

Egbert Neuhaus / Heinz Rittermeier / Hans-Josef Vogel

**Reform der Mittelinstanzen in Nordrhein-Westfalen:
Auf dem Weg zu kundenorientierten Bezirksregierungen**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	2
2. Erfahrungen aus der Wirtschaft und den Reformprozessen auf kommunaler Ebene	4
3. Bisherige Reformvorschläge zur Neuordnung der Mittelinstanzen	6
3.1 Die Zentralisierung der Mittelinstanzen	6
3.2 Weitergehende Position des CDU-Landesvorsitzenden	9
4. Reform der Mittelinstanzen an den bestehenden Standorten: Umbau zu kundenorientierten Bezirksregierungen	12

Januar 2004

1. Ausgangslage

Bisherige Vorschläge und Positionen

Zur Zeit findet eine intensive Diskussion zur Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW statt.

- In ihrem „Düsseldorfer Signal“ hat die Regierungskoalition im Sommer 2003 vorgeschlagen, die fünf bestehenden Bezirksregierungen Köln, Düsseldorf, Münster, Arnsberg und Detmold auf drei zu reduzieren (Rheinland, Westfalen und das Ruhrgebiet) und auf ihre hoheitlichen Kernaufgaben zurückzuführen. Sie verspricht sich davon eine Reduzierung von Kosten von ca. 15% bis zu 20%.
- Der CDU-Landesvorsitzende strebt drei neue regionale Einheiten an. Er will die Arbeit der staatlichen Bezirksregierungen mit der der kommunalen Landschaftsverbände verkoppeln und schlägt deshalb die Gründung von drei Regionalverbänden Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet vor.
- Anfang Januar 2004 hat die NRW-Staatskanzlei ein von ihr beauftragtes Gutachten des Berliner Wissenschaftlers Prof. Dr. Jens Joachim Hesse vorgelegt, in dem dieser prinzipiell die Gründung von nur zwei Regierungsbezirken (Westfalen, Rheinland) vorschlägt. Eine Verknüpfung der Arbeit von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden lehnt Hesse ab.

Wir möchten uns aufgrund unserer Erfahrungen bei der Modernisierung privater Wirtschaftsunternehmen und der kommunalen Ebene und aus Sicht der „Kunden“ der nordrhein-westfälischen Mittelinstanzen (Wirtschaft, Kommunen, Bürger) in diese Diskussion einschalten.

Deshalb legen wir hiermit eine kritische Bewertung der vorliegenden Reformvorschläge vor und präsentieren einen Alternativvorschlag.

Die bisherigen Vorschläge und Positionen führen alle zur Zentralisierung der Landesverwaltung

Der zentrale Kritikpunkt an allen oben dargestellten Reformvorschlägen ist, dass sie zu einer *Zentralisierung der Landesverwaltung* führen werden.

Damit gehen weder Effizienzeinsparungen einher noch entspricht es den Erfahrungen mit modernen Verwaltungsstrukturen in der Privatwirtschaft und in den bereits modernisierten Kommunalverwaltungen.

Unter Berücksichtigung der Umstellungskosten kommt es im Ergebnis eher zu einer Steigerung der Kosten für die Mittelinstanzen.

Zum Argumentationsaufbau: Zentrale Kriterien für eine moderne Verwaltung

Im folgenden zweiten Kapitel soll nun zunächst auf die Erfahrungen mit modernen Verwaltungsstrukturen in der Wirtschaft und in den Kommunalverwaltungen eingegangen werden. Hieraus lassen sich zentrale Kriterien für eine moderne Verwaltung ableiten:

- **die Verbesserung der Kundenorientierung,**
- **die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit,**
- **die Förderung von Wettbewerb sowie**
- **die Verbesserung von Mitarbeiterorientierung.**

Diese Kriterien werden in Kapitel 3 an die oben genannten Vorschläge und Positionen angelegt. Dabei wird sich zeigen, dass sie diesen Maßstäben nicht hinreichend gerecht werden.

Im vierten Kapitel wird dann erläutert, wie eine Reform der Mittelinstanzen orientiert an diesen Maßstäben aus unserer Sicht aussehen kann. Sie besteht aus einem Verzicht auf die Reduzierung der Standorte und setzt stattdessen auf einen Umbau der Bezirksregierungen zu kundenorientierten Bezirksregierungen.

Egbert Neuhaus
Vorsitzender des Unternehmensverbandes südöstliches Westfalen

Heinz Rittermeier
DGB-Vorsitzender der Region südöstliches Westfalen

Hans-Josef Vogel
Bürgermeister der Stadt Arnsberg

2. Erfahrungen aus der Wirtschaft und den Reformprozessen auf kommunaler Ebene

Die Modernisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor sind von dem Versuch geprägt, Modernisierungserfahrungen aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen.

In der Privatwirtschaft wird zunehmend versucht, die Qualität und Produktivität der Arbeit durch die Konzentration auf den Wertschöpfungsprozeß, durch die Schaffung größerer Verantwortungsspielräume, durch die Schaffung dezentralisierter Strukturen, durch neue Formen der Teamarbeit und nicht zuletzt durch die Ausrichtung am Kunden zu verbessern.

Auch wenn die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen zu beachten sind, zeigt sich insbesondere auf kommunaler Ebene, dass viele Stadtverwaltung in den letzten zehn Jahren in Anlehnung an betriebswirtschaftliche Managementmodelle ihre Strukturen und Arbeitsweisen modernisiert haben. Zwar sind diese Umstellungsprozesse vielerorts noch nicht abgeschlossen, aber es lässt sich aus diesen Erfahrungen schon einiges lernen.

Verwaltungsreform muss mehrere Ziele gleichzeitig angehen

Die wichtigste Erkenntnis ist, dass eine Verwaltungsreform nur dann erfolgreich sein wird, wenn sie *gleichberechtigt mehrere Zielvorgaben* verfolgt.

Die zentralen Ziele dabei sind die Verbesserung der Kundenorientierung, die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, die Förderung von Wettbewerb sowie die Verbesserung von Mitarbeiterorientierung.

Vorteile dezentraler Verwaltungsstrukturen

Zur Verwirklichung dieser Zielvorgaben sind vor allem *dezentrale Verwaltungsstrukturen* geeignet. Hierfür lassen sich zwei zentrale Gründe aufführen:

Erstens. Dezentrale Verwaltungsstrukturen sorgen für eine Verbesserung der Kundenorientierung, wie man z.B. in Arnberg an den Stadtbüros erkennen kann. Die Wege zur Verwaltung sind kurz, der Service erfolgt aus einer Hand (one stop agency) und die Bürger sind deutlich zufriedener. Während die Verwaltungsorganisation dezentralisiert wird, werden die Verwaltungsaufgaben zentralisiert.

Kundenorientierung beinhaltet somit die Senkung von Interaktionskosten des Bürgers mit der Verwaltung und die Erhöhung seiner Partizipationschancen durch bessere Zugänglichkeit (Ortsnähe, Wartezeiten, Öffnungszeiten). Dezentrale Strukturen sind für die Bürger und die Privatwirtschaft in der Regel wesentlich transparenter, so dass sie insgesamt über eine höhere Akzeptanz verfügen.

Zweitens. In dezentralen Verwaltungsstrukturen, in denen Mitarbeiter mehr Verantwortungsspielräume haben, kann wirtschaftlicher gearbeitet werden. Hier ist es möglich schneller und flexibler zu agieren und zu reagieren. Auch das zeigen viele Beispiele im kommunalen Modernisierungsprozeß und in der Privatwirtschaft. Zentralisierung führt nicht per se zur Kosteneinsparung, eher gilt das Gegenteil. Zentrale große Verwaltungsstrukturen neigen in wesentlich höherem Maße dazu, noch größer zu werden, nicht mehr kontrolliert werden zu können, inflexibel zu sein und ein Eigenleben zu führen. Größe ist nicht mit Stärke gleichzusetzen.

Dezentrale, kundenorientierte Verwaltungsstrukturen auch für die Landesebene

Aus diesen Gründen war der Abbau von zentralisierten Verwaltungsstrukturen die wichtigste Modernisierungsbotschaft der letzten 10 Jahre.

Dezentrale Ressourcenverantwortung statt zentralisierte Unverantwortlichkeit ist nicht ohne Grund der Kernsatz der New Public Managementbewegung.

Dezentrale, mit mehr Verantwortung der einzelnen Mitarbeiter ausgestattete und kundenorientierte Verwaltungsstrukturen führen zu mehr Wirtschaftlichkeit und sind zugleich die Voraussetzung für die Schaffung von mehr Wettbewerb auch im öffentlichen Sektor. Diesen Zielvorgaben muss auch eine Reform der Verwaltungsstrukturen auf Landesebene entsprechen.

3. Bisherige Reformvorschläge zur Neuordnung der Mittelinstanzen

3.1 Die Zentralisierung der Mittelinstanzen

Bislang liegen im wesentlichen drei Reformvorschläge oder zumindest drei Reformpositionen vor. Gemeinsam haben sie den Gedanken der Zentralisierung der Mittelinstanzen.

(1) Die Regierungskoalition in NRW hat in ihrem „Düsseldorfer Signal“ im Sommer 2003 bezogen auf die staatlichen Mittelinstanzen angedacht, die fünf bestehenden Bezirksregierungen 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. Insgesamt verspricht man sich eine Reduzierung der Kosten von ca. 15% bis zu 20%.

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.

(2) Der CDU-Landesvorsitzende strebt drei neue regionale Einheiten an. Die staatlichen Bezirksregierungen sollen mit den kommunalen Landschaftsverbänden und dem Kommunalverband Ruhrgebiet zu drei Regionalverbänden Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet verkoppelt werden.

(3) Das Hesse-Gutachten vom Januar 2004 geht langfristig von nur noch zwei Regierungsbezirken aus, läßt aber die kommunalen Landschaftsverbände bestehen.

Zentralisierung der Mittelinstanzen

Die geplanten drei bzw. zwei Bezirksregierungen oder neuen drei Verbände bedeuten eine Zentralisierung der Mittelinstanzen. Aus fünf Bezirksregierungen mit jeweils ca. 1.300 (Arnsberg, Münster, Köln), 650 Beschäftigten (Detmold) bzw. 1.450 Beschäftigten (Düsseldorf) sollen drei (zwei) Behörden werden.

Die Realisierung dieses Vorschlages wird in der Summe auf jeden Fall teurer als die jetzige Struktur, da sie höhere Binnenkosten mit sich bringt, zu längeren Wegen führt, gewachsene Strukturen und regionale Netzwerke beseitigt und erhebliche Umstellungskosten mit sich bringt:

Rückzug aus der Region

1. Der Zentralisierungsvorschlag führt zu einen *Rückzug aus der Region*. Die historisch gewachsene Einteilung des großen Flächenlandes NRW in fünf Bezirke, die dafür sorgt, dass die jeweiligen Wege zur Bezirksverwaltung nicht zu weit sind, wird beseitigt.

Die Reduzierung des Landes NRW auf drei Regionen und schon gar nicht auf zwei scheint uns nicht angemessen zu sein. So ergibt ein Vergleich mit anderen Bundesländern wie Sachsen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern hinsichtlich von Fläche und Einwohnerzahl, dass fünf Bezirksregierungen durchaus angemessen sind. Bayern verfügt beispielsweise über sieben Bezirksregierungen.

Zentralisierung von Standorteffekten

2. Darüber hinaus würden die Effekte einer Behördenansiedlung, die im Moment fünf Standorten zugute kommen, zentralisiert.

Was das für einzelnen Standorte bedeutet, kann am Beispiel Arnshergs verdeutlichen. Betrachtet man die Ausgaben der Bezirksregierung und ihrer Beschäftigten, so zeigt sich, dass hierdurch insgesamt jährlich ca. 170 Arbeitsplätze bzw. 3,2 Mio. Euro in der Region generiert werden.

Hinzu kommen nicht näher quantifizierbare wirtschaftliche Effekte durch Angehörige der Beschäftigten der Bezirksregierung. Der Anteil der Bezirksregierungsbeschäftigten am Dienstleistungssektor in der Stadt Arnsherg beträgt ca. 6%. All dies verdeutlicht die negativen wirtschaftlichen Effekte von Standortschließungen.

Mißachtung von regionalen Identitäten und Wirtschaftsverflechtungen

3. Die Reduzierung des Landes auf drei Regionen geht *an den bestehenden regionalen Wirtschaftsverflechtungen vorbei*.

Regionalforscher gehen in NRW eher von acht wirtschaftlichen Regionen aus denn von drei. Auch die bisherigen fünf Regierungsbezirke entsprechen nicht völlig den Grenzen regionaler Zusammenarbeit, sie sind diesen aber ungleich näher, als eine Verdichtung dieses großen Bundeslandes auf drei Regionen.

So sind die wirtschaftlichen Beziehungen von bestimmten Ballungsräumen im Ruhrgebiet in die jeweils angrenzenden Regierungsbezirke Arnsherg,

Düsseldorf und Münster ungleich intensiver als die Beziehungen innerhalb des Ruhrgebietes selbst. Dies zeigt zum Beispiel der Raum Dortmund und seine Verflechtungen mit Südwestfalen und dem Münsterland.

Zudem haben sich, nachdem das Land Nordrhein-Westfalen nach dem 2. Weltkrieg insgesamt ohne besondere Rücksicht auf regionale Traditionen zusammengefügt wurde, nun nach über 50 Jahren regionale Identitäten herausgebildet.

Regionale Identität entsteht nicht nur, wenn es ein historisches Regionsbewußtsein gibt, sondern auch, wenn Regionsabgrenzungen z.B. durch Regierungsbezirke zunehmend anerkannt werden. Dieser Effekt ist in NRW zu beobachten.

Diese regionale Identifikation ist auch ein wichtiger Unterstützungsfaktor beim Aufbau regionaler Kooperationen, also dem, was neuerdings als „regional governance“ bezeichnet wird. Regionale Identität setzt Bindungs- und Innovationsenergien frei.

Reform gegen den Widerstand der Mitarbeiter

4. Der Zentralisierungsvorschlag muss *gegen den Willen der Mitarbeiter* durchgesetzt werden, wie die Stellungnahmen der Personalratsvorsitzenden zeigen. Die Mitarbeiter sind Standortwechseln prinzipiell nicht zugeneigt, da diese zu Dienstortwechseln, Wohnungswechseln, Schulwechseln der Kinder, längeren Fahrzeiten u.a. führen kann. Nun spricht dies nicht generell gegen Standortverlagerungen.

Es bedeutet aber, dass die Sinnhaftigkeit einer solcher Maßnahme dringend vermittelt werden muss. Diese ist aber nicht zu erkennen. Daher sind enorme Motivationsverluste bei den Mitarbeiter zu veranschlagen, sollte es zu der geplanten Auflösung von Bezirksregierungen kommen.

Ein Umbau von Behörden ohne angemessene Berücksichtigung der Mitarbeiterinteressen führt aber generell nicht zu den gewünschten Effekten, wie die Erfahrungen auf kommunalen Ebene mit Modernisierungsmaßnahmen zeigen.

Hohe Umstellungskosten

5. Die *Umstellungskosten der Reformmaßnahmen* werden erheblich sein, ohne dass sie schon jetzt genau quantifiziert werden können.

Eine Aufgaben von Standorten zieht neben den oben erwähnten negativen wirtschaftlichen Effekten für die betroffenen Städte zusätzliche

Betriebskosten am neuen Standort (z.B. Gebäude, technische Ausstattung, Büroausstattung) und Verlagerungskosten nach sich.

Minimale Personaleinsparpotentiale

6. Die möglichen Einsparpotentiale durch die Zentralisierung sind dagegen völlig unklar. Die Regierungskoalition geht in ihrem „Düsseldorfer Signal“ pauschal von einer Reduzierung der Kosten um ca. 15-20% aus. Ob hier die Gesamtkosten gemeint sind oder nur die Personalkosten, wird nicht erläutert.

Die Personalkosten machen ca. 75% der Kosten der Bezirksregierung aus. Die Einspareffekte bei den Personalkosten werden aber auf jeden Fall gering sein, denn die Bezirksregierungen gehören insgesamt nicht gerade zu den personalintensiven Einrichtungen im öffentlichen Dienst in NRW.

Insgesamt sind in allen fünf Bezirksregierungen zusammen gerade mal 5.900 Beschäftigte anzutreffen, während insgesamt im öffentlichen Dienst des Landes NRW 310.000 Personen arbeiten. Das entspricht einem Anteil von lediglich 2%. Selbst wenn es gelänge, davon 15% der Stellen einzusparen, wären dies gerade mal *0,25% der Beschäftigten in NRW*.

Dabei ist ohne eine fundierte Aufgabenkritik völlig ungeklärt, ob tatsächlich Personal in diesem Ausmaß eingespart werden kann.

Bilanziert man also den möglichen Einsparnutzen und setzt ihn den genannten negativen Effekten gegenüber, ergibt sich in der Summe ein äußerst schlechtes Bild. Zudem relativiert sich der hohe politische Aufwand und die große öffentliche Resonanz in der Diskussion um die Mittelinstanzen, wenn man sich das potentielle Einsparvolumen von 0,25% vergegenwärtigt.

3.2 Weitergehende Position des CDU-Landesvorsitzenden

Der CDU-Landesvorsitzende will die Auflösung der fünf Bezirksregierungen und sieht stattdessen die Bildung von drei neuen Regionalverbänden für das Rheinland, Westfalen und das Ruhrgebiet.

Diese Regionalverbände sieht er als höhere Kommunalverbände mit direkt gewählten Regionalparlamenten. In ihnen sollen sowohl die Aufgaben der staatlichen Bezirksregierungen als auch die der höheren kommunalen Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sowie des Kommunalverbandes Ruhrgebiet erledigt werden.

Bezogen auf die neuen Gebietsabgrenzungen gibt es eine Übereinstimmung mit der Position der Regierungskoalition, in der

Ausgestaltung der in diesen Strukturen befindlichen Verwaltungsorganisationen allerdings erhebliche Differenzen.

Für diesen Vorschlag gelten die gleichen Kritikpunkte bezüglich der Zentralisierung, wie oben unter Ziffer 3.1 bereits ausgeführt wurde: Rückzug aus der Region, Zentralisierung der Standorteffekte, Mißachtung von regionalen Identitäten, die sich hier noch auf Westfalen erstreckt (Stichwort: Restfalen) und Wirtschaftsverflechtungen, Reform gegen Widerstand der Mitarbeiter, hohe Umstellungskosten, die sich durch die Verkopplung mit den kommunalen Verbänden noch erheblich erhöhen, minimale Personaleinspareffekte.

Die Zentralisierungseffekte verstärken sich

1. Allerdings verschärft sich das Zentralisierungsargument noch erheblich, denn die beiden Landschaftsverbände mit ihren Einrichtungen haben 12.000 bzw. 13.000 Beschäftigte, so dass nach Zusammenschluss mit den Bezirksregierungen in den neuen Regionalverbänden Behörden mit über 15.000 Beschäftigten entstehen würden. Diese werden zweifelsohne unbeweglicher und mächtiger sein als die bisherigen Einrichtungen und dazu neigen, ihren Einfluss und ihr Personal auszuweiten.

Hinzu kommen weitere zentrale Kritikpunkte:

Vermischung staatlicher und kommunaler Verantwortung

2. Der Vorschlag des CDU-Landesvorsitzenden vermischt *staatliche und kommunale Verantwortung miteinander*. Bezirksregierungen gehören zur staatlichen Verwaltung, die Landschaftsverbände sind überörtliche kommunale Behörden.

Zwar ist den Vorschlägen bis jetzt nicht exakt zu entnehmen, ob die Regionalverbände eine Art Kommunalverwaltung sein sollen, die per Gesetz mit Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben nach Weisung betraut werden oder eine Art staatlich-kommunaler Mischverwaltung.

Unabhängig davon ist eine derartige staatlich-kommunale Verflechtung auf regionaler Ebene bis jetzt in Deutschland in keinem Bundesland anzutreffen und dies aus guten Gründen. So ist es nicht hinreichend klar, wie staatliche Aufsicht, Förderung und Koordination gemeinsam mit kommunaler Durchführungstätigkeit in einer Behörden erledigt werden sollen.

Grundsätzlich sind die bestehenden Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommune) in Deutschland jeweils mit eigenen klar voneinander getrennten Kompetenzen und Eigenverantwortlichkeiten ausgestattet. Dies ist eine

Besonderheit unseres föderalen Regierungs- und Verwaltungssystems und hat sich insgesamt bewährt. Probleme entstehen manchmal vor allem durch zu starke Politikverflechtungen in der Regierungs- und Verwaltungspraxis.

Verstärkung der Politikverflechtung, Bedrohung für Kommunen und Landtag

3. Durch die faktische Schaffung einer regionalen mit einem direktgewählten Parlament ausgestatteten fünften Ebene (neben Kommunen, Land, Bund und EU) besteht nun aber die Gefahr, dass die *Politikverflechtung noch deutlich zunimmt*.

Die parlamentarischen Gremien der Landschaftsverbände agieren zur Zeit in einer anderen Logik als direkt gewählte Regionalparlamente. Die neu geschaffenen Regionalverbände werden sich immer in *direkter Konkurrenz zum Landtag und zu den Kommunalparlamenten* befinden, so dass ein Streit um Ressourcen, Macht und Verwaltungsstellen vorprogrammiert ist.

Die Erfahrungen mit höheren Kommunalverbänden in Deutschland zeigen, dass sie häufig einer Dezentralisierung von Aufgaben zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte im Wege stehen. Auch für den Landtag ist zu fragen, wofür er dann noch zuständig sein wird, wenn die Bündelung und Koordinierung staatlicher Aufgaben komplett abgeben wird.

Unbegründete Standortfestlegung

4. *Ohne jegliche Standortuntersuchung* wird vom CDU-Landesvorsitzenden Münster als Sitz der neuen westfälischen Regionalbehörde vorgeschlagen.

Dabei zeigt ein Vergleich zwischen den zur Zeit bestehenden Standorten anhand von Kriterien wie Standortkosten, zentrale Lage, Verfügbarkeit von Immobilien oder Vermietbarkeit nicht mehr genutzter Gebäude, dass in der Summe zweifelsohne Arnsberg der beste Standort wäre. Dennoch möchten wir nicht Arnsberg als Standort vorschlagen, da wir der Meinung sind, dass die drei westfälischen Standorte bestehen bleiben sollten.

3. Reform der Mittelinstanzen an den bestehenden Standorten: Umbau zu kundenorientierten Bezirksregierungen

Bezirksregierungen sind nötig

Wir gehen davon aus, dass NRW als großes einwohnerstarkes Flächenland staatliche Mittelbehörden, also Bezirksregierungen, braucht. Will man sie ganz abschaffen, müssten ihre Aufgaben von den Ministerien und Oberbehörden und von den Kommunen wahrgenommen werden, was uns nicht als sinnvoll erscheint.

Im Kern sollten die Mittelbehörden moderne Controllingfunktionen wahrnehmen, in dem sie die staatliche Ebene bei der Umsetzung von Maßnahmen z.B. durch die Kommunen durch Beratung, Verteilung und Rückkoppelung unterstützen und dadurch Qualität sichern und verbessern

Dabei ist vor allem ihre Bündelungsfunktion kaum zu ersetzen, da in den Bezirksregierungen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet. Eine Abschaffung von Bezirksregierungen würde diese Bündelungsfunktion in den Zuständigkeitsbereich der Ministerien verlagern, was uns angesichts sektoralen Interessenwahrnehmung in den jeweiligen Fachministerien nicht als sinnvoll erscheint und Koordinierung und Interessenausgleich erschweren würde.

Reduzierung der Standorte ist abzulehnen

Die Reduzierung der fünf auf drei Standorte in NRW scheint uns ebenfalls nicht sinnvoll zu sein, da dies zu einer Zentralisierung der Mittelinstanzen führt mit den oben beschriebenen negativen Folgen.

Staatliche Bündelung ist eine moderne Controllingaufgabe

Eine Verwaltungsstrukturreform muss generell versuchen, die Schnittstellen zwischen Staat, Kommunen, Wirtschaft und Gesellschaft zu optimieren. Dabei zeigt sich zunehmend, dass sich die Formen staatlicher Steuerung verändern, eine Tendenz, die neuerdings im Rahmen der Diskussion um „governance“ thematisiert wird.

Der Begriff „Governance“ dient der Kennzeichnung eines empirisch zu beobachtenden Wandels im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Gemeint sind Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung. Staatliche und kommunale Stellen versuchen bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung stärker mit Bürgern,

Wohlfahrtsträgern, Arbeitnehmerorganisationen, Privatunternehmen und anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen zu kooperieren, so dass staatliche Regulierung sich mit Elementen marktlichen Wettbewerbs und bürgerschaftlichem Engagement vermischt.

Bezieht man diese Diskussion auf die Bezirksregierungen, so sollte es hier darum gehen die Wahrnehmung staatlicher Bündelungsfunktionen zunehmend im Sinne eines modernen Controllings aufzufassen.

Staatliche Bündelung und Koordinierung von Maßnahmen muss durch neue Formen der Beratung, Rückkoppelung und mitunter auch des Wettbewerbs z.B. zwischen den Kommunen um neue Lösungen ergänzt werden. Dies könnte ganz erhebliche Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinne mit sich bringen, die weit über die von den Zentralisierungsbefürwortern für ihren Vorschlag genannten Kostensenkungspotentiale hinausreichen.

Für die Aufgabenwahrnehmung der Bezirksregierung hiesse das im Einzelnen:

- Die klassische **Bündelungsfunktion** ist konsequent durchführen, aber in der Ausführung aus Kundensicht (Kommunen - Unternehmen – Bürger – öffentliche und private Einrichtungen) zu gestalten.
- Die klassische **Mittlerfunktion** zwischen Land und Kommunen bzw. Kunden wie Schulen ist offensiver im Sinne eines wirklichen Mittlers zu interpretieren. In der Vergangenheit war in der Praxis eher eine Einbahnstraße vom Land zu den Kommunen zu beobachten. Künftig sollte die Mittlerfunktion in beide Richtungen wirken. Grundlage sollte nicht Hierarchiedenken, sondern das Denken und Handeln in Verantwortungsgemeinschaften sein.
- **Neue Controlling- und Dienstleistungsfunktionen** sollten im Bereich der Wirkungserfassung von öffentlichen Maßnahmen und im Bereich des verstärkten Wissensmanagement ausgebildet werden. Es besteht ein riesiges Wissen über die Region und die regionalen Angelegenheiten in den Bezirksregierungen, aber dies wird nicht hinreichend als Potential verstanden, aufbereitet und zur Verfügung gestellt.
- **Neue „Initiatoren- und Unterstützungsfunktionen“** könnten für eine gemeinsame regionale und subregionale Steuerung verschiedenster Akteure geleistet werden.

Umbau zu kundenorientierten Bezirksregierungen

Ziel muss es daher aus unserer Sicht sein, die bestehenden Bezirksregierungen zu flexiblen, kundenorientierten Bezirksregierungen weiterzuentwickeln.

Dazu müssen die bisherigen Formen der Aufgabenerledigung überprüft und optimiert werden. Dies erfordert eine Aufgabenkritik auf allen Feldern der Aufgabenwahrnehmung.

Dabei sollte sich der Umbau zu kundenorientierten Bezirksregierungen an den im zweiten Kapitel formulierten Zielvorgaben orientieren:

Verwaltungsleistungen aus einer Hand

- Ziel sollte es sein, auch in den Bezirksregierungen möglichst viele Verwaltungsleistungen für die Wirtschaft, die Bürger und die sonstigen Akteure und Einrichtungen „aus einer Hand“ (**one stop agency**) anzubieten und dies möglichst innerhalb garantierter Fristen.

Dies entspricht den Bedürfnissen der Bürger, Unternehmen und sonstigen Kunden. Dazu bedarf es einer *verwaltungsinternen Bündelung* bei der Aufgabenwahrnehmung durch innerorganisatorische Umstellungen und durch eine **Integration der staatlichen Sonderverwaltungen in die Bezirksregierungen**.

Dies ist von der Landesregierung in ihren Modernisierungskonzepten auch beabsichtigt, müsste allerdings konsequenter unter Beteiligung der Kunden in die Praxis umgesetzt werden.

Entwicklung eines modernen Aufsichtsverständnisses

- Ziel sollte es weiterhin sein, zu einem modernen Aufsichtsverständnis zu gelangen, das sich durch Beratung und Unterstützung auszeichnet und nur sehr begrenzt auf repressive Maßnahmen zurückgreift.

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 viel stärker auf Formen der Selbstkontrolle und Anreizsteuerung setzt.

Kommunalisierung von Aufgaben

- Ziel sollte es zum dritten sein, die Aufgaben der Bezirksregierungen und unteren staatlichen Landesbehörden, die sich sinnvollerweise durch die Kommunen wahrnehmen lassen, an diese zu übergeben.

Dabei ist nicht zuletzt angesichts der schon heute unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen aber von einer Übertragung im Rahmen des Konnexitätsprinzips auszugehen.

Notwendigkeit einer detaillierten Aufgabenkritik

Ein genaues Bild über den zukünftigen Aufgabenbestand der Bezirksregierung kann sich nur durch eine fundierte und detaillierte Aufgabenkritik ergeben. Hierzu gibt es bereits Vorarbeiten. So wird auf Landesebene seit 2002 an dem Aufbau einer Landesaufgabendatenbank gearbeitet, die Grundlage solcher Überlegungen sein kann.

Die Regierungspräsidenten selbst haben im Herbst 2003 in zwei Stellungnahmen Vorschläge für den Umbau zu einer modernen Ausgestaltung der Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden vorgelegt.

Hier gilt es für die restliche Dauer der Legislaturperiode, den bestehenden Druck auf die Mittelbehörden produktiv zu nutzen und diese Aufgabenkritik zu forcieren.

Dabei ist dann z.B. darüber nachzudenken, ob und wie

- bestimmte Aufgaben wie die Schulaufsicht an die Städte abgegeben werden können, wie dies zum Beispiel in dem bislang erfolgreichen Modellvorhaben „Selbständige Schule“ angedacht wird. Dabei sind weiche Übergänge zu wählen.
- bestimmte Aufgaben staatlicher Sonderbehörden z.B. im Bereich der Umweltverwaltung, nachdem wie von der Landesregierung vorgesehen, einige Aufgaben der Staatlichen Umweltämter und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz kommunalisiert oder privatisiert worden sind, in die Bezirksregierungen integriert werden können. Dabei ist allerdings zu gewährleisten, dass eine manchmal notwendige ministerielle Steuerung möglich bleibt. Die Steuerungsformen müssen sich allerdings ändern. Nicht mehr der direkte hierarchische Zugriff auf die Sonderbehörden, sondern eher eine Steuerung im Sinne eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses ist anzustreben und zu gestalten. Dadurch wird auch eine bessere Qualitätssicherung von Regierungshandeln möglich.