes. In der Regel wird die Lösung dieses Dilemmas in einem Weg liegen, der keines der beiden Ziele zu Lasten des anderen überbewertet. Dabei wird dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung aus rein praktischen Erwägungen des Verwaltungsalltags eine nicht zu geringe Bedeutung beizumessen sein. Regionsübergreifende Zuständigkeiten sind bei Sonderverwaltungen ohne Bündelungscharakter akzeptabel. Liegen Bündelungsvoraussetzungen mit Verwaltungseinheiten anderer Mittelbehörden vor, sollten die Aufgaben in ihnen und nicht zentralisiert wahrgenommen werden. Anderenfalls drohen die positiven Bündelungseffekte verloren zu gehen. Die berechnete Erwartung an transparente, beschleunigte Verfahren in den Regionaldirektionen kann bei zentralisierter Aufgabenzuordnung mangels Steuerungskompetenz in der Behörde nicht erfüllt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen geht der Gesetzentwurf in die richtige Richtung. In einigen Bündelungsbereichen bleibt aber die Integration weiterer Aufgaben späteren Reformen vorbehalten. Ebenso wirft die räumliche Zuständigkeit wie die Größe der neuen Behörden Fragen auf, die sich durch kleinere Korrekturen des Entwurfs sowie durch interne Ablaufoptimierungen beheben lassen. Hierauf wird im Kontext der einzelnen Artikel eingegangen.

II DIE EINZELNEN ARTIKEL

Artikel 1

Die Auflösung und Eingliederung von Sonderverwaltungen in die staatliche Mittelbehörde ist grundsätzlich zu begrüßen. Hierdurch können Synergieeffekte durch Wegfall des sog. "Overhead-Bereichs" erzielt werden. Besonders bei der vorgesehenen Eingliederung der Bergverwaltung ergeben sich darüber hinaus erhebliche Steuerungsvorteile, weil ein nicht geringer Teil der Bergverfahren in Bündelungszusammenhängen mit anderen Verwaltungen steht. (Regionalplanung,

Wasserwirtschaft, Immissions- und Naturschutz bspw.) So wird sichergestellt, daß bei komplexen gesellschaftlichen Zusammenhängen eine einheitliche, in einer Verwaltungseinheit gefundene Lösung, angeboten werden kann. Dieser positive Bündelungseffekt wird allerdings durch die Zuordnung der Bergverwaltung zu nur einer staatlichen Regionaldirektion (Arnsberg) beeinträchtigt. Eine Bündelung ist nur in den regionalen Mittelbehörden mit den weiteren räumlich involvierten Verwaltungseinheiten möglich. Die spezifische Steuerungsleistung der Bündelungsbehörden kann nur dann zum Tragen kommen, wenn in ihnen auch alle Aufgaben, die Teil der zu erledigenden Verfahren sind, angesiedelt werden. Dies spricht für eine Zuordnung der Aufgaben der bisherigen Bergämter zu den örtlichen Regionaldirektionen. Die Aufgaben des Oberbergamtes können in einer Regionaldirektion angesiedelt sein, sie könnten auch, wie z.B. in Hessen, als selbständiges Referat im Umweltministerium angesiedelt werden. Die hier vorgeschlagene Korrektur würde auch die hohe Zahl der z.T. weit entfernten Außenstellen entfallen lassen, was ein deutlicher Vorteil wäre. Die Verwaltungspraxis zeigt eindeutig, daß Außenstellen mit Einbußen an Steuerungsfähigkeit verbunden sind. Sie sind besonders dann schlecht integrierbar und setzen ihr Eigenleben fort, wenn sie zuvor historisch gewachsene selbständige und selbstbewußte Einheiten waren.

Die übrigen im Artikel 1 zur Integration vorgeschlagenen Sonderbehörden weisen aus meiner Sicht keine oder nur geringe Merkmale im Sinne einer Bündelungsnotwendigkeit auf. Von daher ist gegen eine Konzentration der Aufgaben in einer oder zwei Regionaldirektionen nichts Gravierendes einzuwenden. Allerdings sollte noch einmal überlegt werden, ob im einzelnen die erhofften Synergieeffekte der Integration die durch die schiere Größe einiger Regionaldirektionen eintretenden Steuerungsnachteile tatsächlich überwiegen. Das Ergebnis der Konzentration durch Integration sollte nicht sein, daß ehemals selbständige Einheiten faktisch ihre Selbständigkeit behalten, (wenn auch formal unter einem anderen Dach) und dazu noch die Problematik von Außenstellen die Steuerungsfähigkeit der Behörde beeinträchtigt, denn dies widerspräche langfristig dem mit dem Gesetzentwurf angestrebten Ziel. Besonders beim Landesversorgungsamt und den einzelnen Versorgungsämtern ist daher eine Überprüfung des Integrationsansatzes empfehlenswert.

Umgekehrt ist allerdings dringend anzuraten, in einem nächsten Schritt die bisher selbständigen staatlichen Umweltämter in die Regionaldirektionen zu integrieren. Ohne diesen Schritt bleibt die Bündelung in zentralen Verfahren ein Torso. Die berechtigten Belange des Umweltschutzes leiden entgegen mancher Annahme ohne mehr als mit einer Integration. Denn nur wenn diese wichtigen Fragen gleich zu Beginn komplexer Planungs- und Genehmigungsprozesse eine anderen staatlichen Zielen gleichwertig zu beachtende Bedeutung bekommen, kann ihnen nicht im nachhinein die so häufig beklagte Funktion der Behinderung wirtschaftlicher Entwicklung beigemessen werden. Ähnliches gilt, wenn auch mit etwas geringerer Intensität, für die staatlichen Ämter für Arbeitsschutz.

Die Größe der neuen Regionaldirektionen spricht nicht gegen das hier verfolgte Konzept, wenn gleichzeitig die innere Ablauforganisation transparente, gesteuerte und beschleunigte Verfahren ermöglicht. Weitere unabdingbare Voraussetzung für verbesserte Abläufe, beschleunigte und kundenorientierte Verfahren in den großen Bündelungsbehörden ist ein Zurückdrängen des Einflusses der Fachressorts auf Personal- und Fachentscheidungen. Ein Gesetzgeber, der bereit ist, wichtige Verwaltungsvorgänge auf große Mittelbehörden zu übertragen, gleichzeitig aber nicht den Mut besitzt, diesen Einheiten auch personalwirtschaftlich, finanziell und organisatorisch die notwendigen Mittel zur positiven Aufgabenerledigung an die Hand zu geben, handelt widersprüchlich und bringt sich selbst um die Früchte der eigenen Anstrengungen. Dies sollte bei den weiteren Reformvorhaben und der Ausgestaltung der Fach- und Dienstaufsicht auf mittlere Sicht bedacht werden.

Artikel 2

Die Integration der Agrarverwaltung ist zu begrüßen. Im Bereich dieser Verwaltung liegen klar erkennbare Bündelungstatbestände vor. Im übrigen läßt sich bei der abnehmenden Bedeutung des Agrarbereichs insgesamt eine mit hohen Kosten verbundene Eigenständigkeit dieser Verwaltung nicht mehr rechtfertigen. Aus verwaltungspraktischer Sicht ist aber die Konzentration der gesamten Agrar

verwaltung in einer Regionaldirektion nicht zu begrüßen. Bündelungsnotwendigkeiten ergeben sich mit den in den einzelnen Regionaldirektionen vor Ort angesiedelten Verwaltungen. Auch wenn im Bereich der Regionaldirektion Münster die Landwirtschaft in NRW die größte Bedeutung hat, entfällt sie im übrigen Landesgebiet nicht ganz. Die bisher in den Ämtern für Agrarordnung wahrgenommenen Aufgaben sollten deshalb in den einzelnen Regionaldirektionen angesiedelt werden, die Aufgaben des früheren Landesamtes für Agrarordnung können in der Regionaldirektion Münster erledigt werden. Auf diese Weise würde auch der bundesrechtlichen Vorgabe nach Zweistufigkeit der Verwaltung entsprochen, das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung weitgehend gewahrt und die grundsätzlich problematische Einrichtung von Außenstellen vermieden.

Artikel 3

Die Eingliederung der Straßenbauverwaltung in die staatliche Verantwortung ist – besonders im Hinblick auf die Straßenbauplanung - außerordentlich zu begrüßen. In der Einzelbegründung zum Gesetzentwurf wird zurecht darauf hingewiesen, daß durch die Vernetzung der Straßenbauplanung mit anderen bei den staatlichen Regionaldirektionen wahrgenommenen Aufgaben Synergieeffekte, gemeint ist wohl eher Bündelungseffekte, entstehen. Eine Effektivierung und Effizienzsteigerung der Verwaltungsverfahren z.B. durch die Halbierung der Bearbeitungszeiten sind durch diesen Schritt durchaus erreichbar. Schwerlich nachvollziehbar ist allerdings die Vorgabe im Gesetzentwurf, die Aufgaben bei nur zwei Regionaldirektionen zusammenzufassen. Richtigerweise wird diese Vorgabe für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren bei Landes- und Kreisstraßen durch deren Zuordnung auf alle Regionaldirektionen relativiert. Dieser Grundsatz muß auf alle, also auch Bundesstraßen ausgedehnt werden, wenn wirklich Effektivitätssteigerungen auch in diesem Bereich erreicht werden sollen. Die Zuordnung der Straßenplanung auf zwei Regionaldirektionen kann objektiv nur aus der Historie, und dem Wunsch nach Absicherung sozialer Besitzstände der zwei bisher zuständigen Landschaftsverbände erklärt werden. Die im Gesetzentwurf angeführten Personalkostenargumente überzeugen für die Straßenplanung nicht, da entsprechendes Personal auch für die Landes- und Kreisstraßen vorzuhalten und hinreichend vorhanden ist. Überlegenswert dürfte es aber sein, die Bauausführung und die Straßenerhaltung insgesamt entweder in einen Landesbetrieb aus

zugliedern, oder, wenn dies nicht gewünscht ist, an zwei Standorten – evtl. auch in zwei Regionaldirektionen - zusammenzufassen. Die Bauausführung und die Straßenerhaltung muß keineswegs in einer mittleren Bündelungsbehörde angesiedelt sein, sie könnte – von evtl. widersprechenden gesetzlichen Vorgaben abgesehen – fachlich auch an private Dritte abgegeben werden. Auf anderen Verwaltungsebenen und in anderen Bundesländern fallen Straßenplanung einerseits und Bauausführung oder Straßenerhaltung andererseits durchaus schon heute auseinander, wie Beispiele aus dem kommunalen Bereich in Hessen oder auch bei der Straßen- und Linienplanung in Baden-Württemberg zeigen.

Der Gesetzgeber in NRW wird sich entscheiden müssen, ob die großen Vorteile, die die Ansiedelung der Straßenbauplanung in den fünf Regionaldirektionen mit sich brächte, durch eine partielle Zentralisierung auf zwei Regionaldirektionen wieder in Frage gestellt werden sollen. Den sozialen Interessen der meisten Beschäftigten wäre durch den hier vorgeschlagenen Weg der Konzentration nur der Bauausführung und der Straßenerhaltung an zwei Standorten Rechnung getragen.

Die hier vorgeschlagene Lösung bietet zudem Gewähr dafür, daß in den Regionen der integrierte Gesamtverkehrsplan NRW auch im Hinblick auf die Straßenplanung abgestimmt und umgesetzt werden kann, denn dieses Modell basiert auf der Einräumigkeit der Verwaltung im Planungsbereich. So können alle in der Region relevanten Verwaltungen und die Mitverantwortungsträger wie die Regionalräte an einen Tisch und zu abgestimmten Entscheidungen gebracht werden.

Art. 8

Die Bezeichnung Regionaldirektion und darauf fußend Regionaldirektor lassen schwerlich die Bedeutung der neu geschaffenen Behörden in der gewachsenen Verwaltungsstruktur in NRW und im Bundesgebiet erkennen. Im Bereich der Bundesbahn und Bundespost haben bis zu deren Privatisierung "Direktionen" eine relativ bedeutsame Aufgabe gehabt, in der Finanzverwaltung gilt dies heute noch für die Oberfinanzdirektionen. All diesen Behörden war bzw. ist allerdings zu

eigen, daß sie eher als Ort unflexiblen bürokratischen Denkens gesehen wurden, denn als moderne, am Dienstleistungsgedanken orientierte Einheiten. Direktoren als Leiter von Behörden gibt es sowohl bei Gericht wie in Verwaltungsabteilungen oder Ämtern, keinesfalls kommt dem Ausdruck "Direktor" in der allgemeinen Wahrnehmung auch nur annähernd die Bedeutung zu, die eine zukünftige Leiterin oder ein Leiter der hier zu schaffenden Einheiten aber haben soll und muß, wenn diese Behörde, die in sie gesetzte Erwartung erfüllen soll. Dem regionalen Bezug und der Abwendung von der bisher irreführenden Bezeichnung "Regierung" wäre deshalb z.B. durch die Bezeichnung Regionalpräsidium und Regionalpräsident (in) Rechnung getragen und zugleich die Bedeutung der Einrichtung angemessen umschrieben.

Artikel 32 und 33

Die Auflösung des Kommunalverbandes Ruhr und die gleichzeitige Errichtung eines Verbandes Agentur Ruhr ist vor dem Hintergrund der eigenständigen Bedeutung der polyzentrischen Stadtstruktur des Ruhrgebiets zu sehen. Dieser eigenständigen Bedeutung entspricht heute keine befriedigende den Raum umfassende staatliche Verwaltungs- oder kommunale Zweckverbandseinheit. Vielmehr gibt es sich überschneidende und im Ruhrgebiet nebeneinander liegende staatliche Verwaltungen wie die drei Bezirksregierungen von Münster, Arnsberg und Düsseldorf oder jenseits davon die Umweltämter, oder die Landschaftsverbände mit wieder anderen räumlichen Grenzen. Die als notwendig erachtete gemeinsame Planung und Durchführung wichtiger infrastruktureller Aufgaben wird so erschwert. Der KVR hat die in ihn gesetzte Integrationsleistung nach überwiegender Auffassung nicht erbracht. Die nunmehr anvisierte Lösung, die eine Regionaldirektion oder Bezirksregierung Ruhr nicht in Betracht zieht, sondern an die Stelle des als unbefriedigend empfundenen KVR einen Zwangsverband Agentur Ruhr setzen will, überzeugt nicht. Zum einen ist der Unterschied im Aufgabenbereich zum KVR nicht so gravierend, daß eine bedeutsame Verbesserung der bisherigen Situation erwartet werden kann, zum anderen erscheint die Abgrenzung von den kommunal wahrzunehmenden Aufgaben einerseits und den staatliche wahrzunehmenden Aufgaben in den Regionaldirektionen, besonders den Regionalräten andererseits zu wenig trennscharf, um hier Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden.