



Prof. Dr. Jörg Bogumil, Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Germany

Prof. Dr. Jörg Bogumil

**Fakultät für Sozialwissenschaft
Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik**

Telefon: +49(0)234 / 32-27805

Tel.Sekr.: +49(0)234 / 32-28409

Telefax: +49(0)234 / 32-14-487

e-mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de

<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Telefon, Name

Datum

03.11.2006

Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zur Öffentlichen Anhörung am 8. November 2006

Gesetzentwurf 14/2574, Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW

Ausgangslage

Die geplante Verwaltungsstrukturreform in NRW besteht grundsätzlich aus zwei Schritten, der weitgehenden Auflösung von Sonderbehörden bzw. der Kommunalisierung oder Integration dieser in die allgemeine Verwaltung (1) sowie der in der nächsten Legislaturperiode geplanten Gründung von drei Regionalpräsidien und dem parallelen Wegfall der Landschaftsverbände und der Bezirksregierungen (2). Der vorliegende Gesetzentwurf ist „ein Baustein“ dieser Reform oder anders formuliert der erste Teil des ersten Schrittes (1a), der die Auflösung von Sonderbehörden zum 1.1.2007 regelt. Der zweite Teil des ersten Schrittes beinhaltet eine Funktionalreform im Sinne einer Aufgabenüberprüfung mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Kommunalisierung und Privatisierung, für die im Jahr 2007 ein Konzept erstellt werden soll (1b).

Diese Stellungnahme kann sich nun im Kern nur auf die im vorliegenden Gesetzentwurf formulierten Veränderungen der nordrheinwestfälischen Behördenstruktur beziehen, also auf den Schritt 1a. Die tatsächlichen Auswirkungen dieser Veränderungen hängen jedoch maßgeblich

- von einer Vielzahl noch ungeklärter innerorganisatorischer Faktoren und
- von der im nächsten Jahr geplanten Funktionalreform (Schritt 1b) ab und
- sind nicht unabhängig von dem geplanten Schritt 2 zu beurteilen.

Diese Ausgangslage macht die Bewertung sehr schwierig. Im Folgenden wird nun, wie gewünscht, zu einigen ausgewählten Regelungen des Gesetzentwurfes Stellung bezogen und gleichzeitig auf die Fragen der Fraktionen eingegangen. Dort, wo Überschneidungen bestehen, wird zusammenfassend geantwortet. Dabei sind die Fragen der CDU/FDP mit römischen, die von Bündnis90/Die Grünen mit arabischen Ziffern bezeichnet. Anschließend wird jedoch auch

zu den beabsichtigten Schritten 1b und 2 Stellung bezogen, um die Reform im Gesamtzusammenhang zu betrachten.

Antwort auf die Fragen I, II, V, VI, VII und 1, 2, 6, 9,10,11

1 Sonderbehörde versus allgemeine Verwaltung

Grundsätzlich werden in der verwaltungswissenschaftlichen und fachpraktischen Debatte sowohl als Sonderbehörden organisierten Fachverwaltungen und als auch in der allgemeinen Verwaltung integrierten Fachverwaltungen spezifische Vor- und Nachteile zugeordnet. So werden Fachbehörden generell wegen ihrer Expansionstendenzen, der Abgelöstheit ihrer Sichtweise von Belangen anderer Fachbereiche und der daraus resultierenden Kompromisslosigkeit kritisiert. Andererseits wird ihnen gerade aufgrund ihrer größeren Unabhängigkeit von politischer und fachfremder Einflussnahme eine konsequentere und höhere spezialisierte Vertretung der Belange ihres Fachbereiches zugetraut.

Hier zeigt sich das bisher nicht aufgelöste Dilemma der Verwaltungsorganisation: Auf der einen Seite werden wirtschaftliche Effizienz des Verwaltungshandelns sowie politische Steuerungsfähigkeit angestrebt, auf der anderen Seite ist aus fachlicher Sicht eine möglichst kompetente und spezialisierte Wahrnehmung der spezifischen Belange des Politikfeldes sicherzustellen. Vereinfacht können diese beiden Verwaltungsziele als die Extreme eines Kontinuums der Verwaltungsperformanz angesehen werden.

In vielen deutschen Ländern zeichnet sich in den letzten Jahren eine Tendenz zur Reduzierung der Sonderbehörden ab. Dies ist einerseits auf die unmittelbare wirtschaftliche Situation der Landeshaushalte zurückzuführen – durch die Integration von Fachverwaltungen in die allgemeine Verwaltung lassen sich durch eine Straffung der Aufgabenwahrnehmung üblicherweise Einsparungen über dem Niveau der rein technische Synergieeffekte (durch die Zusammenlegung von Zentralabteilungen und ‚Overhead‘) realisieren. Andererseits werden Sonderbehörden aufgrund ihrer fachspezifischen Sichtweise von Politik, Öffentlichkeit und allgemeiner Verwaltung häufig als dogmatisch und wenig kompromissbereit angesehen. Diese Sichtweise findet ihre Nahrung insbesondere in den durch die extensiven Stellungnahmen geprägten Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Von einer Schwächung der Position von Fachbehörden durch ihre Einbindung in die allgemeine Verwaltung erhoffen sich die Befürworter hier positive Effekte für die Verfahrensdauer und den Verfahrensausgang, d.h. im weiteren Sinne vermutete Standortvorteile.

Bei der Abwägung dieser beiden berechtigten Interessen – Effizienz/Steuerbarkeit und unabhängige Expertise/Kompetenz – wäre eine Mittelposition anzustreben. Konkret bedeutet dies, dass einerseits die weitgehende **Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung** aus Effizienzgründen anzustreben ist, dass andererseits jedoch explizite institutionelle Sicherungen zur Garantie einer aufgabenadäquaten Ressourcenausstattung sowie eines akzeptablen Niveaus an **fachlicher Unabhängigkeit** und Entscheidungskompetenz sichergestellt werden muss.

Durch die Eingliederung der Sonderbehörden darf folglich

- kein ‚kalter Aufgabenabbau‘ durch eine neue Prioritätensetzung angestoßen werden, welche Mitteln oder Personal unter die zur fachgerechten Aufgabenwahrnehmung notwendige Schwelle abschmelzt
- keine Einflussnahme der Hausleitung auf fachliche Entscheidungen/Stellungnahmen der Fachverwaltung ausgeübt werden

- keine Verschleierung der Fachmeinungen und damit der Verantwortlichkeit der letztentscheidenden Akteure erfolgen

Unter diesen Voraussetzungen ist die durch den Gesetzentwurf beabsichtigte **Verstärkung der konzentrierten Dreistufigkeit unter funktionalen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zweifelsohne als sinnvoll zu erachten**. Bisher übliche Doppelstrukturen mit entsprechender Doppelarbeit können durch eine Integration der Sonderbehörden abgebaut werden. Wie das Beispiel Baden-Württemberg zeigt, können Verfahrenswege verkürzt und behördeninterne Transaktionskosten durch die Eingliederung von (Teilen von) Sonderbehörden in die Mittelinstanzen gesenkt werden. Voraussetzung für die Ausschöpfung der möglichen Synergieeffekte ist jedoch eine **vollständige organisatorische Verschmelzung** der korrespondierenden Organisationseinheiten, ein Punkt, der hauptsächlich aufgrund der von der nordrhein-westfälischen Regierung gewählten, schrittweisen Reformumsetzung bisher noch nicht zufrieden stellend geklärt zu sein scheint.

Neben dieser prinzipiellen Zustimmung zur Reformausrichtung des Schrittes 1a soll nun im Detail auf einige Einzelmaßnahmen eingegangen werden.

2 Integration der Staatlichen Umweltämter

Die StUÄ waren aufgrund ihres gezielten Auftrags schlagkräftig und frei von internen Interessenkonflikten. Allerdings können mit einer Übertragung ihrer Aufgaben auf die Bezirksregierungen zweifelsohne Synergieeffekte entstehen und Doppelbearbeitungen abgebaut werden. Es sollte jedoch bei der Integration darauf geachtet werden, dass es zu Beibehaltung üblicher bürokratischer Verfahren – wie bspw. schriftlichen Stellungnahmen der beteiligten Fachdezernate – im Gegensatz zu einer bereits abgewogenen „geschlossenen Stellungnahme“ – bleibt, damit auch bei einer Integration der Aufgaben der StUÄ in die Bezirksregierungen keine Verschlechterung in der Aufgabenwahrnehmung durch eine verstärkte Verhandlungslogik der beteiligten Akteure und einen Verlust an Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten entsteht. Die im Kontext der Reform geplante Einführung eines Zaunprinzips hinsichtlich der Zuständigkeit in Genehmigungsverfahren ist zu begrüßen.

Die derzeit geplante Integration der korrespondierenden Bereiche in die bestehenden Dezernate (Dez. 54, 56) und die Schaffung eines Dezernates Umweltüberwachung (Dez. 53) zur Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben scheint zudem vorrangig der Unsicherheit hinsichtlich zukünftiger Aufgaben geschuldet zu sein. Als Erschwernis bei der Gestaltung einer optimierten Organisation ist hier die Unklarheit über das Ausmaß der Verlagerung von Zuständigkeiten in den Bereichen Genehmigung und Überwachung zu nennen. Im Zuge der für 2007/2008 geplanten Funktionalreform ist die Übertragung von Genehmigungskompetenzen auf die Kommunen und die teilweise oder vollständige Kommunalisierung oder Privatisierung der Umweltüberwachung sehr wahrscheinlich. Mit der Herauslösung des „kleinen Immissionsschutzes“ und von (weit reichenden) Genehmigungszuständigkeiten aus der 1. und 2. Spalte der 4. BImSchV entsprechend einer „Zickzack-Linie“ sowie von (Teilen) der Anlagenüberwachung wird sich **abermals weit reichender Umstrukturierungsbedarf in den Bezirksregierungen** ergeben. So wäre mit dem Übergang eines großen Personalblocks auf die Kommunen (Personal folgt der Aufgabe), eines weitgehenden Wegfalls der staatlichen Überwachungstätigkeit im Immissionsschutz (Kommunalisierung oder Privatisierung) und in der Folge mit der Aufgabe von dann weitgehend entvölkerten StUÄ-Standorten zu rechnen. Aus dieser Perspektive mussten die im Zuge des aktuellen Reformschritts entwickelten organisatorischen Lösungen vor allem kompatibel mit diesen wahrscheinlichen Szenarien sein. **Bevor jedoch keine inhaltlichen Beschlüsse über die zukünftigen Zuständigkeiten in Genehmigung und Überwachung getroffen werden, sind optimierte Verfahrensabläufe in den Bezirksregierungen schwer zu realisieren**. Dies erklärt bspw. die

Einrichtung eines eigenständigen Überwachungsdezernates, welches strukturell eine zukünftige Ausgliederung erleichtert und damit Transaktionskosten senkt. Allerdings werden durch diese strategische Lösung wiederum Schnittstellen zwischen Genehmigung und Überwachung aufgebaut, welche bei einer definitiven Zuständigkeitszuweisung und der damit möglichen Entscheidung nach fachlichen Kriterien vielleicht hätten verhindert werden können. Anzustreben wäre in jedem Fall die vollständige Eingliederung und Verschmelzung der Organisationseinheiten. Das Problem ist folglich vor allem, dass die Entscheidung über den Verbleib großer Aufgabenblöcke erst nach dem hier betrachteten ersten Reformschritt gefällt werden sollen.

3 Staatliche Ämter für Arbeitsschutz

Die Integration der StÄfA in die Bezirksregierungen wird als verhältnismäßig problemfrei gesehen. Bei einer definitiven Aufgabenzuweisung und vollständigen Integration könnte von einer die Erfahrungen mit dem StAfUA OWL übersteigenden Vereinfachung von Verfahren ausgegangen werden. Allerdings halten sich auch hier die wirtschaftlichen Einspareffekte in Grenzen. Im Zuge des zweiten Reformschrittes (2007/2008) wird über eine Kommunalisierung oder eine Übertragung der Aufsichtsaufgaben der StÄfA auf die Berufsgenossenschaften entschieden werden. Mittelfristig bietet sich aufgrund größerer Überschneidungen mit bestehenden Aufgaben letztere Lösung an. Entsprechend ist die im Zuge des gegenwärtigen Reformschritts analog zur Umweltüberwachung angestrebte Organisation der Arbeitsschutzüberwachung in einem eigenständigen Dezernat „Inspektionsdienste“ (Dez. 57) zwar nicht funktional optimal, aber eine im Hinblick auf die geplanten Veränderungen aus strategischer Sicht und im Sinne der Reduzierung vermeidbarer Transaktionskosten nahe liegende institutionelle Lösung.

4 Verbraucherschutz: Verlagerung der Veterinärangelegenheiten aus den Bezirksregierungen in die zukünftige LANUV

Die Zusammenfassung der Kernaufgaben des LUA und der LÖBF im LANUV ist positiv zu bewerten, da die Zusammenarbeit zwischen technischem und „grünem“ Umweltschutz vereinfacht wird. Angesichts der Lebensmittelskandale ist es auch zu begrüßen, dass die Landesregierung der Verwaltungstätigkeit im Verbraucherschutz weiterhin einen hohen Stellenwert einräumt. Allerdings ist die Übertragung neuer hoheitlicher und operativer Aufgaben auf die LANUV kritisch zu sehen, wenn diese über die Zulassung oder Anerkennung von Sachverständigen oder Organisationen hinausgeht. So ist bspw. die **Überführung der Zuständigkeiten im Veterinärbereich** aus den Bezirksregierungen (Dez. 50) aus dem Gesichtspunkt der Vollzugseffektivität, der rechtlichen Zulässigkeit und der Wirtschaftlichkeit **negativ zu bewerten**:

- entsprechend § 124 der Gemeindeordnung NRW sind andere als die allgemeinen Aufsichtsbehörden nicht zu Eingriffen in die Gemeindeverwaltung nach § 118 GO befugt. Damit ist im Krisenfall **keine Aufsichts- und Weisungsmöglichkeit** seitens der LANUV gegenüber kommunalen Hauptverwaltungsbeamten gegeben.
- die zur Überwachung notwendige Ortsnähe ist bei einer zentralen Landesanstalt nicht gegeben
- die Überführung dieser Aufgaben widerspricht der grundsätzlichen Konzeption der LANUV als wissenschaftliche Beratungseinrichtung
- durch die enge Verzahnung des Veterinärbereichs mit den Zuständigkeiten und Kompetenzen der Bezirksregierungen ist ein effektiver Aufgabenvollzug im Veterinärbereich durch einen Solitär wie die LANUV nicht – oder nur unter großen Transaktionskosten und weiteren Kompetenzverlagerungen – vorstellbar. Neben den vielen Berührungspunk-

ten im „Tagesgeschäft“ ist hier insbesondere auf die Kapazitäten der Mittelinstanz zur Krisenbewältigung aufgrund der hier angelagerten Krisenstäbe zu verweisen.

- Weiterhin wird durch die im Gesetzentwurf angestrebte Integration des LEJ in die Bezirksregierung Düsseldorf die Chance vertan, zweifelsohne vorhandene Synergieeffekte zwischen den Veterinärangelegenheiten und dem LEJ zu realisieren.

Diese Argumente machen deutlich, dass die von der Landesregierung angestrebte Lösung im Bereich der Ernährungswirtschaft in der jetzigen Form **weder funktional noch wirtschaftlich sinnvoll** ist. Die Landesregierung wird angehalten, die **Zuständigkeit im Veterinärbereich auf der Mittelinstanz zu belassen** und die Zuständigkeiten der LEJ im Zuge einer Vorortzuständigkeit mit den sonstigen ernährungswirtschaftlichen Aufgaben zu verschmelzen.

5 Wasserentnahmegesetz

Die konträr zu der eben dargestellten Übertragung von hoheitlichen (Veterinär-) Aufgaben auf die LANUV geplante Herauslösung der hoheitlichen „Vollzugsaufgaben nach dem Wasserentnahmeentgeltgesetz“ und der „Vollzugsaufgaben nach dem Abwasserabgabegesetz“ aus der Zuständigkeit des LUA und ihre Verlagerung auf die Bezirksregierung Düsseldorf ist ebenfalls kritisch zu sehen. Zwar wird damit ein Schritt in die ursprünglich angestrebte Richtung einer Trennung von wissenschaftlicher Beratung und Vollzug getan, allerdings handelt es sich bei den genannten Aufgaben um hochautomatisierte EDV-gestützte Abrechnungsverfahren, deren institutionelle Anlagerung keinen Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung hat. Da sich in diesem Fall durch die Verlagerung weder ein finanzieller noch ein operativer Vorteil ergibt, sind die vermutlich nicht unerheblichen **Kosten der Herauslösung und Reintegration der EDV-Infrastruktur nicht zu vertreten**.

Antwort auf die Fragen III, IV, 5

6 Sind Synergieeffekte/Personaleinsparungen zu erwarten?

Die Senkung der Kosten des Verwaltungshandelns ist ein explizites Ziel der Reformmaßnahmen. Da im vorliegenden Gesetzentwurf lediglich Aufgabenzuordnungen und struktureller Rahmen verändert, jedoch kein Aufgabenabbau vorgenommen wird, ist **keine unmittelbare Entlastung des Landeshaushalts zu erwarten**. Da vorläufig die bestehenden Standorte der Sonderbehörden beibehalten werden (müssen), ist mittelfristig nur mit einer marginalen Senkung der Personal- und Sachkosten zu rechnen. Unter Berücksichtigung der Transformationskosten sind während der Implementationsphase negative Erträge zu erwarten. Im Zuge der Konsolidierung der inneren Organisation können mittelfristig sowohl in den Querschnittsbereichen als auch in den Fachbereichen in geringem Umfang Synergieeffekte durch Skalenerträge, die Vermeidung von Doppelarbeit und vereinfachter Koordination erzielt werden, welche zu einem Rückgang des Personalbedarfs und der Sachmittel führen könnten. So wird beispielsweise durch die Eingliederung von Behörden die Fachaufsicht geringfügig weniger aufwändig und die Ebene der Abteilungsleiter in den Sonderbehörden kann zum größeren Teil entfallen. Hier wie im Hinblick auf weitere Reformschritte – bspw. eine weitgehende Kommunalisierung oder Privatisierung von Aufgaben – ist zu berücksichtigen, dass sich die Abschmelzung von Personal nur mittelfristig im Zuge der natürlichen Personalfluktuation mit einer Rate von ca. 2-3% p.a. realisieren lässt.

Mit einer Entlastung des Landeshaushalts ist nur bei einem nennenswerten Aufgabenabbau – den ersatzlosen Wegfall von Aufgaben – im nächsten Schritt der Reform zu rechnen. Ob die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen einen Einspareffekt mit sich bringen wird, bleibt abzuwarten. Bei der Umsetzung der Reformmaßnahmen muss sichergestellt sein, dass sich Kosten-

einsparungen vorrangig aus einer optimierten Verwaltungsstruktur und Aufgabenwahrnehmung ergeben. Vermieden werden muss die grundsätzliche Neugewichtung der Ressourcenausstattung durch eine neue Prioritätensetzung in den Mittelinstanzen oder eine Absenkung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung im Zuge ihrer Verlagerung. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen weiterhin, dass Versuche eines öffentlichkeitswirksamen beschleunigten Abbaus über Vorruhestandsregelungen und Personalbörsen zu funktionalen Einbußen führen, die in keinem Verhältnis zu den Einsparungen stehen (vgl. Bauer et al. 2007).

Schritt 1b: Brisanz der geplanten Kommunalisierung im Umweltbereich

Welche Brisanz die geplante Funktionalreform und die damit verbundenen Richtungsentscheidungen mit sich bringen, soll anhand der folgenden Beispiele verdeutlicht werden.

Kommunalisierung im Bereich Immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen

Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv zu bewerten. Dabei ist jedoch die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheider besonders ausgeprägte Spannungsverhältnisse zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten. Letzteres wird durch aktuelle empirische Untersuchungen belegt (vgl. Bauer et al. 2007). Daher sind Kommunalisierungen nicht generell, sondern nur aufgabenbezogen und unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene zu beschließen.

In Nordrhein-Westfalen ist aufgrund der Größe der Gebietskörperschaften eine im Bundesvergleich hohe Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene gegeben. Trotzdem muss die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer Funktionalreform auch unter Berücksichtigung der Kosten der Aufgabenverlagerung (Überführung von Personal und technischer Infrastruktur, Liegenschaften) und der notwendigen Aufsichtskapazitäten geprüft werden. Gerade in sensiblen Bereichen wie dem Immissions- und Gewässerschutz müssen eine nach fachlichen Gesichtspunkten effektive Aufgabenwahrnehmung sowie einheitliche Standards unbedingt gewährleistet sein. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass beides ohne eine sorgfältige Auswahl der kommunalisierten Aufgaben und aktive Fachaufsicht nicht gewährleistet werden kann. Eine „Vertrauensaufsicht“ kann diese nicht ersetzen. Wo eine Kommunalisierung diese Ansprüche nicht erfüllt oder keine signifikant günstigere Erledigung (s. die 20% „Effizienzrendite“ in Baden-Württemberg) zulässt, ist der Status quo beizubehalten.

Entstaatlichung der Umweltüberwachung

Derzeit wird in den StUÄ die Regelüberwachung im Immissions- und Gewässerschutz aufgrund der (auch politischen) Priorisierung von Genehmigungsverfahren nachrangig gehandhabt. Die Frequenz der Regelüberwachung kann bei nicht anders lautenden Vorschriften (I-VU/Störfallanlagen) derzeit eher in Jahrzehnten als in Jahren gemessen werden.

Mit der Integration der StUÄ und anderer Sonderbehörden in die Bezirksregierungen werden Strukturen geschaffen, die weitere Reformschritte zumindest politisch bedingen. So wird die Zahl der Mitarbeiter in den Mittelinstanzen drastisch erhöht, allein mit den StUÄ werden den Abt. 5 der Bezirksregierungen 1.600 Mitarbeiter zugeschlagen. Insgesamt wächst der Personalbestand der Mittelinstanzen um rund 40%. Der zukünftige Abbau bspw. in der Umweltüberwachung durch Aufgabenwegfall, Privatisierung und Kommunalisierung ist damit vorgezeichnet. Ob eine zukünftige (teilweise) Herauslösung der Überwachungsaufgaben aus der staatlichen Umweltverwaltung positiv zu bewerten ist, hängt wieder von der konkreten Ausgestaltung der

gewählten Strukturen ab. Generell ist dies jedoch auch eine umwelt- und wirtschaftspolitische Richtungsentscheidung. Prinzipiell muss bei einer (teilweisen) Überführung auf kommunale oder private Träger

(1) organisatorisch und finanziell eine politik- und wirtschaftsunabhängige und kompetente Aufgabenwahrnehmung,

(2) eine signifikant kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung unter Einbeziehung der Transformationskosten und

(3) eine dauerhafte Aufrechterhaltung des Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter gewährleistet sein.

Eine **Übertragung auf kommunale Träger** bedeutet in groben Zügen eine Weiterführung der derzeitigen Überwachungspraxis. Im Falle eines unbefriedigenden Vollzugs stehen den Landesbehörden (bei entsprechender Personalausstattung und politischem Rückhalt) die üblichen Mittel der Fachaufsicht zur Verfügung.

Zu (1): Aus den Erfahrungen bspw. mit unteren Naturschutzbehörden in NRW kann gefolgert werden, dass es bei einer Kommunalisierung auch aufgrund notorisch knapper Aufsichtskapazitäten der Mittelinstanz sowohl hinsichtlich der Ressourcenausstattung als auch hinsichtlich politischer Einflussnahme zu einer großen Heterogenität zwischen den Kreisen kommen wird.

Zu (2): Zwar erreichen prinzipiell alle Landkreise in NRW die kritische Größe, welche eine effektive Aufgabenwahrnehmung zulassen müsste. Insbesondere in ländlichen Gebieten kann es jedoch aufgrund der geringen Zahl von spezifischen Fällen die Vorhaltung von entsprechenden Kompetenzen unwirtschaftlich. Darüber hinaus ist mehr als fraglich, ob eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich aufgrund des zusammenfassend erhöhten Bedarfs an Unterstützungseinheiten und Ausrüstung zu den erwähnten Kosteneinsparungen führt.

Zu (3): Aufgrund der verhältnismäßigen Kleinräumigkeit und der sich daraus ableitenden größeren Zuständigkeitsbereich der Mitarbeiter erhöhen sich die Kosten für Aus- und Weiterbildung des Personals wesentlich, ohne zwingend das Qualifikationsniveau bei weiter ausdifferenzierter Spezialisierung zu erreichen.

Eine **Übertragung auf private Träger** würde einen Systemwechsel mit weit reichenden Konsequenzen bedeuten. Durch die Beschränkung auf die Überwachung der privaten Dienstleister und der Vorgabe von Prüfintervallen wäre eine für die öffentliche Hand kostengünstigere und effektivere Anlagenüberwachung möglich.

Zu (1): Aufgrund der Erfahrungen aus der Versicherungswirtschaft kann davon ausgegangen werden, dass die Etablierung eines funktionierenden Marktes konkurrierender Prüfunternehmen möglich ist. Durch entsprechende Sanktionierung von Anbietern könnte die Qualität der Leistungen gewährleistet werden.

Zu (2): Hinsichtlich der Einspareffekte würde eine Privatisierung von Überwachungsaufgaben eine Entlastung des Landeshaushalts mit sich bringen. Die vielfach als „Subventionierung der Wirtschaft“ angesehene, sich vorrangig als Beratung manifestierende Arbeit der staatlichen Überwachungsbehörden entfielen. Gleichzeitig kann durch die Abwälzung der Kosten des Nachweises eines ordnungsgemäßen Betriebs und der Intervalle eines solchen Nachweises von einem deutlich höheren finanziellen Aufwand für die Wirtschaft – insbesondere für kleine und mittlere Betriebe ohne ausgebautes Umweltmanagement – ausgegangen werden.

Zu (3): Die Qualifikation von privaten Überwachungsunternehmen kann durch entsprechende staatlicher Überwachung und Sanktionierung sichergestellt werden.

Schritt 2: Die geplanten Regionalpräsidien

Das Modell der Regionalpräsidien sieht vor, die Bezirksregierungen und Landschaftsverbände zugunsten einer neuen Bündelungsbehörde abzuschaffen, die sowohl staatliche als auch kommunale Aufgaben übernehmen soll. Entscheidungsorgan soll eine Regionalversammlung sein. Die Regionalpräsidien sollen mit einer Doppelspitze, mit einem „staatlichen“ und einem „kommunalen“ Repräsentanten, besetzt sein (vgl. hierzu Landtagsinformation 14/114 vom 2.8.2005).

Ein derartiges Modell ist bislang in keinem Land praktisch umgesetzt worden und bringt ein Bündel von Problemen mit sich. Stichpunktartig sind hier zu nennen: die Vermischung kommunaler und staatlicher Aufgaben, die Schaffung zu großer Verwaltungseinheiten, die Erhöhung der Kosten für die Ruhrgebietskommunen, keine Schaffung von Effizienzgewinnen unter Einbeziehung der Umstellungskosten sowie die Delegitimation des Landtages (vgl. ausführlich Bogumil/Reichard/Siebart 2004). Sinnvoller wäre es Schritt 1a und Schritt 1b der Landesregierung zusammenzufassen und auf Schritt 2 ganz zu verzichten. Dies bedeutet bei Beibehaltung der grundsätzlich bestehenden Verwaltungsstruktur die Eingliederung von Sonderbehörden und eine intensive Aufgabenkritik in den bestehenden fünf Bezirksregierungen und auch den Ministerien, die bislang im Reformprozess etwas vernachlässigt werden, vorzunehmen, wie es bereits vor einiger Zeit vorgeschlagen wurde (vgl. Bogumil/Reichard/Siebart 2004). Dabei sollte konkret überlegt werden, wie in den Bezirksregierungen die in manchen Bereichen überkommenen Aufsichtsfunktionen verändert, die Zahl (unnötiger) Widerspruchsverfahren reduziert und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden können, ohne die Qualität des Rechtsschutzes für die Bürger zu vermindern und wie die Bündelungsfunktion in den Bezirksregierungen zu stärken ist.

Die fünf Regierungspräsidenten in NRW haben diese Überlegungen nun mittlerweile aufgegriffen und Ende Juni 2006 einen Vorschlag entwickelt, der eine Aufgabekonzentration in der Mittelinstanz, die Reduktion staatlicher Aufgaben, Kommunalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen vorsieht und verspricht, bis zum Jahr 2012 zu einer Einsparung von 1100 Stellen in den Bezirksregierungen zu kommen, was einem Einsparvolumen von 26% entspricht (vgl. Regierungspräsidenten NRW 2006). Erreicht werden soll dies durch eine deutliche Straffung der Aufgaben (Verzicht auf 230 der 659 Aufgaben), die Integration der Sonderbehörden und die Straffung der Organisation (Reduzierung von 37 auf 23 Dezernate). Dieser sehr weitgehende Vorschlag beinhaltet faktisch, ohne dass dieses explizit erwähnt wird, dass die fünf Standorte der Bezirksregierungen in NRW erhalten bleiben, was angesichts der Einwohnerzahlen in NRW und der regionalen Austarierung auch überaus sinnvoll wäre. Die Landesregierung wäre gut beraten, diesen Vorschlag aufzugreifen, erbringt er doch die von ihr anvisierten Einsparziele bei gleichzeitiger Berücksichtigung fachlicher Zusammenhänge.

Fazit

(1) Das mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Ziel in Richtung einer **Verstärkung der konzentrierten Dreistufigkeit** durch Auflösung oder Verlagerung von Sonderbehörden zu gehen ist im Grundsatz **zu begrüßen**. Allerdings scheint die im Gesetzentwurf geplante **Auflösung der Sonderbehörden zum 1.1.07 vor der Diskussion der Funktionalreform im nächsten Jahr wenig sinnvoll** zu sein,

- da z.T. aufwändige Zwischenlösungen geschaffen werden müssen, ohne dass sich angesichts der inhaltlichen Unklarheit, welche Aufgaben kommunalisiert oder privatisiert werden, wirkliche Synergieeffekte ergeben.

- da das Zeitfenster sehr eng ist,
- da die Gefahr besteht, dass Sachzwänge geschaffen werden, die ohne intensive inhaltliche Diskussionen bestimmte Entscheidungen präjudizieren.

(2) Die von der nordrhein-westfälischen Regierung beabsichtigte Reform wird im ersten Schritt zumindest zu **keiner Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Funktionalität** beitragen. Zum einen können in diesem ersten Schritt mangels Aufgabenkritik nur marginal Kosten gesenkt werden, zum anderen stehen sowohl Politik als auch Verwaltung unter dem Zwang, nicht nur gegenwärtig funktionierende, sondern auch zukünftig kompatible Strukturen zu schaffen. Insbesondere auf Ebene der Mittelinstanz besteht die Gefahr, dass aufgrund der Unbestimmtheit zukünftiger Aufgaben (gemeint ist die zum Jahr 2008 geplanten Funktionalreform) und des zukünftigen organisatorischen Zuschnitts (hinsichtlich einer Verschmelzung mit den höheren Kommunalverbänden und der Bildung von Regionalpräsidien 2011/2012) Interims-Strukturen herausbilden, die sich negativ auf die Erreichung der eigentlichen Reformziele auswirken.

(3) Bei den anstehenden Überlegungen zur **Kommunalisierung bzw. Privatisierung** von Aufgaben insbesondere der Umweltpolitik ist **kritisch zu überprüfen**, ob eine politik- und wirtschaftsunabhängige und kompetente Aufgabenwahrnehmung, eine signifikant kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung unter Einbeziehung der Transformationskosten und eine dauerhafte Aufrechterhaltung des Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter gewährleistet sein kann. Nur dann rechtfertigt sich die Änderung des status-quo.

(4) Der geplante zweite Schritt, die **Gründung von drei Regionalpräsidien sollte seitens der Landesregierung nochmals ernsthaft überdacht** werden. Es gibt hierfür letztlich keine überzeugenden Gründe außer der Sehnsucht einiger Ruhrgebietsakteure nach einer gemeinsamen Verwaltungseinheit. Aus einer Effizienz-, Effektivitäts- und Legitimationsperspektive spricht alles gegen diesen Vorschlag. Zudem ist dieser Vorschlag aufgrund sehr großer Widerstände schwer durchsetzbar. Die Rücknahme dieses ursprünglichen Modernisierungsziels wäre zudem kein Anzeichen von Schwäche, sondern würde die Fähigkeit demonstrieren, Argumente aufzunehmen und angesichts neuer Entwicklungen, wie der oben angedeuteten Modernisierungsbereitschaft der Bezirksregierungen, flexibel und dialogfähig zu sein.

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl.-Verw.Wiss. Falk Ebinger

Literaturhinweise

- Bauer, Michael W. / Bogumil, Jörg / Knill, Christoph / Ebinger, Falk / Krapf, Sandra / Reißig, Kristin 2007: Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Berlin, im Erscheinen
- Bogumil, Jörg / Siebart, Patricia / Reichard, Christoph 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8, Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg / Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9, Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg / Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, Ibbenbüren