

Jörg Bogumil

## **Verwaltungsstrukturreform in NRW: die Neuordnung der Mittelinstanzen<sup>1</sup>**

In : Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 1/2005: S. 42-53.

### **1 Ausgangslage: Vorschläge zur Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW**

Die Diskussion um die Reform der staatlichen Mittelinstanzen (Bezirksregierung bzw. Regierungspräsidium) sowie der höheren Kommunalverbände (in NRW die Landschaftsverbände) ist in NRW alles andere als neu (zur historischen Entwicklung dieser Organisationen vgl. Ellwein 1993: 58; 87ff., Stöbe/Brandel 1996: 13ff.). Nach 1945 standen diese Organisationen der Mittelebene immer wieder auf dem Prüfstand. So wurden die Vorschläge des „Arnsberger Gutachten“ in den 1950er Jahren ebenso wie des „Rietdorf-Gutachtens“ von 1968, die vorhandenen fünf Regierungsbezirke in drei Regierungsbezirke aufzuteilen (einen westfälischen, einen rheinländischen sowie einen Ruhrgebietsbezirks), von den jeweiligen Landesregierungen nicht aufgegriffen. 1987 sprach sich die CDU dann für eine neue dreigeteilte Regionalverwaltung aus, in der die Bezirksregierung, die Landschaftsverbände und der KVR integriert werden sollten. 1993 legten die Landschaftsverbände das sogenannte Ellwein-Gutachten vor, welches es grundsätzlich für erstrebenswert hielt, die Bezirksregierungen mittelfristig auf einen notwendigen Kern zurückzuführen, allerdings die Aufgabenwahrnehmung der Landschaftsverbände nicht grundsätzlich in Frage stellte. Ebenfalls 1993 erging eine Grundsatzentscheidung des Landtages für die Aufrechterhaltung der Bezirksregierungen, ohne dies in ähnlicher Klarheit für die Landschaftsverbände zu erklären.

Im Ergebnis sind die hier im Mittelpunkt stehenden Organisationen der Mittelebene trotz immer mal wieder aufkommenden Diskussionen, die mal die Bezirksregierungen und mal die Landschaftsverbände in Frage stellten, beibehalten worden. Allerdings würde man die verwaltungspolitische Diskussion verkürzen, wenn man nur die Frage der Abschaffung oder Stärkung dieser Ebene diskutiert, wie dies häufig getan wird. Faktisch hat sich einiges getan, die Aufgaben sowohl der Bezirksregierungen als auch der Landschaftsverbände waren in den Jahren einigen Veränderungen unterworfen: manche Aufgaben wurden abgegeben, manche neu übernommen, für einen Teil der Aufgaben wurde in der Bezirksregierung mit dem Bezirksplanungsrat sogar ein parlamentarisches Gremium geschaffen. In den bestehenden Strukturen ist es also durchaus zu Veränderungen gekommen.

Ende der 1990er Jahre kam es im Rahmen des Regierungsantrittes von Ministerpräsident

---

<sup>1</sup> Es handelt sich bei dem Artikel um eine Zusammenfassung eines Gutachtens, welches der Autor in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Christoph Reichard und Patricia Siebart (Uni Potsdam) im Auftrag von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative“ mit Sitz in Münster im September 2004 vorgelegt hat.

Wolfgang Clement zu weiteren Reformbemühungen in diesem Bereich, die schließlich in das erste (15.6.99) und zweite Gesetz (9.5.2000) zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW mündeten. Diente das erste Modernisierungsgesetz vor allem dazu, den Handlungsspielraum der Kommunen zu vergrößern und die Konkurrenz zwischen ihnen zu fördern, zielte das zweite Modernisierungsgesetz auf die Neuordnung der staatlichen Verwaltung und die Verlagerung von Aufgaben zwischen Land und Kommunen. Zum Teil zeitlich parallel zum Gesetzgebungsverfahren legte 1999 der Berliner Wissenschaftler Prof. Dr. Joachim-Jens Hesse ein vom Bund der Steuerzahler NRW in Auftrag gegebenes Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW vor. Hesse schlägt hier vor, die Zahl der Bezirksregierungen auf zwei zu verringern (Rheinland und Westfalen) mit Sitz in Köln und Münster mit dem zwischenzeitlichen Verbleib von Außenstellen an den bestehenden Standorten. Die Landschaftsverbände sollen mittelfristig in eine Kulturstiftung überführt werden, da es hier deutlich Kommunalisierungspotentiale gibt, und den Straßenbau an Kommunen und Land abgeben.

Realisiert wurden im zweiten Modernisierungsgesetz, trotz ursprünglich weiter reichender Pläne, die die Schaffung von fünf Regionaldirektionen vorsahen, immerhin noch die Reduzierung der Zahl der Landesoberbehörden von 15 auf 7, allerdings unter gleichzeitiger Gründung von sechs Landesbetrieben (vgl. den Aufbau der Landesverwaltung in Anlage 1). Die beiden Landschaftsverbände mußten die Zuständigkeiten für den Straßenbau abgeben, da dieser verstaatlicht wurde. Die Bewilligungen der Bundes- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV wurden ebenso wie die Planfeststellung und -genehmigung für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen den jeweiligen Bezirksregierungen übertragen, alle anderen Aufgaben dem neu gegründeten Landesbetrieb Straßenbau. Einzelne Bezirksregierungen erhielten zudem Kompetenzen ehemaliger Sonderbehörden (Aufgaben der Seemannsämter in die Bezirksregierung Düsseldorf, Aufgaben des Landesoberbergamtes in die Bezirksregierung Arnsberg, Aufgaben des Landesversorgungsamtes sowie des Landesamtes für Agrarordnung in die Bezirksregierung Münster, Aufgaben des Landesamtes für Ausbildungsförderung in die Bezirksregierung Köln).

Nach dem zweiten Modernisierungsgesetz im Jahr 2000 waren für die Legislaturperiode 2001 bis 2005 zunächst *keine* weiteren Verwaltungsstrukturreformen beabsichtigt. Im Sommer 2003 wurde durch das „Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration“ der rot-grünen Landesregierung unter dem neuen Ministerpräsidenten Peer Steinbrück jedoch eine *erneute intensive Diskussion* zur Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW „losgetreten“. Die rot-grüne Landesregierung schlägt nun vor – zur Überraschung vieler –, die fünf bestehenden Bezirksregierungen in Köln, Düsseldorf, Münster, Arnsberg und Detmold auf drei zu reduzieren (Rheinland, Westfalen und das Ruhrgebiet). Dies erfordert die Schaffung eines Ruhrbezirkes und die Schließung von drei Bezirksregierungen. Zudem sollen die Bezirksregierungen auf ihre hoheitlichen Kernaufgaben zurückgeführt werden. Damit einher geht als Angebot an die kommunale

Ebene eine Neuabgrenzung der Bezirke der Landschaftsverbände Westfalen und Rheinland sowie des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, um eine räumliche Identität mit den Bezirksregierungen herzustellen. Bisher durch Landesbehörden wahrgenommene Aufgaben sollen entweder kommunalisiert, auf Dritte übertragen oder in den Bezirksregierungen zusammengefasst werden.<sup>2</sup> Insgesamt verspricht man sich von den Maßnahmen eine Reduzierung der Personalkosten um ca. 15% bis zu 20% (vgl. Düsseldorfer Signal 2003: 7).

In der Auseinandersetzung mit der Landesregierung präzisiert die CDU-Fraktion ihr Konzept zur Neuordnung der Mittelinstanzen, welches im Kern dem Vorschlag von 1987 entspricht. Die Bezirksregierungen sollen aufgelöst, die Landschaftsverbände und der neue Verband fürs Ruhrgebiet den Kern der neuen Regionalverwaltung bilden, die sowohl kommunale als auch staatliche Aufgaben wahrnimmt. Die Regionalverwaltung soll durch eine Regionalversammlung demokratisch legitimiert und durch einen von ihr gewählten Regionalpräsidenten geführt werden.

Im Ergebnis gibt es in der neuen Reformdiskussion bezogen auf die Gebietsabgrenzungen eine Übereinstimmung zwischen CDU-Fraktion und Landesregierung, in der Ausgestaltung der in diesen Strukturen befindlichen Verwaltungsorganisationen allerdings erhebliche Differenzen. In dieser Situation legt Anfang Januar 2004 die Staatskanzlei dann ein von ihr beauftragtes Gutachten durch Prof. Dr. Jens Joachim Hesse vor, in dem dieser aufbauend auf sein Gutachten von 1999 für NRW das Modell einer konzentrierten Dreistufigkeit empfiehlt und bezogen auf die Mittelebene seinen Vorschlag zur mittelfristigen Gründung von nur zwei Regierungsbezirken (Westfalen, Rheinland) wiederholt. Eine Verknüpfung der Arbeit von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden, wie von der CDU vorgeschlagen, lehnt Hesse ab. Dennoch sollten die Landschaftsverbände in die Reform einbezogen und ihre Aufgaben weitgehend kommunalisiert werden. Seine schon 1999 formulierte Kritik an der Konstruktion der Landschaftsverbände bestätigt Hesse nochmals.

Diese hier geschilderten, recht facettenreichen Diskussionsstränge sind die Ausgangslage für ein Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform, mit welchem Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative“ den Autor dieses Artikels im Februar 2004 beauftragt haben und welches im September 2004 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Ziel war die Begutachtung der hier dargestellten aktuell diskutierten Modelle zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (insbesondere die Vorschläge der Landesregierung, die Modifikation durch Prof. Hesse sowie den Vorschlag der CDU-Landtagsfraktion). Laut Auftrag der Stiftung soll die Neuordnung der Mittelinstanzen, zu denen sowohl die

---

<sup>2</sup> Im einzelnen sollen die Ämter für Agrarordnung, die Bergämter, die Oberste Forstbehörde, die 12 staatlichen Umweltämter und die staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, das Landesamt für Ernährung und Jagd und das Landesversicherungsamt in eine oder mehrere Bezirksregierungen integriert werden. Die Regionalentwicklungsplanung soll künftig in interkommunaler Verantwortung in Form regionaler Flächennutzungspläne wahrgenommen werden. Zudem soll die Personalkostenbudgetierung in den Mittelbehörden eingeführt werden.

staatlichen Bezirksregierung als auch die höheren kommunalen Landschaftsverbände zu zählen sind, einerseits im Blick auf denkbare *Vereinfachungs-, Beschleunigungs- und Spareffekte* diskutiert werden. Zugleich sollte überprüft werden, inwieweit Neuordnungsvorschläge nicht die *Gesetzmäßigkeit, Gleichbehandlung und demokratische Legitimation* von Verwaltungshandeln einschränken. Zudem sollten mögliche *Transformationskosten* und die Durchsetzbarkeit von Reformvorschlägen in Rechnung gestellt werden.

Zur Durchführung des Gutachtens wurden zunächst die Reformkonzepte der anderen großen Flächenländer, die ebenfalls über solche Mittelinstanzen verfügen oder sie z.T. versuchen „abzuschaffen“ (Niedersachsen), betrachtet. Danach erfolgte im Kern des Gutachtens eine *Aufgabenkritik* der Arbeit der staatlichen Mittelinstanzen in NRW. Auf dieser Grundlage wurden die aktuellen Reformvorschläge hinsichtlich der oben genannten Kriterien diskutiert. Zur detaillierten Einbeziehung des Effizienzkriterium wurde als Unterauftrag eine Wirtschaftlichkeitsanalyse bei Prof. Dr. Christoph Reichard und Patricia Siebart (Universität Potsdam) in Auftrag gegeben. Im Folgenden werden nun zentrale Ergebnisse des Gutachtens thesenartig präsentiert (vgl. ausführlich Bogumil/Reichard/Siebart 2004).

## **2 Ergebnisse des Gutachtens**

### **2.1 Bezirksregierungen sind kein Auslaufmodell**

Der Vergleich aktueller Reformstrategien in den großen Flächenländern zeigt, dass insgesamt Bewegung in die Verwaltungsstrukturdebatte der Bundesländer gekommen ist. Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung stellen sich alle Länder verstärkt der schon lange von der Verwaltungswissenschaft eingeforderten Aufgabe, zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen, d.h. Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abzubauen, Kommunalisierungspotentiale auszuschöpfen und dort, wo möglich, Aufgaben zu privatisieren. Die Politik der Landesregierung in NRW orientiert sich im Prinzip, wie die meisten großen Flächenländer - an der konzentrierten Dreistufigkeit, wenngleich es einige widersprüchliche Tendenzen gibt (Sonderbehörden vor allem im Umweltbereich, Modellversuch OWL). *Bezirksregierungen* sind bis auf Niedersachsen also *kein Auslaufmodell*, ganz im Gegenteil, das Reformmodell z.B. in Baden-Württemberg zielt auf eine deutliche Stärkung der Regierungspräsidien in Kombination mit einer weitgehenden Kommunalisierung. Deutlich wird dabei auch, dass Parteipolitik im ideologischen Sinne kaum eine Rolle spielt, unterscheiden sich doch die Reformvorschläge der CDU in Niedersachsen und der CDU in Baden-Württemberg fundamental. Relevanter zur Erklärung der unterschiedlichen Reformkonzepte scheint die Konstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien und die Person des Ministerpräsidenten zu sein.

Bezirksregierungen sind weder das optimale, noch ein unbrauchbares Modell in der Verwaltungsstruktur von Bundesländern. Vieles spricht aber dafür, dass ihre *Relevanz mit zunehmender Größe des Bundeslandes steigt*. Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen lässt es aufgrund bestehender Bundesgesetzgebung und aufgrund der vorhandenen Notwendigkeit zur Aufsicht und Bündelung nicht zu, alle dort wahrgenommenen staatlichen Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen, ganz abgesehen davon, ob diese auch das Interesse haben und bereit sind diese Aufgaben wahrzunehmen. So wird auch Niedersachsen ohne Ersatzorganisationen (Regierungsvertretungen), die eine Mittlerfunktion in der Region wahrnehmen sollen, nicht auskommen, allerdings in geringerem Ausmaß als in den anderen Ländern. Dafür ist in Niedersachsen der Bestand an staatlichen Sonderbehörden und damit an sektoraler Politik ungleich größer. Zudem sind dort, wo Bezirksregierungen bereits existieren, die Probleme und Reibungsverluste, die mit einer Auflösung und der zwangsläufigen Neugründung anderer Behörden verbunden sind, in Rechnung zu stellen. Aus der Sicht des Gutachters übersteigen die Umstellungskosten in der Regel jedoch die Modernisierungseffekte. Hier können die Erfahrungen aus Niedersachsen mit Spannung abgewartet werden. Insgesamt spricht daher in NRW vieles für die Beibehaltung der Bezirksregierungen.

## **2.2 Alle vorgelegten Reformvorschläge bringen keine Vorteile gegenüber dem Status-Quo**

(1) Die *Zusammenlegung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen* in einer neuen Regionalverwaltung mit einer eigenen parlamentarischen Regionalversammlung, so wie es der CDU-Vorschlag in NRW vorsieht, erscheint *nicht sinnvoll* zu sein. Zu nennen sind hier Rechtsprobleme, Probleme der faktischen Machtausübung und Effizienzprobleme.

So sind zum einem *Mischverwaltungen* aus staatlichen und kommunalen Einrichtungen prinzipiell eine kritische Organisationsform, unabhängig ob als Bürogemeinschaften, als kommunale Auftragsverwaltung oder in Form der staatlichen Indienstnahme der kommunalen Regionalverwaltungen auf dem Weg der Organleihe. Mischverwaltungen widersprechen dem Prinzip der Aufgabentrennung und der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten und sind in der Regel wenig kooperationsbereit.

Ein weiteres Problem entsteht durch die eigene parlamentarische Vertretungskörperschaft der neuen Regionalverwaltung. Hierdurch entsteht neben der Kommunalvertretung, dem Landtag, dem Bundestag und dem Europaparlament eine *fünfte demokratisch legitimierte Ebene*. Dies erhöht nicht nur das Ausmaß an Politikverflechtung, sondern insbesondere Landtag, Regionalversammlung und Kommunalvertretung würden um Zuständigkeiten, Regelungsmacht und Ressourcen konkurrieren. Eine direkt gewählte Regionalversammlung würde zudem eigene Interessen entwickeln und versuchen, sich Zuständigkeiten und Ressourcen anzueignen,

im Unterschied zu den Gremien der Landschaftsverbände, die indirekt bestellt sind durch Gremien der Mitgliedskommunen und einen Anreiz haben, die Umlage und damit das Ausgabenwachstum der Behörde zu begrenzen. Damit potentiert sich das Problem der Mischverwaltung.

Problematisch wäre zum Dritten, dass damit zu rechnen ist, dass diese Mischverwaltung entweder für immer eine Bürogemeinschaft bleibt oder aber die kulturelle Führung der Kommune sich langfristig durchsetzt. Das könnte dann durchaus Probleme für den Landtag und die Ministerien mit sich bringen. Kommunale Behörden neigen in deutlich geringerem Maße als staatliche Behörden dazu, auf politische Signale des Landtages oder der Ministerien zu achten. Dies könnte dann negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Aufsichts- und Bündelungsfunktionen haben.

(2) Die *Reduzierung der Standorte der Bezirksregierungen*, sei es auf drei wie im Regierungsvorschlag oder auf zwei, wie im Hesse-Modell, erscheint *weder aus wirtschaftlichen noch aus regionalpolitischen Gesichtspunkten heraus sinnvoll* zu sein. Einerseits führt die Reduzierung der Standorte zu einer Zentralisierung. Bei einer Zweierlösung wären die Bezirksregierungen für 9,5 Mio. bzw. 8,4 Mio. Einwohner zuständig, bei einer Dreierlösung für 7,6 Mio., 5,3 Mio. und 5,1 Mio. Einwohner, so dass Regierungsbezirke entstünden, die größer wären als viele Bundesländer und größer als über 10 Staaten der Europäischen Union. Damit wären bestimmte Vorteile, wie der Kontakt zu den kommunalen Entscheidungsträgern und den großen Firmen, nicht mehr vorhanden. So muss beispielsweise schon jetzt in der Bezirksregierung Köln Kontakt zu 98 Kommunen, 8 Landkreisen und vier Großstädten gehalten werden, was schwer genug ist.

Zum anderen sind die Effizienzeinsparungen entgegen den Erwartungen nur sehr begrenzt. Alle Modernisierungskonzepte gehen von einer Reduzierung der Personalkosten aus. Im Düsseldorfer Signal wird explizit von einer Einsparquote von ca. 15-20% gesprochen. Selbst wenn dies in den Bezirksregierungen gelingen würde, wäre der Einspareffekt immer noch gering, da die Bezirksregierungen nicht zu den personalintensivsten Einrichtungen auf Landesebene gehören. Ihr Anteil am Landespersonal liegt bei ca. 2%. Eine Einsparung von 15% des Personals würde in der Summe zu einem Einsparpotential von 0,25 % bezogen auf die Personalkosten der Landesbediensteten führen.

Aber selbst mit diesen geringen Effekten ist auf keinen Fall zu rechnen. So ist zu berücksichtigen, dass die Bezirksregierungen in den letzten Jahren schon ca. 15% des Personals im Schnitt eingespart haben. Vor allem aber zeigt die als Unterauftrag vergebene *Wirtschaftlichkeitsanalyse*, die auf der Basis der vorliegenden Aufgabenbeschreibungen eine Abschätzung der möglichen Einsparungen und Mehrkosten für Personal durch die Reformvorschläge vorgenommen hat, dass das größte Einsparvolumen beim Regierungsvorschlag mit einer Reduzierung von 1,9% der Stellen in den Bezirksregierungen, was einer Einsparung von ca. 4 Mio. Euro in fünf Jahren

entspricht. Berücksichtigt wurden insbesondere die Fallzahlenabhängigkeit der ausgeführten Tätigkeiten und die erreichbaren Skalenerträge bei einer räumlichen Zusammenfassung. Gegen gerechnet wurde ein zusätzlich entstehender Personalbedarf für Dienstreisen zu den Außenstellen bei dezentral zu erbringenden Leistungen sowie ein entstehender Koordinationsbedarf zwischen Regierungspräsidium und Außenstellen bzw. ein erhöhter Aufsichts- und Kontrollbedarf bei einer sehr weitgehenden Übertragung von Aufgaben an die Kommunen.

Diesen gemessen an den oben dargelegten Zielvorstellungen schon bescheidenen Personaleinsparungen stehen zudem andere negative Effekte gegenüber, wie höhere Sachkosten im Bereich der Büroflächen, indirekte Effekte wie Kaufkrafteffekte, Beschäftigungseffekte, Spezialisierungseffekte, Bündelungseffekte, Effekte bei den „Kunden“, die diese entweder verteilungsneutral sind oder im negativen Bereich liegen sowie einmalig anfallende Umstellungskosten gegenüber dem Status Quo (Personalkosten durch Abfindungen und Trennungsgeld, Reisekosten zur Vorbereitung und Abstimmung der Reorganisationsprozesse, Umzugskosten, einmalig anfallende Sachkosten). Bei diesen Kosten schneiden alle Modelle sehr schlecht ab, am schlechtesten das CDU-Modell, danach folgt das Hesse-Modell und danach der Regierungsvorschlag. Diese Reihenfolge hängt natürlich von der Radikalität der Umstellungen ab. Radikalere Vorschläge, die zu größeren Umstellungskosten führen, benötigen zu ihrer Legitimation in höherem Ausmaß positive Effekte in anderen Bereichen.

(3) Die vor allem aus politischen Gründen von Teilen des Ruhrgebietes angestrebte *eigene Organisationseinheit für das Ruhrgebiet* (Ruhrbezirk, Regionalversammlung Ruhrgebiet) wird *sehr skeptisch* beurteilt. Eine solche Organisationseinheit löst weder die bekannten Probleme interkommunaler Zusammenarbeit noch entspricht sie den regionalen Wirtschaftsverflechtungen im Ruhrgebiet. Zudem beinhaltet sie die Gefahr einer weiteren Verschlechterung der Lage im Ruhrgebiet. Angesichts einer relativ gut pulsierende Region Rheinland, eines durchaus optimistisch gestimmten Bereiches Westfalen mit bestimmten Zentren ist insbesondere mit Blick auf das nördliche Ruhrgebiet die Gefahr für eine „Armenhaus Ruhrgebiet“ nicht gering. Die Gründung eines eigenen Landschaftsverbandes würde zudem die Umlage in den Ruhrgebietsstädten drastisch erhöhen, so dass das gesamte Ruhrgebiet 24 Mio. Euro pro Jahr mehr aufbringen müsste.

### 2.3 Modernisierung in den bestehenden Standorten

Entscheidend für eine Verwaltungsreform ist nicht die Streichung oder Verlagerung von Behörden, sondern die Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung, aus der Modernisierungsimpulse erwachsen können. Da die zur Zeit vorliegenden Reformvorschläge hinsichtlich der Kriterien Effizienz, demokratische Legitimation, Effektivität sowie Umstellungskosten in der Summe zu keinen nennenswerten Verbesserungen gegenüber dem Status-Quo führen, erscheint mir die *Modernisierung der Mittelebene in den bestehenden Standorten* der beste Weg zu sein.

Bezüglich der Bezirksregierungen bedeutet dies, dass diese dazu befähigt werden, stärker als bisher Bündelungsfunktionen wahrzunehmen und die Aufsichtsfunktionen auf das notwendige Maß beschränken. Zum einen könnten staatliche Bündelungsfunktionen zunehmend im Sinne eines modernen Controllings aufgefasst und durch neue Formen der Beratung, Rückkoppelung und mitunter auch des Wettbewerbs z.B. zwischen den Kommunen um neue Lösungen ergänzt werden. Stichpunkte wären Ausführung von Aufgaben aus Kundensicht, Übernahme einer Mittlerfunktion zwischen Land und Kommunen sowie die Forcierung von Wirkungsanalysen öffentlicher Förderprogramme. Dies könnte Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinne mit sich bringen. Ein modernes Aufsichtsverständnis greift zudem nur begrenzt auf repressive Maßnahmen zurück und zeichnet sich vor allem durch Beratung und Unterstützung aus. Dazu gehört, dass die Zahl von Widerspruchsverfahren reduziert wird. Dazu gehört weiterhin, dass Wirkungs- und Qualitätsziele bei der Vergabe von Fördermitteln zwischen Land und Kommunen vereinbart und überprüft werden. Ziel ist der Herstellung eines „responsive government“, welche da, wo nötig, nicht auf staatliche Steuerung verzichtet, aber insgesamt stärker auf Formen der Selbstkontrolle und Anreizsteuerung setzt.

Im Rahmen einer internen Modernisierung ist die Überprüfung und Optimierung der bisherigen Formen der Aufgabenerledigung sicher sinnvoll. Ziel ist eine verwaltungsinterne Bündelung bei der Aufgabenwahrnehmung durch innerorganisatorische Umstellungen und durch eine Integration der staatlichen Sonderverwaltungen in die Bezirksregierungen. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, die einzelnen Aufgaben durchzugehen und zu überlegen, wer erledigt sie künftig, sondern vor allem ist danach zu fragen, wie die Geschäftsprozesse aussehen und ob sie optimierbar sind. Im Vordergrund sollten *inhaltliche Veränderungen der Verwaltungstätigkeit* stehen und nicht organisatorische Umstellungen, auch wenn dies nicht immer zu trennen ist.

Ein gutes Beispiel für eine inhaltliche Veränderung ist das neue Konzept der Regierungspräsidenten im Schulbereich. Es sieht *neue Formen der Schulaufsicht* und der Delegation von Kompetenzen im Personalbereich an die selbständigen Schulen vor und kann als ein sehr weitgehendes, zukunftsfähiges und anspruchsvolles Modernisierungskonzept angesehen werden. Sollte es gelingen, dieses umzusetzen, würde es gravierende Veränderungen in den Schulen mit sich bringen. Da diese

Umstellungen schwer genug zu bewältigen sein werden, denkt man an die Zurückhaltung vieler Lehrer, Schulleitungen und Schulen bezogen auf das Modellprojekt „Selbständige Schule“, könnten zusätzliche Reformmaßnahmen im Bereich der Organisationsstrukturen z.B. durch die parallele Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen, diese Maßnahmen gefährden, da sie das System überfordern würden.

Alle größeren Bundesländer verfügen über höhere Kommunalverbände. Die große Aufgabenfülle der *Landschaftsverbände* in NRW ist historisch zu erklären. Die teilweise vorhandenen Überschneidungen in der Aufgabenwahrnehmung zwischen Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen sind nach dem 2. Modernisierungsgesetz und der Verlagerung des Straßenbaus mittlerweile beseitigt. Interne Modernisierungsmaßnahmen in den Landschaftsverbänden laufen seit einigen Jahren. Auch wenn hier nicht im Detail beurteilt werden kann, welche Erfolge diese gezeitigt haben, spricht alleine der Druck der Umlagefinanzierung für ein kostenbewußtes Vorgehen. Das mit Abstand *größte Problem* in der Aufgabenwahrnehmung der Landschaftsverbände besteht in den *rasant steigenden Kosten der Eingliederungshilfe*. Dies würde durch keine andere Organisationsform gelöst, weder durch eine Re-Kommunalisierung noch durch eine Stiftung. Insgesamt sieht der Gutachter daher bezogen auf die *Arbeit der Landschaftsverbände*, die zudem inhaltlich von verschiedenen Seiten immer wieder positiv gewürdigt wurden, *keinen besonderen Handlungsbedarf*.

## 2.4 Weitere Reformschritte

NRW hat im Bundesländervergleich relativ weitgehend staatliche Sonderbehörden aufgelöst. Es ist nach wie vor das Bundesland, welche die meisten Staatsaufgaben von der kommunalen Verwaltung erledigen lässt (Ellwein 1993: 29). Da die Bereiche Justiz und Finanzen auszublenden sind, wenn es um eine weitere Auflösung der nachgeordneten staatlichen Verwaltung geht, bleiben in der Diskussion

aus dem Bereich es MUNLV

- die 12 staatlichen Umweltämter (1721 Stellen),
- die 3 staatlichen Veterinäruntersuchungsämter (388 Stellen),
- die 13 staatlichen Forstämter (857 Stellen),
- die 8 Ämter für Agrarordnung (762 Stellen)
- und die Landwirtschaftskammer (ca. 1300 Beschäftigten nehmen hier staatliche Aufgaben wahr).

aus dem Bereich es MWA

- die 12 Ämter für Arbeitsschutz (876 Stellen)

aus dem Bereich es MGFF

- die 11 Versorgungsämter (2172 Stellen)

aus dem Bereich des MVEL

- die 5 Bergämter (123 Stellen)

und aus dem Bereich des MSJK (an den Schulen selbst finden sich 142.695 Stellen)

- die 54 Schulämter (206 Stellen)
- die 87 Studienseminare (276 Stellen)
- die 7 Prüfungsämter (96 Stellen)

Von den Bezirksregierungen wird, vergleicht man auch die Aufgabenwahrnehmung in anderen Flächenländern, nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, dass insbesondere die staatlichen Umweltämter, die Ämter für Agrarordnung, die Versorgungsämter, die Bergämter sowie die Ämter für Arbeitsschutz in ihre Behörden integriert werden könnten. In einigen Fällen stehen dem bundesgesetzliche Bestimmungen entgegen. In anderen Fällen gibt es einen grundlegenden Konflikt zwischen der Wahrnehmung sektoraler Ziele und dem Bündelungsprinzip. Insbesondere das Umweltressort, das immer wieder im Fokus des öffentlichen Interesses steht (Flugzeugabstürze, BSE, Schweinepest, Garzweiler etc.), hat daher ein vitales Interesse, die Aufsichts- und Kontrollaufgaben selbst wahrzunehmen. Dies erklärt den Bestand an Sonderbehörden in dem Bereich und die Versuche, diese zu erhalten oder neue einzurichten. Die Regierungspräsidenten wiederum betonen, dass sie Anweisungen aus den Ministerien natürlich respektieren, jedoch auf einen Ausgleich unterschiedlicher sektoralen Interessen bedacht sind. Insgesamt gibt es in diesem Bereich z.Z. noch sehr unterschiedliche Vorstellungen. Orientiert man sich jedoch am *Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit*, so hat dies dann möglichst auch für die Umweltverwaltung zu gelten.

Erinnert man an die vielfältigen Reformdiskussionen um die Mittelebene in NRW, so sind die Bezirksregierungen und die Landschaftsverbänden immer wieder von unterschiedlichen Seiten in Frage gestellt worden. Während manche eher für eine kommunale Aufgabenwahrnehmung durch die Landschaftsverbände argumentieren und die Bezirksregierungen kurz- oder mittelfristig eher abschaffen wollen (CDU, Ellwein), sprechen sich andere für eine Stärkung der Bezirksregierungen aus und sind bezüglich der Landschaftsverbände sehr skeptisch (SPD, Hesse). Dennoch hat sich im Ergebnis an der vorhandenen Struktur von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden in NRW nichts verändert. Analysiert man die Aufgabenwahrnehmung dieser Institutionen, gibt es gute Gründe für die Beibehaltung beider Institutionen. Da die Auflösung oder Verlagerung von bestehenden Behörden zudem immer ein sehr aufwändiges Unterfangen ist, welches nur mit großen Mehrheit und wirklich guten Gründen zum Erfolg führen kann, scheint es mir sinnvoll zu sein, diese *alten grundsätzlichen Konflikte aufzugeben und sich auf die Gemeinsamkeiten zu konzentrieren*. Es ist relativ unstrittig, dass Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abgebaut werden sollen, Kommunalisierungspotentiale auszuschöpfen und dort, wo möglich, Aufgaben zu privatisieren sind. Diese Modernisierungsmaßnahmen sind schwer genug umzusetzen, denkt man an die unterschiedlichen Logiken von Bündelungs- und Ressortprinzip, an die Probleme, die entstehen, wenn man Kommunalisierungen mit Einsparvorgaben versehen

will, wogegen sich die Kommunen zurecht wehren werden (Konnexitätsprinzip) oder an die Umstellungsprobleme einer inhaltlich veränderten Schulaufsicht. Ein weiterer, aus der Sicht des Gutachters nicht weiterführender Streit um die Existenzberechtigung von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden lenkt eher von diesen Aufgaben ab. Die Modernisierung im Status-Quo hat nicht den Charme des großen Entwurfes, wird sie ernstgenommen aber die Chance auf reale Veränderung.

### **3 Aktueller Diskussionstand**

Das hier vorgestellte Gutachten ist in NRW auf eine große Resonanz und Medienöffentlichkeit gestoßen. Es wurde im September 2004 auf einem Kongreß in Dortmund und anschließend in drei Regionalversammlungen in Bielefeld, Münster und Arnsberg vorgestellt und mit Vertretern der Landesregierung, der Landtagsfraktionen, den Regierungspräsidenten und den Landschaftsverbänden diskutiert. Zudem erfolgte im Februar 2005 Gespräche mit allen Landtagsfraktionen in Düsseldorf. Die inhaltlichen Argumente des Gutachtens wurden in all diesen Diskussion und Gesprächen nicht in Frage gestellt. Die Regierungsfaktionen (SPD und GRÜNE) haben mittlerweile weitestgehend Abstand vom Düsseldorfer Signal genommen und die FDP befürwortet die Aussagen des Gutachtens. Einzig die CDU hat ihre Position bisher aufrechterhalten. Die Landtagswahlen im Mai 2005 werden zeigen, wohin der Weg der Mittelinstanzen in NRW gehen wird.

### **Literaturverzeichnis**

- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 8, Ibbenbüren (download unter [www.stiftung-westfalen-initiative.de](http://www.stiftung-westfalen-initiative.de))
- Ellwein, Thomas 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o.Ort
- Hesse, Joachim Jens 1999: Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Berlin/Düsseldorf,
- Hesse, Joachim Jens 2003: Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin
- Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf 1996: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Berlin